

Συνταγματική προσέγγιση Ιταλικού Τουριστικού Δικαίου

Αντώνιος Μανιάτης

Ειδικός Επιστήμονας Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής
Οδός Δημοσθένους 5, Καλαμάτα τ.κ. 24131, τηλ. - φαξ: 2721085754 Email:
maniatis@dikaio.gr

Περίληψη

Η Ιταλία έχει να επιδείξει παγκόσμια πρωτοπορία στην καλλιέργεια του Αθλητικού και του Τουριστικού Δικαίου. Μέχρι το 2001 υπήρχε ρητά διατυπωμένη εγγύηση για τον τουρισμό και την ξενοδοχειακή βιομηχανία στο ιταλικό Σύνταγμα, το οποίο τέθηκε σε ισχύ το 1948, και επομένως μπορεί να θεωρηθεί ότι παγκοσμίως τα θεμελιώδη δικαιώματα στον τουρισμό και στη φιλοξενία υπάγονται στη δεύτερη γενεά. Σε αντίθεση με την Ελλάδα η οποία ενοποίησε για λίγο τα αυτοτελή Υπουργεία Πολιτισμού και Τουρισμού, η Ιταλία από το 2013 και μετά διαθέτει ένα ενιαίο Υπουργείο για αυτούς τους τομείς, ενώ το δημοψήφισμα του 1993 απέβη μοιραίο για το αρχικό Υπουργείο Τουρισμού και Θεάματος. Εξάλλου, ζήτημα έχει ανακύψει ως προς τη διατήρηση φασιστικών επιγραφών σε πολιτιστικά αγαθά, όπως «Mussolini Dux» σε οβελίσκο στη Ρώμη. Πρωτοπορία της Ιταλίας εντοπίζεται και στο Πολιτιστικό Δίκαιο, ενώ το θεμελιώδες δικαίωμα στη χορηγία βρίσκεται σε τροχιά περαιτέρω αναγνώρισης στο συγκριτικό δίκαιο.

Λέξεις – Κλειδιά: Τουριστικό Δίκαιο, Πολιτιστικό Δίκαιο, Αθλητικό Δίκαιο

Εισαγωγή: Η Ιταλία, πρωτοπόρος στο πολιτικό και συνταγματικό γίγνεσθαι

Ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας François Mitterrand το 1986 είχε δηλώσει ότι η Φλωρεντία είναι μία από τις πόλεις, που δεν πρέπει να ξεπερνούν τις δέκα, που έχουν σημαδέψει την ιστορία του πολιτισμού τους τελευταίους αιώνες¹. Αυτή η επισήμανση ισχύει γενικότερα για την Ιταλία όσον αφορά το πολιτικό και συνταγματικό γίγνεσθαι. Οι εμβληματικές πόλεις για την ιστορία της χώρας αυτής είναι, πέρα από την προαναφερθείσα πατρίδα του Ανθρωπισμού και της Αναγεννήσεως, η Βενετία και η Ρώμη².

Θα ήταν ενδιαφέρον να επιχειρηθεί μία συνταγματική προσέγγιση του κλάδου του ιταλικού Τουριστικού Δικαίου, με μία προκαταρκτική αναφορά στο συγκρίσιμο κλάδο του Αθλητικού Δικαίου.

I. Ιταλική παράδοση στο Αθλητικό Δίκαιο

Η Ιταλία αποτέλεσε το πρώτο παγκοσμίως Κράτος που καλλιέργησε τη νομική θεωρία για τον αθλητισμό, ο οποίος, όπως ο τουρισμός, αποτελεί κατά βάση μία δραστηριότητα αναψυχής στον ελεύθερο χρόνο των ανθρώπων. Ειδικότερα, ο όρος «αθλητικό δίκαιο» παρουσιάστηκε για πρώτη φορά το 1933 ενώ ο M.S. Giannini

¹ J. Lang, *Laurent le Magnifique*, Perrin 2005.

² Α. Μανιάτης, *Συνταγματική επικαιρότητα ευρωπαϊκού τουριστικού δικαίου*, Constitutionalism.gr, 24.12.2016.

αναφέρεται το 1949 στις «αθλητικές έννομες τάξεις», στην τότε ιδρυθείσα «Επιθεώρηση Αθλητικού Δικαίου»³. Πρόκειται για περιοδικό το οποίο εκδίδεται από την Ιταλική Εθνική Ολυμπιακή Επιτροπή⁴. Η επιστήμη του Αθλητικού Δικαίου λαμβάνει συστηματική ανάπτυξη την τελευταία δεκαετία του εικοστού αιώνα, με εξαίρεση την πρόωπη ενασχόληση και διαμόρφωση σχετικής θεωρίας στην Ιταλία. Από τις αρχές της δεκαετίας του 50, σημαντική είναι η συμβολή στον αθλητισμό και το δίκαιο, του προαναφερθέντος νομικού και του Alberto Marani - Toro, ειδικά για την κοινωνική φυσιολογία της διοίκησης και τη συστηματοποίηση της θεωρίας περί αυτόνομης αθλητικής έννομης τάξης. Από τη σκοπιά της συνταγματικής επιστήμης, είναι προφανές ότι το Αθλητικό Δίκαιο άρχισε να διαμορφώνεται έξω από το τυπικό Σύνταγμα, αποτελώντας τμήμα του ουσιαστικού Συντάγματος. Παρόμοιες παρατηρήσεις αρμόζουν για τη Γαλλία, η οποία υστερεί στη ρητή καθιέρωση ενός συνταγματικού δικαιώματος στον αθλητισμό ενώ εκτιμάται ότι η σχετικά πρόσφατη καθιέρωση του μηχανισμού των Προδικαστικών Ζητημάτων Συνταγματικότητας μπορεί να συμβάλει στην τάση εισδοχής του Αθλητικού Δικαίου στο Συνταγματικό Δίκαιο.

