

Osservatorio sulle fonti

RAPPORTI TRA LEGISLAZIONE NAZIONALE E LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI TURISMO

di *Stefania Cantisani**

1. Introduzione

Il turismo in generale, nel suo duplice aspetto comprendente sia il complesso delle attività e finalità connesse all'offerta di beni e servizi da parte dei soggetti abilitati a operare in tale campo (c.d. "turismo passivo") che la fruizione di viaggi e soggiorni ed altri servizi mirati al turista (c.d. "turismo attivo"), assume una specifica importanza sotto il profilo pubblicistico essendo intrinsecamente collegato non solo ai diritti fondamentali della persona umana ma soprattutto al complesso delle attività di natura economica che ruotano attorno ad esso.

Le attività turistiche, infatti, interferiscono con la cura di diritti costituzionalmente tutelati, quali il diritto al riposo dal lavoro e alle ferie (art.36 Cost.), il diritto alla salute(art.32 Cost.), il diritto alla libertà di circolazione sul territorio ed all'espatrio (art.16 Cost.), diritti che l'ordinamento ritiene meritevoli di attenzione e sostegno sotto il profilo economico.

Quanto all'importanza dell'industria turistica è sufficiente rammentare che il contributo totale del turismo all'economia italiana nel 2013 (dati dell'Osservatorio Nazionale del Turismo) ha raggiunto il 10,3% del PIL e che nello stesso anno il numero dei posti di lavoro generati dal settore si è assestato sull'11,6% dell'occupazione totale, circostanza, questa, che colloca l'industria turistica italiana per l'economia del paese su di un valore superiore alla media mondiale ed europea.

La rilevanza pubblicistica assunta dalla materia riguardo alla necessità di tutelare il godimento di beni protetti dalla Costituzione vale quindi a giustificare l'intervento statale al fine di ricondurre a unità gli interventi nel settore.

D'altra parte la stessa materia del turismo giacché intimamente connessa e intersecata con numerosi altri ambiti d'interesse non è facilmente collocabile in maniera a sé stante e ciò ha creato problemi di competenza normativa tra i vari livelli di governo che hanno dato luogo ad una ampia e articolata giurisprudenza, non sempre lineare in punto di diritto, da parte della Corte Costituzionale.

2. Il turismo come materia di competenza legislativa "concorrente" tra Stato e Regioni nella redazione originaria della Costituzione

Nel testo originario della Costituzione (art.117) il turismo, insieme all'industria alberghiera, era stato inserito espressamente tra le materie di competenza legislativa concorrente affidata alle Regioni a statuto ordinario: la potestà legislativa regionale era

* Cultore di Diritto costituzionale presso l'Università di Pisa

Osservatorio sulle fonti

esercitabile nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, oltre che nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni.

Trattandosi di un'elencazione tassativa ne derivava che le materie non espressamente ricomprese in quelle indicate nel citato articolo 117, e quindi "residuali", rimanevano nella competenza statale (c.d. "clausola residuale a favore dello Stato").

L'attribuzione alle Regioni delle funzioni legislative e delle conseguenti funzioni amministrative nella materia del turismo (in base al principio del "parallelismo" dettato dall'art. 118) era fondamentalmente collegata alla visione dei costituenti secondo la quale l'elenco dell'art. 117 comprendeva quei settori di attività che, come il turismo (e l'industria alberghiera), non avendo rilievo nazionale, si prestavano a una disciplina differenziata su base regionale e locale: nel settore del turismo ciò avrebbe potuto consentire la creazione, in teoria, di modelli specifici legati alle peculiarità territoriali senza trascurare le interconnessioni che potevano realizzarsi con tutta una serie di soggetti pubblici e privati insediati localmente che si erano già costituiti (Pro loco, Enti provinciali del turismo e Aziende autonome di cura e soggiorno e turismo) sulla scia di una solida tradizione antecedente all'ordinamento repubblicano o che erano stati creati ex novo a livello centrale come l'ENIT (Ente nazionale italiano del turismo)¹.

Quanto alle Regioni a statuto speciale di cui all'art. 116 Cost. tutti gli statuti prevedevano una competenza sostanzialmente primaria o esclusiva nella materia del turismo e industria alberghiera" con limiti variegati per ciascuna regione.

