

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

LA POLITICA ECONOMICA DELL'ACCOGLIENZA.

LA LEGISLAZIONE TURISTICO-ALBERGHIERA IN ITALIA TRA LE DUE GUERRE

Alla Conferenza nazionale del turismo italiano, tenutasi a Genova nel settembre del 2004, i rappresentanti delle associazioni degli operatori del settore hanno evocato lo spettro della crisi, allarmati dai risultati negativi registrati, a parte alcune eccezioni, nel precedente periodo estivo. L'interpretazione della fase in atto, tuttavia, non si presenta agevole per il sovrapporsi, in modo non del tutto leggibile, di elementi congiunturali e strutturali; le valutazioni proposte non appaiono quindi univoche<sup>1</sup>. Una sostanziale convergenza, invece, si registra nel rilevare come tra i punti di debolezza del sistema turistico italiano figurino attualmente l'assenza di una strategia e di una politica nazionale in grado di promuovere il *prodotto Italia* nel mondo. I motivi sono molteplici ma tutti, in qualche modo, riconducono alle modifiche istituzionali che hanno interessato il settore negli ultimi anni: abolizione del Ministero del turismo a seguito del referendum del 1993, completamento della devoluzione delle attribuzioni in materia turistica alle regioni, mancata riforma dell'Enit, scarsa valorizzazione del Dipartimento del turismo istituito presso il Ministero delle attività produttive<sup>2</sup>. Riguardo alle possibili soluzioni, il dibattito non si è ancora esaurito ma non manca chi sottolinea l'esigenza del ripristino di una struttura centrale i cui interventi di promozione dell'intera filiera turistica nazionale possano, con maggiore impatto, aggiungersi, coordinandoli, a quelli regionali, non esigui ma inevitabilmente parcellizzati in un'ottica di valorizzazione delle singole realtà locali.

L'attuale fase di ripensamento del ruolo dello Stato in Italia rispetto al settore turistico fornisce lo spunto per una rivisitazione di quelle che sono state, negli anni che separano i due conflitti mondiali, le fasi iniziali dell'intervento pubblico in materia. Si tratta di un argomento che ha già ricevuto attenzione nella letteratura sul turismo, sia in quella coeva<sup>3</sup>, sia più di recente<sup>4</sup>, non-

---

<sup>1</sup> Cfr. P. BARUCCI, *Movimento turistico ed istituzioni: una doppia "crisi"*, in *Rapporto sul turismo italiano 2004-2005*, Firenze, Mercury, 2004, pp. 1-7.

<sup>2</sup> Cfr. F. PALOSCIA, *Verso le nuove proposte istituzionali*, in *Rapporto sul turismo*, cit., pp. 765-772.

<sup>3</sup> Si vedano: A. MARIOTTI, *L'industria del forestiero in Italia. Economia e politica del turismo*, Bologna, Zanichelli, 1923; A. MARIOTTI, *Corso di economia turistica*, Novara, Istituto Geografico De Agostini, 1933; G. MARIOTTI, *Il turismo fra le due guerre*, Roma, Mercurio, 1941.

<sup>4</sup> Si rinvia, al riguardo, a: F. PALOSCIA, *Storia del turismo nell'economia italiana*, Roma, Le Opere, 1968 (altre edizioni: Petrucci, s.l. 1994; *Il turismo nell'economia italiana. Dall'Unità d'Italia a oggi*, Roma, Agra, 2004); C. MOCHI, *Commercio e turismo*, in *Annali dell'economia italiana: 1923-1929*, vol. 7 t. 2, pp. 153-173; *1930-1938*, vol. 8 t. 2, pp. 179-210; *1939-1945*, vol. 9 t. 2, pp. 193-198, Milano, Ipsoa, 1982-1983; N. MUZZARELLI, *Il turismo in Italia tra le due guerre*, in "Turistica", VI, 1997, n. 1.

dimeno può essere considerato per diversi aspetti uno di quegli “spazi che sono stati finora esplorati solo parzialmente”, nei confronti dei quali la storia economica, sulla spinta del crescente interesse per le tematiche legate al turismo, può utilmente rivolgere la propria attenzione<sup>5</sup>. In questo ambito, figura il processo di maturazione e definizione di una politica economica turistica ed alberghiera<sup>6</sup>. Conosciuta in quelli che sono i suoi aspetti generali, l’azione di governo merita di essere ulteriormente indagata nella sua genesi verificandone meglio intenti, condizionamenti, efficacia e valutando in che misura recepisse, in un rapporto dialettico, sollecitazioni da parte degli operatori del settore.

Si tratta di problematiche indubbiamente complesse, da affrontare attraverso prospettive di indagine e risorse documentarie plurali e complementari ma il punto di partenza resta, necessariamente, la produzione normativa che dell’azione dello Stato rappresentava, al tempo stesso, risultato e presupposto, definendone indirizzi ed attori. Gran parte delle fonti normative in materia turistico-alberghiera prodotte nel periodo in esame sono già note così come i loro principali contenuti<sup>7</sup>; si è però ritenuto potesse risultare utile averne una visione d’insieme in grado di offrire, oltre che uno strumento su cui basare successivi approfondimenti da condurre secondo le finalità delineate, un più chiaro quadro della loro distribuzione cronologica e dei settori di intervento. Ne è stato quindi effettuato un censimento attraverso lo spoglio dei repertori parlamentari relativi al periodo che va dagli inizi del Novecento al 1945.

L’individuazione dei provvedimenti censiti merita alcune precisazioni in quanto il fenomeno turistico, sia dal lato della domanda, sia da quello dell’offerta, si trova ad essere fortemente compenetrato con il resto dell’economia e della società del Paese. La scelta effettuata, che potrà richiedere affinamenti, è stata quella di censire tutti gli atti normativi che riguardavano in modo esplicito il movimento turistico e, in particolare, le strutture ricettive ed i servizi connessi, gli organi e gli enti centrali e periferici con specifiche competenze in materia, le agevolazioni per turisti, la politica del turismo nel suo complesso; a questi, sono stati aggiunti anche quegli interventi di portata meno circoscritta ma contenenti anche norme che incidevano direttamente ed in modo significativo sul settore in esame. Per non dilatare eccessivamente il campo di indagine, è stata invece per ora esclusa la legislazione che rispondeva a finalità ancora più generali pur affrontando aspetti strettamente connessi all’oggetto della ricerca come, ad esempio, il sistema dei tra-

---

<sup>5</sup> A. LEONARDI, *La storia economica del turismo: un nuovo settore della Storia economica*, in “Società e storia”, 99, 2003, pp. 91-104, la citazione è a p. 91.

<sup>6</sup> Sulla sostanziale compenetrazione dei due aspetti cfr. S. MIGLIORI, *Lo sviluppo della legislazione in tema di turismo (1947-1967)*, in F. MERUSI (a cura di) *La legislazione economica italiana dalla fine della guerra al primo programma economico*, Milano, Franco Angeli, 1974, pp. 449-492, p. 451.

<sup>7</sup> Oltre ai testi citati alle note 3-4, si veda, anche per un raccordo con la legislazione successiva, S. MIGLIORI, *op. cit.*

sporti e delle infrastrutture, la tutela del patrimonio naturale ed artistico, gli esercizi pubblici in generale, le organizzazioni con finalità ricreative<sup>8</sup>.

Nel complesso, sono state schedate oltre 300 tra leggi, decreti legge, regi decreti, decreti del Capo del Governo, decreti luogotenenziali, decreti e circolari ministeriali. Anche escludendo dal conteggio, per evitare duplicazioni, le leggi che nel convertire decreti non apportarono sostanziali modifiche, nonché le circolari ministeriali, che i repertori parlamentari riportano solo per alcuni periodi<sup>9</sup>, ed infine gli interventi riferiti a situazioni di carattere strettamente locale<sup>10</sup>, restano circa 220 fonti normative. A comporre tale dato, peraltro da sottoporre ad ulteriori verifiche ed eventuali integrazioni, concorrono ovviamente provvedimenti il cui peso specifico è alquanto differenziato; in alcuni casi riguardano aspetti marginali o semplici ritocchi alla normativa vigente. Ciò nonostante, pur nella consapevolezza che una valutazione della produzione normativa basata su elementi quantitativi rappresenta un approccio solo preliminare, una cifra così consistente costituisce di per sé un'importante testimonianza del rilievo attribuito al settore ed altri elementi possono essere evidenziati attraverso l'analisi delle modalità con cui la creazione di norme si distribuì lungo l'arco temporale in esame e si ripartì tra i diversi settori di intervento. È su tale aspetti che ci si soffermerà brevemente in questa sede rinunciando ad una disamina analitica di leggi e decreti che risulterebbe, in gran parte, inutilmente ripetitiva rispetto ai riferimenti rintracciabili nella bibliografia citata.