Σε κάθε περίπτωση, το δικαίωμα στον αθλητισμό αποτελεί ένα αυτοτελές και γνήσιο θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου, το οποίο αναδύθηκε κατά την περίοδο των δικαιωμάτων της δεύτερης γενεάς, δηλαδή από το 1917-1918 και μετά⁵. Η πρώτη απόπειρα ενσωμάτωσης σε τυπικό Σύνταγμα του θεμελιώδους δικαιώματος στον αθλητισμό έγκειται στο μεξικανικό Σύνταγμα του 1917⁶. Καθώς δεν καθιερώθηκε το δικαίωμα στον αθλητισμό, η Σοβιετική Ένωση έγινε τελικά το Κράτος που πρώτο έκανε ρητή μνεία στον αθλητισμό, προβλέποντας το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι σε ενώσεις όπως οι αθλητικές, στο Σύνταγμα του 1936⁷.

II. Ιταλική παράδοση στα δικαιώματα στον τουρισμό και στη φιλοξενία

Το Τουριστικό Δίκαιο απασχολεί από πολύ παλιά την επιστήμη της Ιταλίας⁸. Ειδικότερα, το πρώτο εγχείρημα έκθεσης του κλάδου αυτού από τη θεωρία εντοπίζεται στην έκδοση του τόμου «Το Τουριστικό Δίκαιο» του συγγραφέα Bortolo Belotti, το 1919. Αυτό το σύγγραμμα των 660 σελίδων, μέχρι πριν λίγα χρόνια μάλλον ξεχασμένο και δύσκολα ανευρέσιμο στις βιβλιοθήκες, συγκαταλέγεται μεταξύ των πρώτων βημάτων για τη δημιουργία του ιταλικού Τουριστικού Δικαίου. Τα άλλα βήματα συνίστανται στην υιοθέτηση του πρώτου νόμου για τον τουρισμό, το 1910, στην ίδρυση του Εθνικού Οργανισμού για την αύξηση των Τουριστικών Βιομηχανιών (ο οποίος έπειτα ονομάστηκε «Ιταλικός Εθνικός Οργανισμός για τον τουρισμό» και έχει διατηρήσει μέχρι σήμερα τη σχετική συντομογραφία «ENIT») το 1919, και στην ίδρυση του Ιταλικού Περιηγητικού Ομίλου το 1894.

³ Α. Μαλάτος, *Παραδόσεις Αθλητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή 2010, σ. 103.

⁴ Δ. Παναγιωτόπουλος, *Αθλητικό Δίκαιο I Συστηματική Θεμελίωση – Εφαρμογή*, Νομική Βιβλιοθήκη Έκδοση 2005, σ. 56.

⁵ Α. Maniatis, *El derecho al deporte*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUDC), 21, 2017 (υπό δημοσίευση).

⁶ Leonardo Schmitt De Bem, *La constitucionalización del deporte*, Anuario Iberoamericano de Derecho Deportivo, 2, 2011, p. 70.

⁷ K. L. Pachot Zambrana, *El derecho constitucional al deporte en la doctrina y el derecho comparado*, CC, 2016-1, pp. 123, 124.

⁸ V. Franceschelli, *Le origini del diritto del turismo e "Il Diritto Turistico" di Bortolo Belotti*, Rivista Italiana di Diritto del Turismo 2011-2, pp. 45-48.

Ο τουρισμός έχει αποτελέσει κατά μάλλον πρωτοποριακό τρόπο το αντικείμενο ενός Κώδικα, από το 2011. Έτσι η Ιταλία έγινε μόλις το δεύτερο Κράτος παγκοσμίως που απέκτησε Κώδικα για το Τουριστικό Δίκαιο, με πρώτη τη Γαλλία το 2006⁹. Ωστόσο, ο ιταλικός Κώδικας δεν αναγνώρισε καθόλου την ύπαρξη ενός «δικαιώματος σε διακοπές»¹⁰. Παρομοίως, στο ιταλικό Συνταγματικό Δίκαιο δεν υπάρχει ένα αυτοτελές θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου σε διακοπές. Κατά μείζονα λόγο προβληματίζει το γεγονός ότι η θεωρία δεν έχει την τάση να αναρωτιέται ευθέως αν υπάρχει ένα συνταγματικό δικαίωμα στον τουρισμό¹¹. Όχι απλώς το δικαίωμα αυτό στερείται ρητής συνταγματικής καθιέρωσης αλλά είναι επίσης μάλλον αποσυνδεδεμένο από το γενικό ανθρώπινο δικαίωμα στην αναψυχή. Η θεωρία αρκείται στο να θέτει το ζήτημα της ύπαρξης ενός ευρύτερου παρόμοιου δικαιώματος σε διακοπές. Εξάλλου, μερίδα της θεωρίας, συνεπικουρούμενη από τη νομολογία, υπολαμβάνει ένα υποτιθέμενο θεμελιώδες δικαίωμα στην επιδίωξη της ευτυχίας ως «πλήρως φανταστικό»¹².