Tali limiti, seppure non coincidenti, erano comunque unanimemente considerati omogenei da dottrina e giurisprudenza e risultavano nel complesso meno stringenti di quelli cui erano soggette le Regioni a statuto ordinario tenute al rispetto di clausole generali che, come quella relativa alla tutela dell'*interesse nazionale*, legittimava il legislatore nazionale ad intervenire nelle materie di competenza regionale in ragione delle esigenze unitarie dell'ordinamento giuridico.

Nel faticoso processo d'istituzione delle autonomie regionali, comunque, la "vocazione" regionale del turismo appare chiaramente tracciata dai primi decreti di attuazione degli statuti speciali che trasferivano alle Regioni speciali e alle Province autonome la direzione, l'indirizzo e la gestione di tutti gli enti e soggetti operanti in materia a livello locale anche se la citata "vocazione" appare accompagnata da un'organizzazione a forte impronta statale secondo un modello definito di "policentrismo informale"².

Sono poi note le modalità che caratterizzarono il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario nelle materie di cui all'art. 117, trasferimento disposto dalla l. 281/1970 (legge finanziaria del 1970) e dai successivi undici decreti de-

¹ L'ENIT, fondato nel 1919, è stato trasformato in ENIT - Agenzia nazionale del turismo ai sensi del d.l. n.35/2005. In seguito il d.l. n.83/2014 (c.d. Decreto art bonus e turismo) ha proceduto al suo riordino ed alla sua riorganizzazione trasformandolo da ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione, sottoposta all'attività di indirizzo e di vigilanza dell'allora Ministro delle attività produttive, in ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo allo scopo di assicurare risparmi di spesa e di migliorare la promozione e la commercializzazione dell'offerta turistica.

² Sul "policentrismo informale" prima della legge quadro sul turismo del 1983 v. F. TEDESCHINI, *Turismo e poteri pubblici*, F. Angeli, Milano, 1983.

Osservatorio sulle fonti

legati approvati in attuazione della legge stessa³.

A mente della citata legge 281/1970 (art. 17 comma 1, lett. b), infatti, la delega che doveva essere esercitata “*per settori organici di materie*” fu attuata in maniera parziale e frammentaria utilizzando la c.d. tecnica del ritaglio: lo Stato, cioè, si ritagliava nei settori di competenza regionale uno spazio di manovra con la conseguenza di vanificare il trasferimento (o per meglio dire il passaggio) di funzioni che, si noti bene, avveniva in assenza della necessaria e presupposta emanazione di normativa quadro.

Oltre a ciò, lo Stato, per controbilanciare i “trasferimenti di funzioni” in tal modo realizzati, riservava per sé, nelle stesse materie oggetto del trasferimento, *la funzione di indirizzo e di coordinamento* delle attività regionali che attenevano “*a esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali*” (art. 17 comma 1, lett. a) della l. 281/1970⁴.

Tale funzione ha poi sostanzialmente ricevuto l’avallo del giudice delle leggi che ne ha sostenuto la piena compatibilità con i valori costituzionali ritenendola “*il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell’interesse nazionale e di quello di altre Regioni, che l’art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente “di merito”, spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 Costituzione)*” (così Corte cost. sent. 39/1971).

Ma vi è di più: il potere statale di indirizzo e coordinamento operava non solo nell’ambito della sfera amministrativa, ambito entro il quale era stato inizialmente sconfinato dallo stesso legislatore ma si estendeva altresì alla sfera legislativa regionale sia concorrente che primaria (in tal senso v. sent. Corte cost. n. 340/1983 che legittimava l’esercizio della funzione in parola nei riguardi delle Regioni a Statuto speciale in quanto, essendo il potere di indirizzo e coordinamento posto a presidio di esigenze unitarie non suscettibili di localizzazione territoriale, il vincolo da esso derivante “*deve quindi poter operare, come esige la giurisprudenza della Corte, (cfr. sentenza n. 150/1982) senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi*”.

Ed è proprio facendo riferimento alla funzione appena richiamata e alla lettura fortemente “statalista” connessa alle esigenze di tutela delle istanze unitarie non frazionabili a livello sub-statale che la Corte Costituzionale giudicherà legittima la prima legge quadro sul turismo (l. 17 maggio 1983, n. 217 “*Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica*”) impugnata da Regioni a statuto ordinario e da altre a statuto speciale che lamentavano l’invasione delle competenze regionali operata dalla legge mediante l’esercizio di detta funzione⁵.

³ Il turismo e l’industria alberghiera sono stati trattati dal d.lgs. 14 gennaio 1972, n. 6.