Il Grafico 1 mette chiaramente in evidenza come, nell'attività legislativa, vi sia stato un andamento cronologicamente tutt'altro che uniforme all'interno del quale sono riconoscibili fasi differenziate. Viene anzitutto confermata l'assenza di interventi fino al 1910, anno in cui fu istituita la tassa di soggiorno. Segue un vuoto di pochi anni interrotto, a partire dal 1915, da alcuni decreti luogotenenziali con i quali si intervenne in favore del settore alberghiero per cercare di alleviare lo stato di crisi in cui versava in conseguenza della prima guerra mondiale<sup>11</sup>. Pur se dettati da un clima emergenziale, tali decreti possono essere interpretati come il segnale di un atteggiamento in via di evoluzione da parte dei pubblici poteri, un'anticipazione di quello che viene comunemente considerato il primo vero momento di svolta, di superamento del diaframma, an-

---

<sup>8</sup> Relativamente a quest'ultimo punto, il riferimento è in particolare all'attività dell'Opera nazionale dopolavoro per la quale si rimanda a V. DE GRAZIA, *Consenso e cultura di massa nell'Italia fascista. L'organizzazione del dopolavoro*, Roma-Bari, Laterza, 1981.

<sup>9</sup> Per colmare tale lacuna, è in programma lo spoglio dei bollettini dei ministeri con competenze in materia turistica.

<sup>10</sup> È il caso, ad esempio, dei tanti decreti di riconoscimento di singole Aziende autonome di cura soggiorno e turismo.

<sup>11</sup> Su tali provvedimenti si vedano: R. DE RUGGIERO, *Le leggi eccezionali di guerra in favore degli albergatori*, estratto da "Rivista del Diritto commerciale", XIV (1916); A. MARIOTTI, *Le vicende del diritto alberghiero in Italia*,

che ideologico, che si frapponesse ad un intervento pubblico volto ad incentivare e regolamentare lo sviluppo del settore turistico in Italia: la creazione nel 1919 dell'Enit (Ente nazionale per le industrie turistiche), presenza che da allora accompagna le vicende del turismo in Italia<sup>12</sup>. In seguito, le emanazioni si susseguono con ritmo diseguale nel quale spicca in modo evidente, a parte un'accentuazione nel 1923 e 1926-27, quella sorta di parossismo normativo che caratterizzò il quinquennio 1934-38. A dover essere sottolineata è soprattutto la sostanziale assenza di soluzioni di continuità nella produzione legislativa dal 1915 fino al termine del periodo considerato, con due sole eccezioni in corrispondenza del 1917 e 1930. Anche prescindendo da considerazioni legate a contenuti e portata dei provvedimenti, è questa la riprova di come l'industria dell'ospitalità fosse entrata in modo stabile nell'agenda del legislatore il quale, sempre più consapevole dell'importanza economica del settore, si adoperò per riempire, non senza ripensamenti e ripetuti aggiustamenti, un vuoto normativo e di apparati. In alcune fasi, fu una rincorsa per far fronte all'evoluzione del fenomeno, al mutare delle condizioni congiunturali, a nuovi modi di concepire il turismo all'interno della vita non solo economica ma anche sociale e politica della nazione.

La quasi totalità di questo percorso si compì durante il ventennio fascista e va dunque inquadrato nel più ampio ambito dell'evoluzione della politica economica del regime<sup>13</sup>. Durante il periodo che va dalla fine del 1922 alla metà del 1943, con una media di circa 9 ogni anno, venne varato quasi il 90% degli oltre 220 provvedimenti in esame. L'intervento si accentuò in modo si-

---

in "Rivista bancaria", 20 giugno 1923, poi anche in ID., *Raccolta di studi sul turismo*, a cura di F. Demarinis, Roma, Scialoja, 1974, pp. 274-286.

<sup>12</sup> Sul lungo dibattito che precedette l'istituzione dell'Enit cfr. 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, pp. 249-299; R. SCATAMACCHIA, *Alle origini dell'industria del forestiero in Italia: percezioni, analisi, proposte*, in "Società e storia", 84, 1999, pp. 281-326; T. SYRJÄMÄÄ, *Visitez l'Italie. Italian State Tourist Propaganda Abroad 1919-1943. Administrative Structure and Practical Realization*, Turku, Turun Yliopisto, 1997 cui si rimanda anche per un'approfondita analisi dell'attività propagandistica dell'ente fino alla seconda guerra mondiale.

<sup>13</sup> Per un primo inquadramento si vedano: S. LA FRANCESCA, *La politica economica del fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 1973; G. RASI, *La politica economica e i conti della nazione*, in *Annali dell'economia italiana*, vol. 7 t. 1 pp. 69-114, vol. 8 t. 1 pp. 63-163, vol. 9 t. 1 pp. 83 e ss., Milano, Ipsoa, 1982-1983. Ampi riferimenti, assieme ad una ricostruzione delle vicende economiche del periodo, sono offerti in: R. FILOSA - G.M. REY - B. SITZIA, *Uno schema di analisi quantitativa dell'economia italiana durante il fascismo* in P. CIOCCA - G. TONIOLO (a cura di) *L'economia italiana nel periodo fascista*, Bologna, Il Mulino, 1976; pp. 51-101; G. M. REY, *Una sintesi dell'economia italiana durante il fascismo*, in G. TONIOLO (a cura di) *L'economia italiana 1861-1940*, Roma-Bari, Laterza, 1978, pp. 269-311; G. TONIOLO, *L'economia dell'Italia fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1980; V. ZAMAGNI, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1990*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 313-408; V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 251-349; A. LEONARDI, *Dalla guerra alla "grande crisi"* e A. COVA, *Dalla crisi alla fine del secondo conflitto mondiale*,

gnificativo a partire da primi anni Trenta, lasciando peraltro un'impronta duratura nella normativa sul settore<sup>14</sup>. Anche la diversa intensità nella produzione di leggi e decreti individua chiaramente questa nuova fase; la media annua, infatti, passa dai circa 6 degli anni che vanno dal novembre del 1922 fino al 1930 – nei quali vennero emanati il 23% dei provvedimenti presi dal regime – agli 11 del successivo periodo fino al luglio del 1943, cui appartiene il rimanente 77%. Come notato in precedenza, la punta massima venne raggiunta durante il quinquennio 1934-38 quando, ad una media di 23 l'anno, furono prodotte quasi il 60% delle fonti normative in materia turistico-alberghiera di tutto il ventennio e circa la metà di quelle dell'intero periodo preso in considerazione.

Vi fu, dunque, un'accelerazione nell'intervento sul settore. Angelo Mariotti, a questo proposito, sottolineava come il regime avesse mostrato un "graduale adattamento alle singole fasi evolutive" di un fenomeno che aveva subito nel corso degli anni "radicali trasformazioni del contenuto e della sostanza"<sup>15</sup>. Alla fine degli anni Trenta, lo Stato fascista aveva "decisamente inquadrato sia il fenomeno turistico, sia il fenomeno alberghiero [...] nella sfera del proprio interessamento e della propria attività"<sup>16</sup>. A produrre tale evoluzione contribuirono diversi fattori sul

---

in *Il Novecento economico italiano. Dalla grande guerra al "miracolo economico" (1914-1992)*, Bologna, Monduzzi, 1997, pp. 39-200.

<sup>14</sup> Ancora agli inizi degli anni Settanta veniva rilevato come gran parte delle norme vigenti in materia turistica risalissero a quel periodo; S. MIGLIORI, *op. cit.*, pp. 449. Tale proliferazione legislativa rese indispensabile la creazione di strumenti per facilitare la conoscenza da parte degli operatori di una normativa sempre più numerosa ed in rapida evoluzione. Dalla fine del 1932, il Commissariato del turismo iniziò la pubblicazione quindicinale del "Bollettino ufficiale della legislazione e delle disposizioni ufficiali", che assunse poi cadenza mensile ed il titolo di "Bollettino ufficiale del turismo". Nel 1941, le leggi o decreti in vigore in materia di turismo erano ben 111; cfr.: "L'Albergo in Italia", XVII, 1941, n. 4, p. 270; MINISTERO DELLA CULTURA POPOLARE - DIREZIONE GENERALE DEL TURISMO, *L'organizzazione turistica nazionale. Raccolta delle disposizioni legislative riguardanti gli organi centrali e periferici del turismo e l'organizzazione turistica*, Roma, Capriotti, 1941. È significativo che la quarta edizione del *Manuale dell'industria alberghiera*, a cura della Consociazione turistica italiana, venne pubblicata solo nel 1939 – a ben dieci anni di distanza da quella precedente, da tempo esaurita – per evitare che il così rapido mutamento della realtà normativa la rendesse superata.

<sup>15</sup> A. MARIOTTI, *L'organizzazione turistica dell'Italia fascista*, (Communiqués du studium du Tourisme a l'Université de Cracovie, fascicule 17), Cracovia, 1939, p. 6.