Μέχρι το 2001 υπήρχε ρητά διατυπωμένη συνταγματική εγγύηση για τον τουρισμό και την ξενοδοχειακή βιομηχανία στο Σύνταγμα, το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιανουαρίου 1948. Επομένως, μπορεί να θεωρηθεί ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα στον τουρισμό και στη φιλοξενία παγκοσμίως υπάγονται σε εκείνα της δεύτερης γενεάς, όσον αφορά την ιστορική απαρχή της συνταγματικής τους καθιέρωσης. Ειδικότερα, το άρθρο 117 απένεμε στις Περιφέρειες με τακτικό καθεστώς τη νομοθετική αρμοδιότητα σε πολυάριθμα πεδία, όπως «τουρισμός και ξενοδοχειακή βιομηχανία». Ωστόσο, βάσει του δημοψηφίσματος του 2001, μία μεταβολή, επαναστατική όπως χαρακτηρίζεται από τη θεωρία, έχει συμβεί σε αυτό το άρθρο. Στο πλαίσιο της νέας του διατύπωσης, πρώτα από όλα τα πεδία που υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Πολιτείας έχουν καταγραφεί. Στη συνέχεια υπάρχουν τα πεδία της συντρέχουσας αρμοδιότητας του Κράτους και των Περιφερειών, στα οποία η νομοθετική αρμοδιότητα ανήκει στις Περιφέρειες, με εξαίρεση των καθορισμό θεμελιωδών αρχών, ο οποίος επιφυλάσσεται στο Κράτος. Τέλος, η νομοθετική αρμοδιότητα σε οποιοδήποτε άλλο θέμα που δεν επιφυλάσσεται ρητά στην Πολιτεία ανήκει στις Περιφέρειες. Συμπερασματικά, καθεμία από τις Περιφέρειες είναι εξοπλισμένη με την αποκλειστική αρμοδιότητα νομοθέτησης σε όλους τους τομείς που δεν περιλαμβάνονται στον κατάλογο της κρατικής αρμοδιότητας. Για παράδειγμα, αυτή είναι η περίπτωση του συνόλου προς ρύθμιση «τουρισμός και ξενοδοχειακή βιομηχανία», το οποίο έχει πλέον παραλειφθεί.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η ρύθμιση του άρθρου 117 είναι προβληματική σε τεχνικούς όρους και έχει γεννήσει διαφορές ενώπιον του Συνταγματικού Δικαστηρίου¹³. Επιπλέον, αυτό που δεν αναφέρεται από τη θεωρία είναι ότι μπορεί να θεωρηθεί ως

⁹ G. Castoldi, *L'esame di abilitazione alla professione di Guida turistico Manuale di preparazione*, edizione a cura di M. Boiocchi e R. Lavarini, HOEPLI 2016.

¹⁰ G. Ferro, *Nuove frontiere della tutela del turista – consumatore nello spazio giuridico europeo e antiche diatribe domestiche: riflettendo sulle c.s. ‘danno da vacanza rovinata’*, Forum di Quaderni Costituzionali, 2014, p. 16.

¹¹ A. Maniatis, *The Right to Pursuit of Happiness and Italian Tourism Law*, Tourism Development Journal Vol. 15, No 1, 2017-1, p. 54.

¹² Contra G. Gemma, *Esiste un diritto costituzionale alla felicità?*, Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña (AFDUDC), 12, 2008, p. 519 ss.

¹³ A. Algostino, *Un progetto contro la democrazia*, p. 24, in A. Algostino, L. Ciotti, T. Montanari, L. Pepino, *Io dico No Modifiche costituzionali e italicum*, Edizioni Gruppo Abele Torino 2016.

συνταγματική περιθωριοποίηση της ευαίσθητης και εμβληματικής για την Ιταλία περίπτωσης του τουρισμού, καθώς πλέον δεν απομένει καμία ρητή μνεία σε αυτόν. Ωστόσο, είναι προφανές ότι η διαγραφή της μνείας στον τουρισμό δεν οφείλεται σε πρόθεση να ελαττωθεί η προστασία των σχετικών θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Σε κάθε περίπτωση, καθώς ο τουρισμός αποτελεί ένα πολύπτυχο ζήτημα, όχι όλες από τις πτυχές του υπόκεινται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Περιφερειών. Κατά αποτέλεσμα, υπάρχουν μερικά πεδία που συνδέονται με συντρέχουσα ή αποκλειστική αρμοδιότητα της Πολιτείας. Αυτά είναι τα εξής:

- Οι οικονομικές δραστηριότητες, επομένως η πειθαρχία των επιχειρήσεων και των τουριστικών επαγγελμάτων,
- Η φορολογική νομοθεσία, η οποία υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους,
- Η προστασία των καταναλωτών, υποκείμενη στο Ενιαίο Κείμενο του Κώδικα Κατανάλωσης (Νομοθετικό Διάταγμα 206/2005), αναφορικά με την προστασία του καταναλωτή γενικά, και στο Νομοθετικό Διάταγμα 79/2011, όσον αφορά τον οργανωμένο τουρισμό,
- Ελευθερία μετακίνησης και αποδημίας,
- Υγεία και φυσική ευεξία,
- Προστασία των πολιτιστικών αγαθών και των τοπίων,
- Προστασία του περιβάλλοντος.

Εξάλλου, επισημαίνεται ότι το άρθρο 2 του Τουριστικού Κώδικα, σχετικό με τη νομοθετική επέμβαση του Κράτους, είναι σε σαφή αντίθεση με το περιεχόμενο του προαναφερθέντος άρθρου 117 του Συντάγματος. Βάσει της προσφυγής πολυάριθμων Περιφερειών, στις 5 Απριλίου 2012 το Συνταγματικό Δικαστήριο με την απόφασή του υπ' αριθμόν 80 κήρυξε αντισυνταγματικές αυτές τις διατάξεις, μαζί με τις διατάξεις άλλων 18 άρθρων του ίδιου κειμένου¹⁴.

III. Δεύτερη Ιταλική Δημοκρατία

Η Ιταλία αποτελεί μία χώρα με μεγάλο αρχαιολογικό πλούτο και διεθνώς αναγνωρισμένη πολιτιστική κληρονομιά, συγκαταλεγόμενη μεταξύ των «αρχαιολογικών χωρών», μαζί με δύο άλλες παραδοσιακές δυνάμεις της ευρύτερης γεωγραφικής περιοχής, την Ελλάδα και την Αίγυπτο.

Έχει ανεπτυγμένο όχι μόνο τον πολιτισμικό τουρισμό αλλά και τον κολυμβητικό, ο οποίος συνδέεται γενικότερα με μία μάλλον απολιτική στάση των πολιτών. Ειδικότερα, το ιταλικό Κράτος διανύει από το 1994, αν όχι από τα μέσα του 1991, την περίοδο της «Δεύτερης Ιταλικής Δημοκρατίας». Υποστηρίζεται η άποψη ότι αυτό ίσως στην πολιτική ορολογία μπορεί, αν και με κάποια υπερβολή, να ανταποκρίνεται στα πράγματα, αλλά από νομικής - συνταγματικής πλευράς δεν είναι ακριβές¹⁵. Η ανατροπή του παραδοσιακού πολιτικού σκηνικού της «κομματοκρατίας» αρχίζει να εκδηλώνεται με το καταργητικό νομοθετικό δημοψήφισμα, που γίνεται στις 09.06.1991, κατά των διατάξεων του εκλογικού νόμου που καθιερώνουν την πολυσταυρία, και οι οποίες διατάξεις, κατά την άποψη εκείνων που πρωτοστάτησαν

¹⁴ G. Castoldi, G. 2016. *L'esame di abilitazione alla professione di Accompagnatore turistico Manuale di preparazione*. Sesta edizione a cura di M. Boiocchi e R. Lavarini, HOEPLI 2016.

¹⁵ Β. Παπαρηγορίου, *Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο Η πορεία προς την "κλασική Δημοκρατία"*: Η περίπτωση της Ιταλίας, Εκδόσεις Σάκουλα Θεσσαλονίκη 1995, σ. 117.

στη διενέργεια του δημοψηφίσματος αυτού, συμβάλλουν στην πολιτική διαφθορά που μαστίζει τη χώρα. Παρά την έντονη αντίδραση του πρωθυπουργού Bettino Craxi, που παροτρύνει τους ψηφοφόρους «να προτιμήσουν το θαλάσσιο μπάνιο τους», η προσέλευση στο δημοψήφισμα είναι πολύ μεγάλη, όπως και το ποσοστό των ψήφων υπέρ καταργήσεως των εν λόγω διατάξεων. Ακόμη και στην τρέχουσα εποχή η θεωρία της Ιταλίας ασκεί κριτική στους εγχώριους πολιτικούς θεσμούς, υποστηρίζοντας ότι αυτοί είναι σημαντικά ακατάλληλοι, με κυβερνήσεις οι οποίες διαρκούσαν μέχρι το 1993 (Πρώτη Ιταλική Δημοκρατία) λιγότερο από ένα έτος και τώρα διαρκούν περίπου δύο έτη (Δεύτερη Ιταλική Δημοκρατία), έναντι άλλων εννόμων τάξεων με τις οποίες η χώρα συνεργάζεται και ανταγωνίζεται, οι οποίες απολαμβάνουν κυβερνήσεις κοινοβουλευτικής περιόδου¹⁶.

IV. Υπουργείο Πολιτιστικών Αγαθών και Δραστηριοτήτων και Τουρισμού

Στο συνταγματικό και πολιτικό γίνεσθαι η Ιταλία έχει υπάρξει πρωτοπόρος και στη δημιουργία ενός Υπουργείου ειδικευμένου στον Τουρισμό. Η περίοδος μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, κυρίως η δεκαετία 1950-1960, χαρακτηρίστηκε από μία ξέφρενη νομοθετική δραστηριότητα που απέφερε, με το νόμο της 31^{ης} Ιουλίου 1959, υπ' αριθ. 617, την ίδρυση του Υπουργείου Τουρισμού και Θεάματος. Έγινε δηλαδή αντιληπτό ότι ο τουρισμός απαιτούσε μία κατάλληλη κεντρομόλο θεσμική δομή για να αποδοθεί ενότητα σε αυτόν τον τομέα¹⁷.

Τα χρόνια που πέρασαν από τότε που θεσπίστηκε ο νόμος - πλαίσιο για τον τουρισμό, της 17^{ης} Μαΐου 1983, υπ' αριθ. 217, η απαίτηση για μεγαλύτερες εξουσίες οδήγησε κάποιες Περιφέρειες να ζητήσουν τη διεξαγωγή ενός καταργητικού δημοψηφίσματος του προαναφερθέντος νόμου 617/1959. Η επιτυχία του δημοψηφίσματος οδήγησε στην κατάργηση του νόμου και το Υπουργείο έπαυσε να υπάρχει για μία εικοσαετία. Στο μεσοδιάστημα, η κυβερνητική αρμοδιότητα για τον τουρισμό απονεμήθηκε κατά καιρούς σε διάφορα σχήματα, με πρώτο το Τμήμα για τον τουρισμό, που δημιουργήθηκε στην Προεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου.