<sup>16</sup> M. LA TORRE, *L'attività alberghiera nel quadro dello Stato moderno*, in "L'Albergo in Italia", XVI, 1940, n. 5, p. 289-293, p. 289. Su alcuni aspetti del percorso compiuto iniziavano tuttavia ad emergere ripensamenti. Nell'aprile del 1940, in sede di discussione del bilancio preventivo del Ministero della cultura popolare, Italo Bonardi rilevava, riguardo alla legislazione turistica, come fosse "necessario un punto di arresto ed un riesame" dell'esperienza degli ultimi anni, proponendo uno snellimento dei servizi turistici: "perché il turismo è proprio l'antitesi del funzionarismo" e la mutabile "materia turistica è difficile ad essere costretta in norme legislative". Dello stesso parere era il ministro Pavolini che indicava, tra gli obiettivi da perseguire in quel difficile momento, il razionale riordino delle istituzioni turistiche, informando la Camera che era allo studio "un piano di riforma degli organismi che del turismo si occupano sul piano provinciale e locale per renderli più agili e meno uniformi"; *Camera dei fasci e delle corporazioni, Atti dell'assemblea plenaria. Discussioni*, XXX leg., (24-25 aprile 1940), pp. 546-547, 552. Su questo aspetto si veda anche F. PALOSCIA, *op. cit.*, pp. 138.

cui operare saranno necessari ulteriori approfondimenti. Si può intanto evidenziare come la sostanziale coincidenza dell'inizio di una nuova fase nella politica turistico-alberghiera in Italia con il manifestarsi degli effetti della grande crisi non debba oscurare la preesistenza di molti dei problemi che affliggevano il settore. Per quanto riguarda il sistema ricettivo, gli osservatori rilevavano all'epoca come, già dalla seconda metà degli anni Venti, era venuta "a ridursi e ad affievolirsi quella clientela facoltosa e remunerativa che ne aveva costituito, fino ad allora, il cospice maggiore" prevalendo "un nuovo tipo di cliente internazionale", più esigente e non più "disposto a retribuire come sarebbe necessario"<sup>17</sup>. Cambiamenti nei gusti e nelle esigenze dei turisti, il progressivo passaggio da un turismo prevalentemente elitario ad un fenomeno diffuso in ambiti sociali sempre meno ristretti, la maggiore concorrenza internazionale produssero una riconfigurazione ed una diversa segmentazione del mercato cui il settore alberghiero italiano faticò ad adattarsi<sup>18</sup>. L'adozione, nel 1931, di un diverso sistema di rilevazione dei flussi turistici dall'estero non consente di valutare pienamente i mutamenti quantitativi in atto tra il secondo e terzo decennio del XX secolo ma sembra comunque emergere, quantomeno, una riduzione della permanenza media<sup>19</sup>. Anche la percentuale di occupazione dei posti letto disponibili, rilevata dal 1926 per un gruppo di alberghi di medie e grandi dimensioni, mostra un progressivo calo con segni di parziale inversione solo dal 1933<sup>20</sup>. I nuovi orientamenti dei turisti stranieri ed il minore volume della loro spesa finivano per incidere, nonostante la crescita del turismo interno<sup>21</sup>, sulla redditività delle imprese alberghiere, perlomeno di quelle qualitativamente più importanti, e sul peso relativo del settore ricettivo all'interno dell'economia nazionale<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> G. CAMPIONE, *La situazione degli alberghi nell'ultimo decennio e le possibilità di nuovi orizzonti*, a cura della Federazione nazionale fascista dirigenti aziende commerciali, Roma, 1936, p. 6

<sup>18</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 6-8. Per un inquadramento di questa fase nell'evoluzione nel lungo periodo del turismo in Italia si rinvia a P. BATTILANI, *Vacanze di pochi vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 179-243.

<sup>19</sup> Per una sintesi dei dati statistici disponibili per gli anni tra le due guerre si rinvia a: A. MARIOTTI, *Corso di economia turistica*, cit., pp. 186-215; F. PALOSCIA, *op. cit.*, pp. 54-62; ed ora anche a D. STRANGIO, *Il turismo in Italia tra le due guerre mondiali. Un'analisi storico-economica dei flussi turistici stranieri*, in *Le giornate della cultura turistica*, Atti del Convegno internazionale (Rimini, 27-29 maggio 2004), in corso di stampa.

<sup>20</sup> Prossima al 51% nel 1926 passa a 44 nel 1927, a 40 nel 1928, a 41 nel 1929, a 37 nel 1930, a 32 nel 1931, a 28 nel 1932, a 37 nel 1933, a 35 nel 1934; cfr. "Commercio", 1929-1935. Per un commento a tali dati si veda G. VERONESE, *L'andamento dell'attività alberghiera secondo la rilevazione della Confederazione Nazionale Fascista del Commercio*, estr. da "Bollettino della Federazione Nazionale Fascista Alberghi e Turismo", 1931, n. 11.

<sup>21</sup> Testimoniata anche dalla spesa *procapite* degli italiani per alberghi e pubblici esercizi, in crescita per gran parte del ventennio fascista; B. BARBERI, *I consumi nel primo secolo dell'Unità d'Italia 1861-1961*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 192-193. Per quanto riguarda l'escursionismo, un notevole impulso venne dall'istituzione dei treni popolari; cfr. S. MAGGI, *Le ferrovie*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 187-191.

<sup>22</sup> Cfr. C. MOCHI, *op. cit.*, vol. 8 t. 2 p. 199, che utilizza dati tratti da V. ZAMAGNI, *La distribuzione commerciale in Italia fra le due guerre*, Milano, Franco Angeli, 1981. Come rileva questo autore, resta da verificare in che misura

Delle difficoltà, seguite al periodo di notevole sviluppo che aveva avuto il suo apice in corrispondenza del Giubileo del 1925, erano del resto ben consapevoli i protagonisti della politica turistica italiana. Alla fine del 1930, quando gli effetti della grande crisi non si erano ancora pienamente manifestati nella loro duratura gravità, Fulvio Suvich, allora presidente dell'Enit, indirizzò a Mussolini una relazione riservata nella quale, a proposito della situazione del nostro sistema turistico ed in particolare della diminuzione dei flussi di viaggiatori verso l'Italia, si afferma:

“È passato il buon «tempo antico» in cui bastava qualche pubblicazioncella a mantenere desto l'interesse per l'Italia turistica e in cui l'organizzazione turistica italiana manteneva con facilità un primato che non le era seriamente conteso. Oggi sono scesi in lizza per strapparci le correnti turistiche, con tutti i mezzi, e con vero accanimento, paesi che fino a pochi anni fa non si sognavano neanche di fare una politica turistica. Tutti i continenti si sono lanciati in questa contesa e stanno organizzandosi e attrezzandosi seriamente e in modo veramente preoccupante per i paesi di antiche tradizioni turistiche. Si ha la sensazione che sia arrivato il momento in cui il nostro Paese debba rivedere la propria politica turistica per darle più largo respiro”<sup>23</sup>.

Che l'impressione con cui si chiude il brano citato fosse condivisa dai vertici governativi sembrano testimoniarlo gli sviluppi immediatamente successivi – in particolare, la creazione del Commissariato del turismo nel 1931, con a capo proprio Suvich – che si collocano in una fase in cui era in atto, secondo l'interpretazione prevalente, una graduale evoluzione della politica economica fascista, fino a quel momento indecisa tra liberismo e dirigismo, verso un più accentuato intervento statale nell'economia<sup>24</sup>. Non si trattò più, tuttavia, di limitarsi a contrastare con maggiore efficacia la propaganda dei paesi concorrenti. Le conseguenze dirette ed indirette della depressione mondiale – non percepibili attraverso i dati sugli arrivi di stranieri<sup>25</sup> – acuirono la stato di crisi delle aziende alberghiere rendendo ineludibile l'intervento in loro sostegno, per salvaguardare un settore indispensabile a quel rilancio del turismo estero che il vistoso calo delle altre

---

tali indicazioni fossero valide anche per gli esercizi di minori dimensioni e livello inferiore o altre componenti del sistema ricettivo.

<sup>23</sup> F. SUVICH, *Relazione a S. E. il Capo del Governo sui problemi del turismo*, Roma dicembre IX (documento a stampa) in ACS, *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gabinetto*, aa. 1928-30, fasc. 3/2-1, bb. 1186 e 1187. Si noti come Suvich eviti di ricordare quanto la rivalutazione del 1927 della lira avesse contribuito a rendere l'Italia una meta meno conveniente per molti turisti stranieri.

<sup>24</sup> Cfr., tra gli altri, G. M. REY, *op. cit.*, p. 62.

<sup>25</sup> Che segnalano, dal 1931 al 1937, un progressivo incremento nei flussi con modeste inversioni di tendenza solo nel 1932 e 1935 – cfr. F. PALOSCIA, *op. cit.*, p. 57 – ma sulla cui affidabilità sono stati espressi dubbi. Nel 1935 il senatore Gallenga, in un intervento in Parlamento, definì apertamente illusorio l'andamento registrato dalle statistiche; cfr. T. SYRJÄMAA, *op. cit.*, pp. 158-159, che arriva a sospettare una deliberata manipolazione delle cifre. Va comunque considerato come la registrazione dei passaggi alla frontiera potesse sovrastimare il fenomeno a causa del crescente numero di escursionisti dai paesi confinanti.

partite invisibili della bilancia dei pagamenti rendeva di vitale importanza per l'economia nazionale<sup>26</sup>.