Σε αντίθεση με την Ελλάδα, η οποία απέκτησε ένα ενιαίο Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού μετά την κυβερνητική μεταβολή του Οκτωβρίου 2009 αλλά δεν διατήρησε αυτό το οργανωτικό σχήμα για μεγάλο χρονικό διάστημα, η Ιταλία διαθέτει κατά τα τελευταία χρόνια ένα Υπουργείο ενιαίο και για τους δύο τομείς. Πρόκειται για το Υπουργείο Πολιτιστικών Αγαθών και Δραστηριοτήτων και Τουρισμού, το οποίο προέκυψε με το νόμο υπ' αριθ. 71 της 24^{ης} Ιουνίου 2013. Το Υπουργείο Πολιτιστικών Αγαθών και Δραστηριοτήτων, που αποτέλεσε τον κορμό για το νέο υπουργικό σχήμα, προήλθε αρχικά με αποκοπή από το Υπουργείο Δημόσιας Παιδείας, λαμβάνοντας την ονομασία του Υπουργείου Πολιτιστικών Αγαθών και Περιβάλλοντος. Εκείνο το Υπουργείο ιδρύθηκε στο πλαίσιο της Κυβερνήσεως του Άλντο Μόρο IV, το 1974. Πριν την ενοποίηση το 2013, είχε δημιουργηθεί στο πλαίσιο της Κυβερνήσεως Μόντι το Τμήμα για τις περιφερειακές υποθέσεις, τον τουρισμό και τον αθλητισμό στο πλαίσιο της Προεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου. Με τη σύσταση ενός Υπουργείου για τον Τουρισμό στους κόλπους του παραδοσιακού Υπουργείου για τον Πολιτισμό υποδηλώνεται η βούληση του

¹⁶ G. Crainz, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione Storia e ragioni di una riforma*, Saggine, Donzelli Editore 2016, p. 132, (*Chi lo ha detto che la Costituzione è intoccabile?*).

¹⁷ D. di Majo, *Compendio di Legislazione del Turismo e cenni alle Aziende della Ristorazione*, Gruppo Editoriale Esselibri – Simone, 2011, p. 7.

Κράτους να συνδυάσει την τουριστική ανάπτυξη με την προστασία, ιδίως με τη μορφή της ανάδειξης, των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς που μπορεί να αποτελούν σημαντικούς πόλους έλξης για τους τουρίστες.

Προάγγελος αυτής της ιστορικής εξέλιξης θα μπορούσε να θεωρηθεί μία σύμβαση του Υπουργείου Πολιτιστικών Αγαθών, που με αυτή είχε εγκαθιδρυθεί ένα μονοπώλιο στις αποκαταστάσεις των πολιτιστικών αγαθών, όσον αφορά 23 πόλεις. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη σύμβαση που υπογράφηκε το Μάρτιο 2007, ανατέθηκε σε μία ιδιωτική Εταιρεία Περιορισμένης Ευθύνης, της οποίας προσάφθηκε η μομφή ότι δεν είχε σχετική εμπειρία, να εκτελεί τις εργασίες αποκατάστασης σε κάθε τύπο αγάλματος, συντριβανιού ή μνημείου, με μηδενικό κόστος για τους τοπικούς οργανισμούς. Σε αντάλλαγμα, η επιχείρηση θα εκταμίευε προσόδους ενοικιάζοντας τις επιφάνειες των εργοταξίων σε διαφημιστικές εταιρείες. Καθόλου τυχαία, τα μνημεία που επιλέχθηκαν από την ανάδοχο βρίσκονται στις κεντρικές ζώνες των κύριων πόλεων της Ιταλίας, όπως η οδός Μαντσόνι στο Μιλάνο, η Μείζων πλατεία στη Μπολόνια, η γέφυρα του Ριάλτο (στο Μεγάλο Κανάλι) του κέντρου της Βενετίας, η πλατεία του Κάστρου στο Τορίνο. Πρόκειται για εξαιρετικά θέλγητρα, τουριστικά και εμπορικά¹⁸.