Dal 1933, vi furono segnali di ripresa ma seguirono presto gli effetti negativi delle sanzioni decretate contro l'Italia dopo l'invasione dell'Etiopia, dalla fine del 1935 fino alla metà dell'anno successivo. Fu un periodo di mobilitazione economica ed anche il settore turistico, come scrisse Oreste Bonomi, a capo della Direzione generale del turismo, venne “chiamato – come infinite altre energie nazionali – al servizio della patria fascista con un apporto di vantaggi politici, morali, finanziari”<sup>27</sup>. “Potenziare con ogni mezzo il turismo”, si legge in un rapporto inviato agli inizi del 1936 da Felice Guarneri a Mussolini, contenente un elenco di provvedimenti da adottare, con assoluta urgenza, per far fronte al drammatico assottigliarsi delle riserve valutarie<sup>28</sup>. Nel frattempo, la decisione di celebrare il ventennale del regime con un'esposizione universale che si sarebbe dovuta tenere a Roma nel 1942, lanciava una sfida impegnativa cui il sistema ricettivo italiano non sembrava in grado di rispondere senza aiuti da parte dello Stato<sup>29</sup>. Dopo l'ottima annata del 1937 – in cui beneficiò, di riflesso, del potere attrattivo dell'Esposizione universale di Parigi – il turismo in Italia si avviò, dagli ultimi mesi del '38, verso un rallentamento e poi alla quasi completa paralisi degli anni del conflitto. Già nell'aprile 1940, dal Convegno na-

---

<sup>26</sup> Sul calo delle rimesse degli emigrati si rinvia a F. BALLETTA, *Le rimesse degli emigranti italiani e la bilancia dei pagamenti internazionali (1861-1975)*, in F. ASSANTE (a cura di) *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, Droz, Genève, 1978, pp. 207-286, in particolare alle pp. 236-238. In alcuni anni, il saldo attivo della bilancia turistica arrivò addirittura a coprire quasi interamente il deficit di quella commerciale, cfr.: F. PALOSCIA, *op. cit.*, pp. 77-81, 86-87, 90; C. MOCHI, *op. cit.*, 180, 185-186. Per un confronto con il secondo dopoguerra si veda M. L. CAVALCANTI, *Le tourisme dans une économie ouverte: balance touristique et balance des paiements en Italie (1947-1997)*, in L. TISSOT (a cura di) *Construction d'une industrie touristique aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles. Perspective internationales*, Neuchâtel, Alphil, 2003, pp. 145-168.

<sup>27</sup> O. BONOMI, *Turismo e ospitalità*, in *L'indipendenza economica italiana*, Milano, Hoepli, 1937, pp. 582-588. Un tratto comune a tutta la pubblicistica dell'epoca, è l'insistenza con cui si cercava di attribuire al turismo il carattere di potente strumento di propaganda del fascismo all'estero, quasi a voler porre in secondo piano la dipendenza dell'Italia dalle entrate valutarie connesse.

<sup>28</sup> F. GUARNERI, *Battaglie economiche tra le due grandi guerre*, 2 voll., Milano, Garzanti, 1953, vol. I, pp. 438-439. L'autore, che fu ministro per gli scambi e le valute del governo Mussolini, fornisce una vivida ricostruzione delle vicende valutarie italiane del periodo, con frequenti e documentati riferimenti al ruolo ricoperto dal turismo. Si può rilevare come risalga allo stesso periodo l'adozione di misure più stringenti volte a disincentivare il turismo italiano all'estero; *ibidem*, vol. II, pp. 220-225.

<sup>29</sup> Il primo a proporre a Mussolini il progetto fu Giuseppe Bottai, all'epoca governatore di Roma, nel giugno del 1935. Il duce decise di far coincidere la manifestazione con il ventennale della marcia su Roma, stabilendone la durata dal 21 aprile al 28 ottobre del 1942. Il Bureau International des Expositions accolse la domanda italiana nel giugno del 1936. Dopo circa un anno, iniziarono i lavori per il quartiere espositivo, poi interrotti dagli eventi bellici nel 1941; saranno in parte portati a termine solo nel dopoguerra, monumentale testimonianza del progetto irrealizzato; I. INSOLERA, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Torino, Einaudi, 1993 (nuova ed.), pp. 157-174. Oltre alla manifestazione romana, a richiamare visitatori avrebbe dovuto essere, nel 1940, la Mostra delle terre d'oltremare di Napoli.

zionale degli albergatori tenutosi a Roma, si levava la richiesta di pronti interventi dello Stato per il salvataggio dell'attrezzatura ricettiva italiana<sup>30</sup>.

Questo susseguirsi di eventi, qui rapidamente tratteggiato<sup>31</sup>, ed il mutare dei criteri informatori dell'azione pubblica si riflessero nei contenuti degli interventi legislativi. In alcuni casi, tale evoluzione è immediatamente percepibile anche in termini quantitativi. Da una sommaria classificazione delle fonti normative in base all'oggetto, si rileva come quelle riguardanti il lato della domanda – pari al 15% del totale dell'intero periodo e costituite da varie forme di facilitazioni volte ad incentivare i flussi turistici dall'estero – si concentrino in modo quasi esclusivo tra il 1934 e l'inizio del 1939, rappresentando il 27% degli interventi emanati in quella fase di così intensa legiferazione<sup>32</sup>. Considerazioni analoghe valgono per altre categorie di interventi – ad esempio, quelli destinati a regolamentare alcuni servizi legati al turismo e a ratificare accordi internazionali in materia turistica – che, pur essendo numericamente marginali, testimoniano dell'estendersi dell'azione statale in quella fase<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> “Se la situazione si prolungherà”, si affermò in quella circostanza “molte aziende alberghiere, e in particolare quelle dei centri che avevano prevalenza di frequentazione straniera, dovranno chiudere e forse anche cessare di esistere [...] Questo non può essere certo nell'interesse generale e deve venir scongiurato con tutte le forze”; “L'Albergo in Italia”, XVI, 1940, n. 3, p. 154. In seguito, vi fu addirittura chi invocò l'intervento dell'IRI per il salvataggio delle imprese alberghiere in crisi; cfr. “L'Albergo in Italia”, XVIII, 1942, n. 2 pp. 85-89. Per avere un'idea della consistenza della strutture ricettive italiane in quegli anni si può far riferimento ai dati del Censimento industriale e commerciale effettuato dall'Istat negli anni 1937-1939. Alla data del 31 ottobre 1939 furono censiti 22.231 esercizi (di cui 22.207 attivi) – 6.129 alberghi, 4.897 alberghi meublés, 2.367 pensioni, 8.387 locande, 451 rifugi alpini – per un totale di 234.938 camere e 377.032 letti, più 13.518 posti in camerate. Gli addetti censiti erano 86.749. Gli affittacamere ed affittaletti raggiungevano il numero di 140.785 (di cui solo 25 inattivi). Per 21.883 esercizi – tra alberghi, locande, pensioni – venne rilevato anche l'ammontare complessivo degli introiti, pari a poco meno di due miliardi. Gli introiti di 134.385 affittacamere e affittaletti erano invece di 147 milioni; ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Commercio. Censimento industriale e commerciale 1937-1939*, vol IX, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1949, pp. 13, 65, 157. Più difficile è seguire l'evoluzione del comparto nel corso dell'intero periodo considerato per la scarsa comparabilità dei dati disponibili già rilevata in G. TAGLIACARNE, *Quanti sono gli alberghi in Italia?*, in “Commercio”, VIII, 1935, n. 9-10, pp. 619-624.

<sup>31</sup> Per una disamina meno sintetica si rinvia ancora a: F. PALOSCIA, *op. cit.*; C. MOCHI, *op. cit.*

<sup>32</sup> Diverse nella forma – buoni d'albergo, lira turistica, sconti sul carburante, sconti ferroviari – tali misure erano accomunate dall'obiettivo di rendere meno stridente il divario con i prezzi praticati nei paesi concorrenti, accentuato dalla politica valutaria italiana che solo nel 1936 vide una svalutazione della lira. Cfr.: F. GUARNERI, *op. cit.*, vol. II, pp. 75-81, 175-181; F. PALOSCIA, *op. cit.*, pp. 165-169; C. MOCHI, *op. cit.*, vol. 8 t. 2, pp. 181-184. La creazione di titoli turistici consentì inoltre di inserire il turismo in forme di *clearing*, tipiche di quella fase di bilateralismo commerciale, permettendo in parte di aggirare le limitazioni alle esportazioni di valuta imposte da molti paesi in quegli anni; F. GUARNERI, *op. cit.*, vol. II, pp. 260-263.

<sup>33</sup> Le norme sui servizi (2% del totale complessivo) riguardano la regolamentazione delle agenzie di viaggio e delle professioni di guida ed interprete. Tra gli accordi internazionali in materia turistica (3%) si possono ricordare quelli con la Germania. Anche le manifestazioni turistiche e l'attività di propaganda all'estero (1%) ricevono la loro regolamentazione nello stesso periodo. Al contrario, la maggior parte degli interventi relativi alle associazioni (6%), risalgono agli anni Venti e riguardano soprattutto la riforma dell'associazione di categoria degli albergatori. Più equilibrato il quadro per quanto riguarda la normativa tributaria – 5% del totale ma norme in materia sono presenti

Per quanto riguarda le categorie che comprendono il maggior numero di provvedimenti – quelle relative al sistema ricettivo (33%) ed alla creazione di istituzioni con competenze in materia turistico-alberghiera (32%) – il mutamento è invece apprezzabile soprattutto dal punto di vista qualitativo, visto che l'attenzione del legislatore, pur intensificandosi dal 1931, si manifesta durante l'intero periodo considerato<sup>34</sup>. Nel primo caso, a partire dai primi anni Trenta l'azione statale non è più solo volta alla regolamentazione del settore, che pure riceve particolari attenzioni<sup>35</sup>, ma vengono introdotte, prevedendo per la prima volta un impegno finanziario da parte dello Stato, anche misure a sostegno delle imprese e, successivamente, di incentivo per un incremento e miglioramento delle strutture ricettive. A questa nuova tipologia appartengono i provvedimenti sul credito alberghiero, uno dei problemi più sentiti dagli albergatori<sup>36</sup>. Nel 1932, si intervenne per ridurre il peso degli oneri gravanti sui bilanci di molti alberghi, attraverso un contributo statale per il pagamento degli interessi passivi<sup>37</sup>. Occorrerà tuttavia attendere alcuni anni perché il problema venisse affrontato in un'ottica non solo emergenziale con la creazione della Sezione autonoma per l'esercizio del credito alberghiero e turistico (Sacat) presso la Banca nazionale del lavoro (1937-38)<sup>38</sup>. Dal 1937, con le misure finalizzate all'adeguamento della strut-

---

anche in altre tipologie di provvedimenti – che mostra una crescita del numero di interventi dal '31 al '43 (4%) ma è nel periodo precedente che assume un peso percentualmente più rilevante (9%).