Εξάλλου, είναι ενδεικτικό της σπουδαιότητας γενικότερα του ιταλικού Δημοσίου Δικαίου, ότι επιχειρήθηκε πρόσφατα μία καινοτομία στο χώρο της διεύθυνσης του πολιτιστικού τομέα. Ειδικότερα, το Υπουργείο Πολιτιστικών Αγαθών και Δραστηριοτήτων και Τουρισμού πρόβη, με πρωτοφανή διαδικασία, στην επιλογή διευθυντών των 20 μουσείων με σπουδαίο εθνικό ενδιαφέρον, τα οποία έγιναν διευθυντικά γραφεία σε συνέχεια της μεταρρύθμισης του Υπουργείου η οποία διενεργήθηκε με το διάταγμα της 29^{ης} Αυγούστου 2014, υπ' αριθ. 171. Στη βάση του προβλεπόμενου στο νομοθετικό διάταγμα υπ' αριθ. 83 του 2014, το οποίο μετατράπηκε στο νόμο υπ' αριθ. 196 του 2014, η ανάθεση των αξιωμάτων αυτών έγινε με προσφυγή σε μία διεθνή δημόσια επιλογή, η διακήρυξη της οποίας σημειώθηκε τον Ιανουάριο 2015. Η επιλογή διαρθρώθηκε σε δύο φάσεις: η πρώτη διεξήχθη από μία ανεξάρτητη επιτροπή, που αποτελούνταν από 5 ειδικούς (3 Ιταλούς και 2 αλλοδαπούς) εγνωσμένης φήμης στον τομέα της πολιτιστικής κληρονομιάς, που κατέληξε σε μία ομάδα υποψηφίων για καθένα από τα 20 μουσεία. Η επόμενη φάση επιφυλάχθηκε στις αξιολογήσεις του Υπουργού, για τα 7 αξιώματα γενικού διευθυντικού επιπέδου, και του Γενικού Διευθυντή Μουσείων, για τα 13 του μη γενικού διευθυντικού επιπέδου. Από τις 20 θέσεις, για τις οποίες υποβλήθηκαν 1.200 αιτήσεις, 7 δόθηκαν σε ξένους, όλους Ευρωπαίους, 4 σε Ιταλούς που επιτελούσαν ανάλογες λειτουργίες στο εξωτερικό, ενώ ένας μόνο προέρχεται από το Υπουργείο. Αυτή η διαδικασία, συνιστάμενη σε μία περιορισμένη πολιτική επιλογή στηριγμένη σε σταθερές βάσεις τεχνικές - επιστημονικές, έχει χαρακτηριστεί από τη θεωρία ως ένα παράδειγμα χρηστής διοικήσεως. Τα οφέλη από αυτή τη διαδικασία μπορεί να μην περιορίζονται στη Δημόσια Διοίκηση δεδομένου ότι αν οι καλύτερες διάνοιες της κοινωνίας έρχονται να εμπλουτίσουν τη διεύθυνση του Δημοσίου, αυτή θα μπορούσε επίσης να αποβεί πιο ευαίσθητη στα αιτήματα τα οποία προέρχονται από την ίδια την κοινωνία. Συνεπώς υπονοείται ότι αυτό το πείραμα μπορεί να θεωρηθεί ως ένα μοντέλο όχι μόνο για τον τομέα των πολιτιστικών αγαθών αλλά και για την ευρύτερη

¹⁸ G. d'Imporzano, *Beni culturali / Il giallo del maxicontratto Restauri in monopolio*, L'Espresso N. 34 anno LV 27 agosto 2009, pp. 70-71.

Δημόσια Διοίκηση¹⁹. Πρόκειται για τη συνταγματικού επιπέδου αρχή της αξιοκρατίας η οποία προάγεται με τέτοιες πρωτοβουλίες²⁰.

Εξάλλου, ακόμη πιο πρόσφατη είναι η κριτική που έχει ασκηθεί από μερίδα της θεωρίας, για το Υπουργείο Πολιτιστικών Αγαθών, η πολιτική του οποίου συγκρίθηκε με την κοινωνική παρέμβαση της Ορχήστρας Quattrocanti. Η Ορχήστρα αυτή συγκεντρώνει 45 παιδιά οκτώ εθνικοτήτων, που ζουν σε συνθήκες μειονεξίας στο κέντρο του Παλέρμο. Αυτά μαθαίνουν να δημιουργούν ήχους δωρεάν, με ένα όργανο που τους έχει δανειστεί. Και, διαμορφώνοντας ήχους, μαθαίνουν το σεβασμό, την από κοινού συμμετοχή, τη δικαιοσύνη: γίνονται ανθρώπινα όντα. Αυτό το διδακτικό μοντέλο εισήχθη στην Ιταλία από τον Claudio Abbado: ονομάζεται *El Sistema* και τέθηκε σε εφαρμογή στη Βενεζουέλα από το μάεστρο José Antonio Abreu, του οποίου ο παππούς ήταν Ιταλός. Το πνεύμα με το οποίο ο Abbado έχει μεταφέρει στην Ιταλία αυτόν τον τρόπο να κοιτάζει κανείς τη μουσική συνοψίζεται καλά στην ακόλουθη φράση του: «Ο πολιτισμός επιτρέπει να διακρίνουμε μεταξύ καλού και κακού. Επιτρέπει να κρίνουμε αυτόν που μας κυβερνά. Ο πολιτισμός σώζει»²¹. Εκτιμάται ότι σε ένα δημοκρατικό και φιλελεύθερο πολίτευμα το σημαντικότερο είναι το επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα να λαμβάνει κριτική και να είναι ανοιχτό στη διαρκή βελτίωσή του.

V. Το Τουριστικό Δίκαιο και τα πολιτιστικά αγαθά στη Ρώμη

Στην πρωτεύουσα της Ιταλίας δεν υπάρχουν ιδιαίτερα προβλήματα στην αστυνόμευση, έναντι των τουριστών. Βέβαια, έχει συγκεντρώσει τα φώτα της δημοσιότητας η περίπτωση δύο Αμερικανίδων τουριστριών οι οποίες χάραξαν τα ονόματά τους στο Κολοσσαίο. Μία τέτοια ενέργεια δεν είναι πάντως πρωτοφανής στην ιστορία των μνημείων, δεδομένου ότι ακόμη και ιστορικά πρόσωπα, σαν το Λόρδο Βύρωνα, είχαν κάνει κάτι τέτοιο. Ο Βρετανός Φιλέλληνας είχε σημειώσει το όνομά του στο εσωτερικό του Κάστρου της λίμνης Λεμάν. Διασώζεται η αναγραφή αυτή μέχρι και σήμερα, στο σημαντικότερο ακίνητο μνημείο ολόκληρης της Ελβετίας, το οποίο αποτελεί και σημαντικό αξιοθέατο για το διεθνή τουρισμό. Ο Βύρωνα, ο οποίος με τους στίχους του έχει καταστήσει διάσημο αυτό το φρούριο και πρώην δεσμοκτήριο, είχε κάνει κάτι παρόμοιο και στο ναό του Ποσειδώνα, στο Σούνιο.