<sup>34</sup> Tra il 1910 e la presa del potere da parte di Mussolini alle strutture ricettive sono rivolti addirittura il 65% degli interventi censiti per quel periodo. Tale percentuale scende al 23% negli anni fino al 1930, per poi salire al 30% in quelli fino al 1943 (26% nel 1934-38). Ancora nei difficili anni tra la caduta del fascismo e la fine del conflitto tre dei cinque provvedimenti schedati riguardano gli alberghi. Anche le fonti normative relative all'ordinamento pubblico del turismo sono presenti in modo continuativo dal 1919, risultando addirittura prevalenti negli anni del regime, compreso il periodo 1934-38, con percentuali intorno al 30%.

<sup>35</sup> Tra l'altro, si perviene, dopo alcuni parziali precedenti, alla definizione di regole per la classificazione degli esercizi alberghieri, all'emanazione di norme sulla pubblicità dei prezzi e in seguito sul loro blocco, alla regolamentazione dell'attività di affittacamere. In ambito alberghiero, merita una citazione anche la legislazione del 1937 volta ad incrementare il turismo nell'Africa Orientale Italiana attraverso la regolamentazione e sviluppo dell'organizzazione ricettiva.

<sup>36</sup> La soluzione del quale figurava da tempo tra le richieste della categoria al governo; si veda, ad esempio, CONFEDERAZIONE NAZIONALE FASCISTA DEI COMMERCianti – FEDERAZIONE NAZIONALE FASCISTA ALBERGHI E TURISMO, *Politica turistica*, Roma, 1928 in ACS, *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gabinetto*, aa. 1928-30, fasc. 3/2-1, b. 1187, sottofasc. 10326. Sui limitati interventi precedenti cfr. A. MARIOTTI, *Le vicende del diritto alberghiero*, cit.

<sup>37</sup> Relativamente all'incidenza degli interessi passivi nei bilanci delle imprese alberghiere si può rilevare come per quelle che, al primo gennaio 1933, avevano inoltrato domanda per la concessione del contributo statale previsto dalla legge 627 del 1932 – 514 aziende con un totale di 42.356 letti, comprendenti quasi tutte le più importanti imprese del Paese – il servizio del debito assorbisse mediamente il 22% degli introiti lordi; BANCHERIUS (pseud.), *Il credito alberghiero*, in "Commercio", IX, 1936, n. 8, pp. 448-450, p. 448. Le cause dell'indebitamento risalivano in parte agli investimenti effettuati sullo slancio degli ottimi risultati della prima metà degli anni Venti; in seguito, molte imprese furono costrette a ricorrere al credito per fronteggiare una difficile situazione economica.

<sup>38</sup> Già prevista dalla legge n. 627 del 1932, la creazione di un apposito istituto di credito era stata accantonata per l'insufficienza dei fondi disponibili e la ritrosia del Governo, evidentemente solo temporanea, nei confronti di

tura ricettiva italiana in vista dell'Esposizione universale del '42, lo Stato si fece poi carico, oltre che del pagamento di una quota degli interessi sui mutui concessi dalla Sacat, anche di contribuire a fondo perduto ad una parte del capitale necessario a nuove costruzioni o miglioramenti di alberghi o altre strutture funzionali all'incremento turistico<sup>39</sup>.

Anche relativamente agli aspetti istituzionali i segnali di un'evoluzione sono soprattutto nei contenuti. Fino al 1931, infatti, tutti gli interventi avevano riguardato esclusivamente l'Enit od ambiti periferici; da quell'anno, con l'istituzione del Commissariato del turismo, la struttura inizia invece ad ampliarsi acquistando profondità gerarchica e ne vengono estesi i compiti con l'attribuzione di competenze specifiche in materia turistico-alberghiera non più solo a livello periferico<sup>40</sup> ma anche ad organi di livello governativo ai quali, per il raggiungimento dei loro scopi istituzionali, venne inoltre attribuita capacità di spesa<sup>41</sup>.

Proprio i riflessi sulla spesa pubblica della legislazione in esame rappresentano una delle novità più significative della fase che si apre con gli inizi degli anni Trenta, contribuendo in mo-

---

eccessive specializzazioni creditizie; cfr. *Questioni alberghiere e del turismo all'esame del Parlamento*, in "L'Albergo in Italia", XII, 1936, n. 2, pp. 81-92, p. 81. Le caratteristiche dell'attività svolta, d'altra parte, rendevano particolarmente difficile per le imprese alberghiere accedere a normali linee di credito; cfr. N. GARRONE, *La scienza del commercio. Gli istituti speciali di credito*, Milano, Vallardi, 1942, pp. 700-706 cui si rimanda anche per l'esame di modalità di funzionamento della Sacat.

<sup>39</sup> Si veda, al riguardo, *ibidem*, pp. 705-706, n. 2.

<sup>40</sup> Come pure avvenne con l'istituzione Comitati provinciali per il turismo (1932) poi sostituiti dagli Enti provinciali del turismo (1935).

<sup>41</sup> Com'è noto, le attribuzioni del Commissariato, istituito alle dirette dipendenze della Presidenza del consiglio, vennero trasferite nel 1934 alla Direzione generale del turismo creata all'interno del Sottosegretariato di stato per la stampa e Propaganda, elevato al rango ministeriale l'anno successivo e, infine, ridenominato Ministero della cultura popolare nel 1937. Sulle competenze della Direzione generale si rimanda a: G. MELIS (a cura di), *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, vol. IV, P. FERRARA - M. GIANNETTO (a cura di), *Il Ministero della cultura popolare. Il Ministero delle poste e telegrafi*, Bologna il Mulino, 1992, pp. 21-152. Per una valutazione sostanzialmente negativa dell'azione del Ministero in materia turistica si veda PALOSCIA, *op. cit.*, pp. 137-138. Dal 1934, il turismo entrò inoltre a far parte dell'edificio corporativo con l'istituzione della Corporazione dell'ospitalità. Tra gli interventi istituzionali figurano anche le misure riguardanti il turismo in Libia per il quale venne istituito un apposito Commissariato (1933) e l'Etal (Ente turistico alberghiero della Libia) nel 1935. L'espansione del parastato che caratterizza il periodo fascista si manifestò durante gli anni Trenta anche in ambito turistico. Tra gli enti istituiti in questo periodo, merita una particolare citazione l'Enitea (Ente nazionale per l'incremento delle industrie turistiche e alberghiere), non per la sua attività – fondato nel 1939, non giunse mai ad essere realmente operativo – ma in quanto testimonianza di un'ulteriore sviluppo, in parte già anticipato con l'Etal, nella concezione dell'intervento pubblico nel settore, non più limitato ad indirizzare o sostenere l'iniziativa privata ma anche ad integrarla, sostituendosi a questa laddove si fosse rivelata insufficiente rispetto al raggiungimento di particolari finalità. Tra gli scopi originari dell'ente, figurava infatti anche l'impianto e la gestione di attività alberghiere nelle località sprovviste di adeguate strutture ricettive cfr. A. GERELLI, *Lo Stato e l'industria alberghiera. Enitea*, in "L'Albergo in Italia", XV, 1939, n. 4, pp. 221-226; A. TROVA, *Alle origini dell'Ente nazionale industrie turistiche ed alberghiere (1939-1941)*, in "Il Risorgimento", XLV, 1993, n. 2 pp. 265-277. In precedenza, un coinvolgimento dello Stato come attore economico in campo turistico si era indirettamente già avuto solo con

do determinante a qualificare la politica economica del regime in materia<sup>42</sup>. Le cifre riportate nei bilanci dello Stato meritano una breve disamina. Stando alla riclassificazione funzionale elaborata dalla Ragioneria generale dello Stato, anche al turismo ed al settore alberghiero venne destinata una quota, in alcuni anni significativa, delle spese finalizzate all'incremento economico della nazione<sup>43</sup>. Come si può rilevare dalla Tabella 1, le erogazioni compaiono nel bilancio 1932-33, in corrispondenza con l'emanazione della prima legge sul credito alberghiero. Per tre esercizi sono contraddistinte da un peso percentuale modesto, inferiore all'1% del totale destinato all'economia nazionale e appena percepibile rispetto al totale complessivo delle spese effettive di bilancio.

È a partire dall'esercizio 1935-36 che si verifica un brusco mutamento nell'ordine di grandezza delle cifre stanziare e si apre quella fase di maggior impegno che durerà fino all'ultimo bilancio prebellico. Più che decuplicate in valore assoluto, da 10 a 110 milioni, le cifre si mantengono sullo stesso livello nell'esercizio successivo ma nel 1937-38 si registra un nuovo balzo fino al valore più alto dell'intero periodo, 258 milioni. Inferiori a tale massimo ma ancora elevati gli stanziamenti nei due esercizi successivi, che calano di circa cento milioni nel 1938-39 per risalire fino a 192 milioni nel 1939-40. A testimoniare l'importanza di questa fase è anche l'incidenza di tali cifre sull'impegno complessivo a favore del sistema produttivo, che non scende mai molto al di sotto del 7% giungendo ad un massimo dell'11,5% nel 1937-38. Anche in rapporto al totale delle spese di bilancio si registrano negli stessi anni i valori più elevati: prevalentemente intorno ad un terzo di punto ma con un massimo dello 0,7% in corrispondenza, anche in questo caso, del 1937-38<sup>44</sup>. Il periodo di maggiore sforzo finanziario si trova dunque a coincidere, in modo significativo, con quello di più intensa proliferazione legislativa in materia turistico-alberghiera.

---

l'attività degli uffici viaggi dell'Enit, dal 1927 passati alla Compagnia italiana per il turismo; cfr. A. MARIOTTI, *Corso di economia turistica*, cit., pp. 179-181.

<sup>42</sup> Oltre alle cifre, complessivamente non elevate, con cui lo Stato aveva fino a quel momento contribuito al bilancio dell'Enit, si possono segnalare per il periodo precedente solo le minori entrate tributarie legate alla concessione di agevolazioni fiscali come, ad esempio, l'esenzione dall'imposta sui fabbricati per gli edifici destinati all'attività alberghiera.

<sup>43</sup> MINISTERO DEL TESORO – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Il bilancio dello Stato negli esercizi finanziari dal 1930-31 al 1941-42*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1951; ID., *Il bilancio dello Stato negli Esercizi Finanziari dal 1942-43 al 1947-48*, Roma, 1965.

<sup>44</sup> Nel valutare tale andamento occorre inoltre considerare la crescita delle spese totali – in termini assoluti ma anche percentualmente rispetto al PIL – che contraddistingue, assieme al crescente deficit, i bilanci dello Stato nel corso degli anni Trenta; cfr.: G. BROSIO – C. MARCHESE, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 10, 61-69, 135-140; A. PEDONE, *Il bilancio dello Stato*, in G. FUÀ (a cura di) *Lo sviluppo economico in Italia. Storia dell'economia italiana negli ultimi cento anni*, Milano, Franco Angeli, 1969, vol. II, pp. 227-230.

Con la partecipazione dell'Italia al conflitto mondiale, anche le somme destinate al turismo e agli alberghi, al pari delle altre non direttamente inerenti allo sforzo bellico, diminuiscono rapidamente di valore sia assoluto, sia relativo<sup>45</sup>. Inoltre, il processo inflattivo che, come si può riscontrare dalla Tabella 1, già nella seconda metà degli anni Trenta iniziava ad erodere in termini di potere d'acquisto le somme stanziare, si accentua fino al punto da contribuire a renderle di entità minima, anche se fino alla caduta del regime si mantennero su livelli comunque superiori a quelli del primo triennio esaminato<sup>46</sup>. Nel complesso, dall'esercizio 1932-33 a quello 1944-45 le spese per l'incremento del turismo e l'attività alberghiera ammontarono a 1.094 milioni, pari al 4,3% di quelle destinate all'incremento economico della nazione e a circa lo 0,1% del totale delle spese effettive di bilancio, con una media annua di 84 milioni. Leggermente inferiori i valori espressi in lire costanti, rispettivamente, 791 e 61 milioni<sup>47</sup>.

Tali dati testimoniano, dunque, come la crescente importanza attribuita dal regime al settore turistico si tradusse anche in un impegno finanziario da parte dello Stato. Tuttavia, trattandosi di valori complessivi – di cui non vengono peraltro specificati i criteri di elaborazione – non forniscono indicazioni su aspetti essenziali ai fini di una compiuta percezione e valutazione della politica economica in materia come, ad esempio, le modalità di suddivisione tra i diversi capitoli di spesa. Inoltre, i dati pubblicati dalla Ragioneria dello Stato si riferiscono alle spese effettive accertate per ogni esercizio ma non offrono indicazioni sulla misura in cui le somme stanziare si traducevano in reali flussi di cassa. A tale riguardo, da una ricerca in corso sui bilanci consuntivi dei ministeri finanziariamente coinvolti emergono, per talune voci di spesa, alcune prime, parziali indicazioni sulle quali vale la pena soffermarsi brevemente. In particolare, verranno qui analizzati i dati, tratti dai bilanci del Ministero delle finanze e del Ministero della cultura popolare, relativi a due delle voci di bilancio più importanti relativamente all'industria dell'ospitalità:

---

<sup>45</sup> Nel giugno del 1940, dopo pochi giorni dall'entrata in guerra dell'Italia, fu decretata una drastica riduzione di tutte le spese relative ai servizi civili e gli stanziamenti relativi al turismo vennero decurtati di 108 milioni; cfr. MINISTERO DEL TESORO – RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Il bilancio dello Stato negli esercizi finanziari dal 1930-31*, cit., pp. 198-199.

<sup>46</sup> Per avere una migliore percezione dell'evolversi delle spese in termini reali, si è preferito rapportarle al potere d'acquisto della moneta al momento dell'inizio delle erogazioni, dunque in corrispondenza dell'esercizio 1932-33. Per il calcolo dei coefficienti di conversione, si è fatto riferimento alla media semplice dei numeri indice del costo della vita e dei prezzi all'ingrosso elaborati dall'Istat – ISTITUTO CENTRALE DI STATISTICA, *Il valore della lira dal 1861 al 1982*, Roma, Istat, 1983, pp. 8-9 – e, visto che gli esercizi finanziari decorrevano dal 1° luglio di un anno al 30 giugno di quello successivo, all'ulteriore media dei valori così ottenuti relativa alle coppie di anni solari corrispondenti ad ogni bilancio.

<sup>47</sup> Espresse in lire costanti le spese complessive sono pari al 5% delle spese per l'incremento economico e a poco meno dello 0,2% di quelle totali. Limitando la valutazione complessiva alla caduta del regime, dunque fino all'esercizio 1942-43, i valori sono 1.051 milioni in lire correnti (96 la media annua) e 787 milioni in lire costanti (72 di media), in entrambi i casi con un'incidenza percentuale analoga a quella rilevata per l'intero periodo.

l'assegnazione straordinaria per i provvedimenti a favore delle aziende alberghiere e del credito alberghiero<sup>48</sup> e quella relativa alla concessione di contributi per l'adeguamento delle strutture ricettive nazionali in vista dell'Esposizione universale del 1942<sup>49</sup>.

Per il primo capitolo di spesa – si veda la Tabella 2 – si rileva anzitutto un certo ritardo nell'erogazione degli stanziamenti preventivati. Minima nel primo esercizio, la percentuale dei pagamenti di competenza rispetto alle spese previste è in genere piuttosto bassa, nel migliore dei casi pari a circa un terzo delle somme stanziata ma spesso di molto inferiore<sup>50</sup>. Sebbene la grave situazione finanziaria di molte imprese alberghiere richiedesse la massima urgenza di intervento, vi furono alcune difficoltà a mettere in moto il meccanismo di concessione dei contributi. Il 26 aprile 1933, il presidente del Comitato per il credito alberghiero scrive al Commissario per il turismo Fulvio Suvich riconoscendo, a quasi un anno dalla sua entrata in vigore, come “l'applicazione della legge ha subito e subisce tuttora dei ritardi che riescono indubbiamente essenziali agli scopi che essa si è prefissa” e che “nessun contributo anche minimo è stato reso esigibile”<sup>51</sup>. In seguito, nonostante la decurtazione degli stanziamenti solo in parte poi recuperata, la situazione migliorò notevolmente via via che si riuscì ad utilizzare i residui accumulati<sup>52</sup>. Il flusso di cassa più elevato si registra nel 1936-37, quasi 16 milioni, e consistente fu anche quello nell'esercizio successivo, superiore a 12<sup>53</sup>. Comunque, alla fine del decennio coperto dallo stanziamento, una parte delle somme preventivate – sul cui ammontare, peraltro, gli albergatori ave-

---

<sup>48</sup> Introdotta con la L. 26.5.1932 n. 627 poi modificata e integrata da: Rdl 1.6.1933 n. 668; Rdl 3.2.1936 n. 440 convertito nella L. 4.6.1936 n. 1569; Rdl 16.9.1937 n. 1669 convertito nella L. 13.1.1938 n. 287; L. 4.4.1940 n. 374.

<sup>49</sup> Previsti dal Rdl 16.9.1937 n. 1669 convertito nella L. 13.1.1938 n. 287. Al riguardo si vedano anche: L. 4.4.1940 n. 374; L. 24.11.1941 n. 1506.