Ο βανδαλισμός του Κολοσσαίου από τις τουρίστριες αποτελεί μία καταδικαστέα πράξη, η οποία αναδεικνύει τη σπουδαιότητα της φύλαξης των ιστορικών μνημείων και των αρχαιολογικών χώρων, όχι μόνον έναντι των εγκλημάτων της αρχαιοκαπηλίας. Αντίθετα, το πρόγραμμα αποκατάστασης του μνημείου αυτού με την πολιτιστική χορηγία ενός ιδιώτη επιχειρηματία αποτελεί μία σημαντική πρακτική υποστήριξης του δημόσιου τομέα από τον ιδιωτικό σε έναν τομέα ευαίσθητο, σαν και αυτόν της πολιτιστικής κληρονομιάς, με αυξημένο τουριστικό ενδιαφέρον, δεδομένου ότι το Κολοσσαίο αποτελεί το εμβληματικό μνημείο της Ρώμης.

Στην Ιταλία ωστόσο τα πολιτιστικά αγαθά έχουν πρόσφατα έρθει στο προσκήνιο στο πλαίσιο του ζητήματος αν πρέπει να διατηρούνται αυτούσια, εφόσον θυμίζουν

¹⁹ A. Blasini, *Dirigenza pubblica e beni culturali: un modello per tutta l'amministrazione?*, Giornale di diritto amministrativo 6/2015, pp. 845-846.

²⁰ Πρβλ. Γ. Ασπρίδης, *Εισαγωγή στην Πολιτική και Διοικητική Οργάνωση του Ελληνικού κράτους*, Εκδόσεις Προπομπός 2013, σ. 176.

²¹ T. Montanari, *Ladri di sovranità*, p. 72, in A. Algostino, L. Ciotti, T. Montanari, L. Pepino, *Modifiche costituzionali e italicum Io dico no*, Edizioni Gruppo Abele 2016.

την περίοδο της φασιστικής διακυβέρνησης. Ειδικότερα, στη συγκυρία της κοινοβουλευτικής ψήφισης του άρθρου 293-bis του Ποινικού Κώδικα, το οποίο τιμωρεί λεπτομερώς την προαγωγή του ναζισμού και του φασισμού σε κάθε μορφή, συμπεριλαμβανομένου του ρωμαϊκού χαιρετισμού, διατυπώνεται από ορισμένους μία πολεμική κατά των φασιστικών μνημείων, τα οποία θα έπρεπε κατά αυτούς να αποκαθαρθούν από τις επιγραφές «Dux»²². Για παράδειγμα στέλεχος του Δημοκρατικού Κόμματος της Αριστεράς δήλωσε «ευμενές» στη διαγραφή της μεγαλογράμματης φράσης «Μουσολίνι Ηγεμόνας» («Mussolini Dux») από τον οβελίσκο του τεράστιου αθλητικού χώρου της Ρώμης «Φόρο Ιτάλικο», χωρίς όμως να ζητήσει κάτι τέτοιο. Πρόκειται για ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα που αφορά και το διεθνή τουρισμό που συνηθίζει να επικεντρώνεται στα σύμβολα του παρελθόντος και στα μνημεία.

Επίλογος: Συνεπαγωγές για το Ιταλικό Συνταγματικό Δίκαιο

Το Τουριστικό Δίκαιο πρώτα εμφανίστηκε στο πεδίο του Διοικητικού Δικαίου και της Δημόσιας Διοίκησης, στη συνέχεια του Συνταγματικού Δικαίου και της Κυβέρνησης. Σημαντική είναι η προσπάθεια σύνδεσης του τουρισμού με τον πολιτισμό, και στις δύο περιόδους δημιουργίας Υπουργείου ειδικευμένου στον τουρισμό.

Ως εκ τούτου, η συνταγματική ανάλυση που προηγήθηκε για τον τουρισμό δεν θα μπορούσε παρά να εστιάσει και στον πολιτισμό. Παρόμοιες παρατηρήσεις αρμόζουν και για το φαινόμενο του αθλητισμού, που στην ουσία αποτελεί έκφραση του πολιτισμού και πολλά μεγάλα αθλητικά γεγονότα αποτελούν πόλο έλξης στο πλαίσιο του διεθνούς τουρισμού.

Εξάλλου, είναι αξιοσημείωτο ότι ο πολιτικός ηγέτης - σύμβολο της Πρώτης Ιταλικής Δημοκρατίας, ο Άλντο Μόρο, ήταν ο πρώτος πρωθυπουργός με κυβέρνηση με ένα αυτοτελές Υπουργείο Πολιτιστικών Αγαθών. Είναι σημαντικό επίσης να αναφερθεί ότι αυτή η εξέλιξη ήρθε να συμπληρώσει την παγκοσμίως πρωτοποριακή προσπάθεια της Ιταλίας να δώσει απάντηση στην πολύ αυξημένη εγκληματικότητα στο πεδίο των πολιτιστικών αγαθών. Η Ιταλία έγινε η πρώτη χώρα παγκοσμίως όσον αφορά την αντεγκληματική πολιτική για την αρχαιοκαπηλία, σε σημείο που αποτέλεσε το σημείο αναφοράς και για την Ελλάδα, όταν εκείνη προσπάθησε να αντιμετωπίσει συστηματικά και εξειδικευμένα τον ίδιο «εσωτερικό εχθρό», κυρίως με τη θέσπιση και εφαρμογή του Ν. 3658/2008. Με βάση την πρόσφατη κινητικότητα στο συγκριτικό δίκαιο, μπορεί να συναχθεί ότι ένα νέο ειδικό θεμελιώδες δικαίωμα έχει αναδυθεί, στην προστασία από τις παράνομες ανασκαφές και από την αρχαιοκαπηλία.

Η πρωτοπορία της Ιταλίας στο Πολιτιστικό Δίκαιο συνεχίζεται, καθώς ο νέος Κώδικας Δημοσίων Συμβάσεων, δηλαδή το νομοθετικό διάταγμα 50 της 18^{ης} Απριλίου 2016, έχει εισαγάγει σημαντικές καινοτομίες στο ζήτημα της χορηγίας. Εμπνευσμένος από μία λογική απλούστευσης και μη επιβάρυνσης της διοικητικής διαδικασίας που επιλέγεται από το χορηγό, εισήγαγε μία ύλη καινοτόμο, απλουστευμένη και ενιαία για τις συμβάσεις χορηγίας προς τους δημόσιους φορείς, τόσο στον τομέα των πολιτιστικών αγαθών όσο και στους υπόλοιπους, όσον αφορά τα έργα, τις υπηρεσίες και τις προμήθειες.

²² G. Rossi, *Fascismo, primo ok al giro di vite La propaganda diventa un reato*, La Nazione Mercoledì 13 settembre 2017, p. 15.

Γενικότερα, μπορεί να παρατηρηθεί ότι η πολιτιστική χορηγία αποκτά ένα άτυπο προβάδισμα έναντι άλλων μορφών χορηγίας (αθλητική χορηγία, χορηγία για την τουριστική προβολή μίας χώρας)²³. Σε κάθε περίπτωση, στο συγκριτικό δίκαιο παρατηρείται μία σημαντική κινητικότητα περαιτέρω νομοθετικής καθιέρωσης του θεσμού της χορηγίας, έτσι ώστε να κερδίζει έδαφος το θεμελιώδες δικαίωμα στη χορηγία, στο ουσιαστικό Σύνταγμα. Για παράδειγμα, με βάση το Ν. 4276/2014 στην ελληνική έννομη τάξη εισήχθη για πρώτη φορά ο θεσμός της «χορηγίας για την τουριστική ανάπτυξη και προβολή της Ελλάδας» με «αποδέκτη της χορηγίας» το Υπουργείο Τουρισμού και τους εποπτευόμενους από αυτό φορείς. Αυτή είναι η περίπτωση φορέων όπως ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού, ο οποίος με τον ίδιο νόμο έχει αναβαθμιστεί σε οργανισμό προβολής όχι μόνο της τουριστικής δραστηριότητας αλλά και της ίδιας της Ελλάδας, καθώς και του Ξενοδοχειακού Επιμελητηρίου Ελλάδος, οι οποίοι ήδη έχουν ωφεληθεί σημαντικά από την ενεργοποίηση των χορηγιών που προσφέρουν διάφορες ιδιωτικές επιχειρήσεις προς αυτούς. Η χορηγία, τουλάχιστον όσον αφορά τον τουριστικό τομέα, αναδύεται ως ένα δυναμικό δικαίωμα στην τρέχουσα περίοδο της τέταρτης γενεάς των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το οποίο αποβαίνει αμοιβαία επωφελές, για τους χορηγούς και τους αποδέκτες.

Τέλος, στο Συνταγματικό Δίκαιο της Ιταλίας αναλογούν τα «πρεσβεία τιμές» για τη συνταγματική εγγύηση στον τουρισμό και στη φιλοξενία. Πρόκειται για ανθρώπινα δικαιώματα τα οποία ενδείκνυται να «προβιβαστούν» σε ρητώς διατυπωμένα δικαιώματα στο ιταλικό Σύνταγμα, όπως και σε άλλα Συντάγματα, κατ' αναφορά με άλλα συγκρίσιμα δικαιώματα, πιθανά στο πλαίσιο ενός σε ευρεία έννοια δικαιώματος στην αναψυχή.

²³ Βλ. Α. Μανιάτης, *Δικαίωμα / ΨΧ*, Δημόσιο Δίκαιο, 2017, 1, σ. 39.

A constitutional approach to Italian Tourism Law

Antonios Maniatis

Teaching staff of Western Attica University
Dimosthenous Street 5, Kalamata p.c. 24131, tel. – fax: 2721085754 Email:
maniatis@dikaio.gr

Abstract

Italia is a pioneer as for the promotion of Sports Law and Tourism Law. Up to 2001, there was an explicit guarantee of tourism and hotel industry in the Italian Constitutional, which was put into force in 1948. So, the constitutional rights to tourism and hospitality may be regarded as second-generation rights. In contradiction to Greece, which unified just for a short period of time the separate Ministries on Culture and Tourism, Italy from 2013 and on has been endowed with a unified Ministry in these sectors, whilst the 1993 referendum led to the abolition of the initial Ministry on Tourism and Spectacle. Besides, a question has emerged as for the maintenance of the fascist inscriptions on cultural goods, like «Mussolini Dux» in an obelisk in Rome. Italy is also a pioneer in Cultural Law whilst the fundamental right to sponsorship is on the path of further recognition in comparative law.

Keywords: *Tourism Law, Cultural Law, Sports Law*