<sup>50</sup> Va rilevato, tuttavia, come in ognuno dei primi quattro esercizi considerati vennero accantonati 2,5 milioni per costituire un fondo da destinare all'istituzione, cui si è accennato in precedenza, di un istituto di credito alberghiero; cfr. *Questioni alberghiere*, cit., p. 81

<sup>51</sup> A quella data, il Comitato aveva deliberato su circa 200 delle 461 domande pervenute e completato la documentazione di molte altre. Ammontavano a circa a 4,5 milioni di lire i contributi concessi alle aziende alberghiere per il pagamento di parte degli interessi passivi su un totale di 190 milioni di debiti. Le deliberazioni inoltrate al Ministero del tesoro erano, tuttavia, solo 43 per un totale di 512.000 lire di contributi che non erano stati erogati a causa, stando al presidente del Comitato, di lungaggini derivanti dall'impostazione operativa del Ministero delle finanze e della Corte dei conti; ACS, *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gabinetto*, aa. 1934-36, fasc. 3/2-1, b. 1855, sottofasc. 9378.

<sup>52</sup> Solo per i primi quattro esercizi gli stanziamenti furono di dieci milioni annui come previsto dalla L. 627/1932. Scesi a 6,5 milioni fino all'esercizio 1938-39 sarebbero risaliti a 8,5 nel 1939-40 per ridiscendere a 7,5 negli ultimi due bilanci.

<sup>53</sup> Si può ritenere che a determinare tale incremento sia stato anche l'utilizzo, dopo la rinuncia alla creazione di un istituto creditizio, dei fondi originariamente accantonati a tale scopo nei primi quattro esercizi per concedere sussidi straordinari alle imprese alberghiere in maggiore difficoltà per la diminuzione dei flussi turistici nel periodo delle sanzioni; cfr. *Questioni alberghiere*, cit., p. 81.

vano espresso in più occasioni insoddisfazione<sup>54</sup> – restava ancora inutilizzata. Nel bilancio consuntivo del Ministero della cultura popolare per l'esercizio 1941-42<sup>55</sup>, erano presenti residui passivi per quasi otto milioni. Rispetto ai cento milioni previsti nel 1932, si era dunque passati, dopo la sua ridefinizione, ad uno stanziamento complessivo di 83 milioni dei quali, alla metà del 1942, solo poco più di 75 risultavano essere stati erogati. Tale importo, inoltre, si riduce a circa 61 milioni se si considera il potere d'acquisto della lira al momento dell'emanazione della legge istitutiva di questo capitolo di spesa.

Il ritardo nei pagamenti ed il divario tra le somme stanziare e quelle effettivamente erogate risultano molto più accentuati – si veda la Tabella 3 – per quanto riguarda i contributi previsti dal Rdl n. 1669 del 1937, per i quali era stato previsto un impegno da parte dello Stato di mezzo miliardo diluito in venticinque annualità. Nei primi due esercizi in cui questa voce figura nel bilancio del Ministero della cultura popolare non furono effettuati pagamenti. Nel 1939-40 e 1940-41, le somme stanziare vengono raddoppiate fino a 40 milioni e iniziano a manifestarsi flussi di cassa, che diventano particolarmente consistenti negli ultimi due bilanci esaminati ma non abbastanza da impedire ai residui passivi di crescere fino a quasi 92 milioni. Di certo, la difficile situazione finanziaria aveva imposto al Comitato per i contributi alberghieri l'adozione di criteri restrittivi nel deliberare le assegnazioni<sup>56</sup>. Complessivamente, dei 140 milioni di lire stanziati nei cinque esercizi esaminati<sup>57</sup>, solo poco più di 48 (34,4%) vennero pagati e per di più in moneta sempre più erosa dal processo inflattivo<sup>58</sup>. L'intervento statale a favore dell'industria alberghiera

---

<sup>54</sup> Significative, a questo riguardo, le parole del consigliere nazionale Cesare Pinchetti, presidente della Federazione nazionale fascista alberghi e turismo, in occasione della conversione del Rdl n. 440 del 1936 che modificava la L. n. 627 del 1932; *ibidem*, p. 87.

<sup>55</sup> L'ultimo presentato in Parlamento per un'approvazione che non si fece in tempo a votare prima della caduta di Mussolini.

<sup>56</sup> Quando questo organismo si riunì, alla fine del 1938, per deliberare sui 2.077 progetti di nuove costruzioni ed ampliamenti di alberghi presentati, pochi dei richiedenti vennero ritenuti finanziariamente in grado di ultimare i lavori e mettere in esercizio le nuove strutture. In relazione anche alle "effettive disponibilità di erogazione messe a disposizione dal governo", in quell'occasione venne così approvato solo un ristretto gruppo di progetti inerenti alcuni alberghi romani; "L'Albergo in Italia", XV, 1939, n. 2, p. III. Va rilevato come anche la concessione di mutui da parte della Sacat, fino al blocco prodotto dal perdurare del conflitto, non risultò particolarmente rapida e le somme effettivamente erogate rappresentarono, comunque, solo una parte di quelle previste dai contratti stipulati; cfr N. GARRONE, *op. cit.*, n. 4, pp. 706-707; "L'Albergo in Italia", XVI, 1940, n. 2 p. 67 e XVIII, 1942, n. 3, p. 131.

<sup>57</sup> Cifra, in realtà, non lontana da quella prevista per il capitolo di spesa precedentemente esaminato se si tiene conto del mutato potere d'acquisto della moneta. Prendendo come riferimento l'esercizio 1932-33, tali stanziamenti si riducono infatti a circa 92 milioni di lire costanti.

<sup>58</sup> Se rapportati al potere d'acquisto al momento dell'emanazione sulla legge che prevedeva gli stanziamenti, i pagamenti complessivi si riducono a poco più di 35 milioni. Ancora minore, circa 28 milioni, è il valore in lire costanti riferite al 1932-33. Sull'utilizzazione di tali fondi incise anche lo storno effettuato per la costituzione del capitale iniziale dell'Enitea; *Camera dei fasci e delle corporazioni, Atti dell'Assemblea plenaria. Discussioni*, XXX leg., 24 aprile 1940 p. 545. Riguardo all'entità delle somme effettivamente pervenute alle imprese alberghiere, resta

fino a quel momento finanziariamente più impegnativo, quello che avrebbe potuto avere – nonostante non fosse privo di elementi contraddittori e risultasse legato ad un evento specifico<sup>59</sup> – qualche effetto da un punto di vista strutturale stimolando l’iniziativa privata che in quella fase non vedeva “possibilità di utili” nell’attività alberghiera<sup>60</sup>, finì così per restare in gran parte sulla carta. Del resto, ai condizionamenti che avevano contribuito a determinarne contenuti e misura, nonché l’effettiva utilizzazione dei contributi, si erano aggiunti il mutato ordine di priorità prodotto dal conflitto e le crescenti difficoltà operative<sup>61</sup>. Il regime, tuttavia, non sembrò disinteressarsi del tutto dei problemi dell’industria dell’ospitalità. Venuta meno la scadenza dell’E42, l’obiettivo enunciato nelle dichiarazioni ufficiali divenne il ”preservare la esistente attrezzatura alberghiera: approfittare anzi della sosta per potenziarla, in vista di quello che sarà il turismo del dopo-guerra”, come dichiarò il ministro Pavolini alla Camera poche settimane prima dell’annuncio della partecipazione italiana al conflitto<sup>62</sup>; “finita la bufera che ci sovrasta”, affermò Italo Bonardi nella stessa sede sempre a proposito del sistema ricettivo, “vogliamo si trovi sempre in quella efficienza che ci renderà più rapida l’immancabile ripresa che abbiamo sempre avuto dopo tutte le guerre e tutte le crisi”<sup>63</sup>. Ci si sforzava dunque di guardare alla guerra come una breve parentesi, si confidava in un conflitto rapido e vittorioso ma ci si rese conto ben presto che non sarebbe stato tale.

---

comunque da verificare se e in che misura l’Enit, cui spettava il compito di erogarle, si sia avvalsa della facoltà concessagli di disporre anticipatamente dei fondi attraverso lo sconto gli stanziamenti previsti; cfr. N. GARRONE, *op. cit.*, p. 705, n. 2.

<sup>59</sup> Tutte le opere ammesse a fruire dei contributi previsti dal Rdl n. 1669/1937 dovevano essere ultimate e messe in funzione entro la fine del ’41, dunque in tempo utile per l’Esposizione universale del 1942. Solo in seguito, le difficoltà a terminare i lavori causate dalla guerra indussero a concedere una proroga.

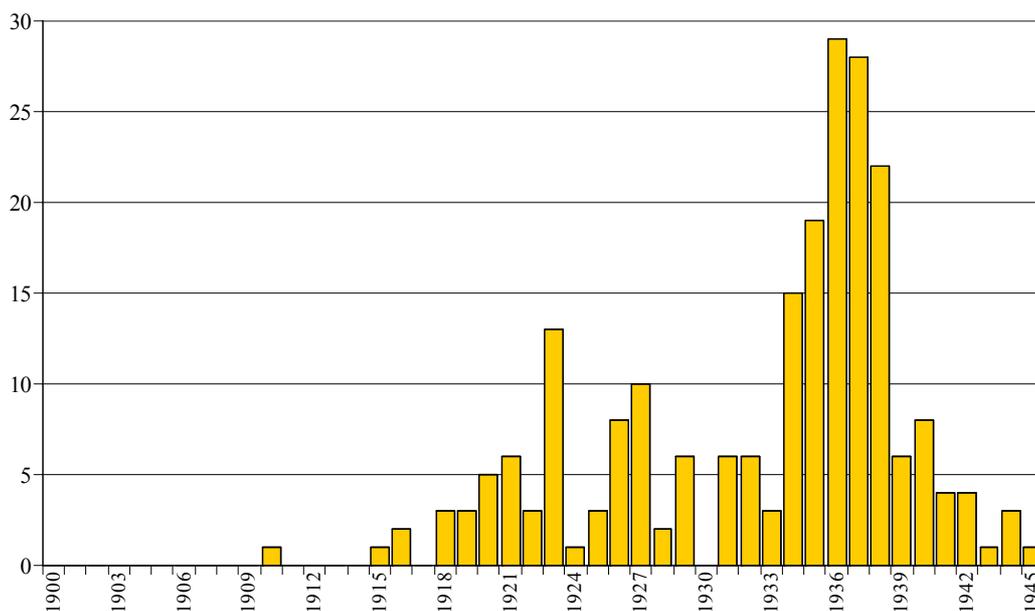
<sup>60</sup> *Camera dei fasci e delle corporazioni, Atti dell’Assemblea plenaria. Discussioni*, XXX leg., 24 aprile 1940, p. 545.

<sup>61</sup> Va comunque sottolineato come i dati di bilancio segnalino come almeno l’80% dei contributi introdotti con il Rdl n. 1669/1937 venne erogato dopo l’entrata in guerra dell’Italia ed altrettanto si può dire di oltre il 20% di quelli previsti dalla L. n. 627/1932.

<sup>62</sup> *Ibidem*, 25 aprile 1940 p. 552. Riguardo alla prima finalità, si può citare il disegno di legge approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 10 agosto 1940 contenente misure, concertate tra il Ministero della cultura popolare e la Federazione nazionale fascista alberghi e turismo, relative al differimento nel tempo di oneri a carico delle imprese alberghiere, al momento insostenibili, come quote di pigione, quote di ammortamento sui mutui, minimi di forniture di acqua, gas, forza motrice; cfr.: L. 2 ottobre 1940, n. 1452; *Provvedimenti a favore dell’industria alberghiera*, in “L’Albergo in Italia”, XVI, 1940, n. 5, pp. 303-304.

<sup>63</sup> *Camera dei fasci e delle corporazioni, Atti dell’Assemblea plenaria. Discussioni*, XXX leg., 24 aprile 1940, p. 544.

Grafico 1. *Interventi normativi in materia turistico-alberghiera in Italia (1900-1945)*



Fonte: elaborazione su dati tratti da repertori parlamentari

**Tabella 1. Il turismo e l'attività alberghiera tra le spese per l'incremento economico della nazione nei bilanci dello Stato dal 1932-33 al 1944-45 (milioni di lire)**

| Esercizi finanziari | Spese per il turismo e l'attività alberghiera |                           |                             |                       | Spese per l'incremento economico della nazione |                             |                       |
|---------------------|---|---------------------------|-----------------------------|-----------------------|--|-----------------------------|-----------------------|
|                     | correnti                                      | % su spese incr. ec. naz. | % su totale spese eff. bil. | costanti (b. 1932-33) | correnti                                       | % su totale spese eff. bil. | costanti (b. 1932-33) |
| 1932-33             | 10  | 0,8                       | 0,05                        | 10,0                  | 1.243  | 5,7                         | 1.243                 |
| 1933-34             | 10  | 0,7                       | 0,04                        | 10,6                  | 1.344  | 5,5                         | 1.424                 |
| 1934-35             | 10  | 0,8                       | 0,05                        | 10,5                  | 1.278  | 6,1                         | 1.343                 |
| 1935-36             | 110   | 7,9                       | 0,33                        | 107,3                 | 1.393  | 4,2                         | 1.359                 |
| 1936-37             | 111   | 7,2                       | 0,27                        | 97,1                  | 1.544  | 3,8                         | 1.350                 |
| 1937-38             | 258   | 11,5                      | 0,67                        | 205,1                 | 2.245  | 5,8                         | 1.784                 |
| 1938-39             | 161   | 6,8                       | 0,40                        | 121,0                 | 2.383  | 6,0                         | 1.791                 |
| 1939-40             | 192   | 6,6                       | 0,32                        | 130,4                 | 2.909  | 4,8                         | 1.975                 |
| 1940-41             | 71  | 3,5                       | 0,07                        | 41,9                  | 2.007  | 2,0                         | 1.185                 |
| 1941-42             | 58  | 2,8                       | 0,05                        | 30,1                  | 2.056  | 1,7                         | 1.068                 |
| 1942-43             | 60  | 3,3                       | 0,04                        | 22,6                  | 1.819  | 1,3                         | 686                   |
| 1943-44             | 26  | 1,0                       | 0,01                        | 3,1                   | 2.695  | 1,1                         | 324                   |
| 1944-45             | 17  | 0,7                       | 0,01                        | 0,8                   | 2.372  | 0,8                         | 112                   |
| <b>Totali</b>       | <b>1.094</b>                                  | <b>4,3</b>                | <b>0,09</b>                 | <b>791</b>            | <b>25.288</b>                                  | <b>2,1</b>                  | <b>15.645</b>         |

Fonte: si veda la nota 43 al testo.

**Tabella 2. Assegnazione straordinaria per provvedimenti a favore delle aziende alberghiere e del credito alberghiero (L. n. 627/1932) dal 1932-33 al 1941-42 (milioni di lire)**

| <i>Esercizi finanziari</i> | Spese previste | Spese di competenza accertate e pagate | % su spese prev. | Pagamenti complessivi | Pagamenti complessivi (costanti b. 1932-33) | Residui passivi a fine esercizio |
|----------------------------|----------------|--|------------------|-----------------------|---|----------------------------------|
| 1932-33                    | 10,0           | 0,7                                    | 7,4              | 0,7                   | 0,7   | 9,3                              |
| 1933-34                    | 10,0           | 2,0                                    | 19,6             | 6,2                   | 6,5   | 13,1                             |
| 1934-35                    | 10,0           | 0,7                                    | 7,3              | 6,9                   | 7,2   | 16,2                             |
| 1935-36                    | 10,0           | 0,8                                    | 8,3              | 5,7                   | 5,6   | 20,5                             |
| 1936-37                    | 6,5            | 2,0                                    | 31,0             | 15,8                  | 13,8  | 11,2                             |
| 1937-38                    | 6,5            | 2,2                                    | 33,8             | 12,1                  | 9,7   | 5,5                              |
| 1938-39                    | 6,5            | 1,6                                    | 25,2             | 6,0                   | 4,5   | 6,1                              |
| 1939-40                    | 8,5            | 0,8                                    | 9,3              | 5,7                   | 3,8   | 8,9                              |
| 1940-41                    | 7,5            | 1,4                                    | 18,1             | 8,6                   | 5,1   | 7,8                              |
| 1941-42                    | 7,5            | 2,0                                    | 27,2             | 7,6                   | 3,9   | 7,7                              |
| <b>Totali</b>              | <b>83,0</b>    | <b>14,3</b>                            | <b>17,2</b>      | <b>75,3</b>           | <b>60,9</b>                                 |                                  |

Fonte: Camera dei Deputati, Raccolta degli atti stampati, Rendiconti generali della amministrazione dello Stato: leg. XXIX nn. 82, 452, 1009, 1580, 2126; leg. XXX, nn. 16, 510, 1273, 1759, 2335.

**Tabella 3. Contributi per la costruzione, arredamento, ampliamento e miglioramento di alberghi ed altre strutture che costituiscono coefficienti per l'incremento turistico (Rdl n. 1669/1937) dal 1937-38 al 1941-42 (milioni di lire)**

| <i>Esercizi finanziari</i> | Spese previste | Spese di competenza accertate e pagate | % su spese prev. | Pagamenti complessivi | Pagamenti complessivi (costanti b. 1937-38) | Residui passivi a fine esercizio |
|----------------------------|----------------|--|------------------|-----------------------|---|----------------------------------|
| 1937-38                    | 20             | 0,0                                    | 0,0              | 0,0                   | 0,0   | 20,0                             |
| 1938-39                    | 20             | 0,0                                    | 0,0              | 0,0                   | 0,0   | 40,0                             |
| 1939-40                    | 40             | 3,3                                    | 8,2              | 10,3                  | 8,8   | 69,7                             |
| 1940-41                    | 40             | 0,4                                    | 1,0              | 20,7                  | 15,4  | 89,0                             |
| 1941-42                    | 20             | 0,3                                    | 1,4              | 17,2                  | 11,2  | 91,9                             |
| <b>Totali</b>              | <b>140</b>     | <b>4,0</b>                             | <b>2,8</b>       | <b>48,1</b>           | <b>35,4</b>                                 |                                  |

Fonte: Camera dei Deputati, Raccolta degli atti stampati, Rendiconti generali della amministrazione dello Stato: leg. XXX, nn. 16, 510, 1273, 1759, 2335.