⁴ Sulla funzione di indirizzo e coordinamento e sulla giurisprudenza costituzionale sul punto v. F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale e la sua incidenza sull’autonomia delle Regioni e Delle Province autonome*, Cacucci, Bari, 1992.

⁵ Si ricorda in proposito che in occasione della seconda fase del trasferimento di funzioni alle Regioni, l’art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 “*Norme sull’ordinamento regionale e sull’organizzazione della*

Osservatorio sulle fonti

In quella sede, la Corte ribadì l'assunto secondo il quale la funzione di indirizzo e coordinamento *“trova il supporto dei principi costituzionali e può essere prevista dalla legge ordinaria dello Stato nei confronti di tutte le Regioni, indipendentemente dal grado o tipo di autonomia a queste riconosciuto”* (sent. n. 195/1986).

È comunque da rilevare che la citata legge quadro sul turismo rappresentò l'ossatura e la cornice unitaria in materia dettando i principi fondamentali che consentivano alle regioni di legiferare, pur all'interno di un impianto sostanzialmente centralistico, poiché l'organizzazione del settore era dettagliatamente stabilita e dunque con essa anche i margini d'intervento regionale apparivano veramente ridotti.

Il successivo passaggio alle Regioni delle funzioni di competenza del Ministero del Turismo e dello spettacolo, soppresso a seguito del referendum del 15 aprile 1993, operata con il d.l. 29 marzo 1995, n.97 *“Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport”* convertito nella l. 30 maggio 1995, n. 203 e la legge delega 15 marzo 1997, n. 59 attuata con il decreto delegato 31 marzo 1998, n. 112 nell'ambito delle c.d. riforme Bassanini, non influì in maniera rilevante sulle competenze regionali in materia di *“turismo e industria alberghiera”*⁶ poiché, nonostante il rafforzamento delle autonomie regionali avvenuto a Costituzione invariata, le Regioni non riuscirono a dimostrare la loro capacità di governo coordinato del settore appiattendosi sulla normativa statale preesistente senza elaborare modelli di turismo differenziati e senza svolgere quel ruolo di enti di normazione - programmazione ad amministrazione indiretta necessaria così come venivano configurati originariamente dalla Costituzione (art. 118).

Questo anche se il decreto 112/1998 conferiva alle Regioni un qualche spazio normativo in particolare per ciò che atteneva al conferimento di compiti agli enti locali (anche) in materia di turismo (come in ogni altra materia ex art. 3 del d.lgs. 112); e poi per stabilire il regime delle concessioni delle aree demaniali a finalità turistica (stabilimenti balneari, porti turistici), passate definitivamente mediante *“conferimento”* (dopo la *“de-*

pubblica amministrazione” che delegava il Governo a completare il citato trasferimento, confermava di esclusiva pertinenza statale l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario ribadendo che essa atteneva ad esigenze di carattere unitario, *“anche con riferimento agli obiettivi di programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari”*. Il d.P.R. 616/1977 che attuava il completamento del passaggio delle funzioni alle Regioni per la parte inerente la materia del turismo e dell'industria alberghiera (art. 56 e ss.) si collocava nel solco già tracciato con il primo trasferimento mantenendo il modello che accentrava nel Ministero l'organizzazione e le decisioni nel settore.

⁶ Sul punto v. M. MALO, *Baricentro regionale in materia di turismo: teoria e prassi*, in ISSiRFA-CNR, *Regioni e attività produttive*, Giuffrè, Milano, 2008 che ritiene che le disposizioni del decreto legislativo n. 112 del 1998, espressamente formulate in materia di turismo (articoli 43 – 468) non avessero aperto nuovi significativi spazi di autonomia regionale mentre ravvisa l'elemento di novità nella *“singolare previsione (art. 44, lett. a, d.lgs. 112/1998) di definire «principi e obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico» con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M.): cioè con una fonte secondaria statale, che, se pure adottata previa intesa con le Regioni, avrebbe prodotto una sorta di delegificazione di norme di principio (di assai dubbia legittimità costituzionale). In tema di turismo, il decreto legislativo 112 più che un'attività regionale prefigurava quindi un'attività statale, annunciando un atto del Governo (da concordare con le Regioni) di fondamentale contenuto (definizione di principi e obiettivi).*

Osservatorio sulle fonti

lega” operata dall’art. 59 del d.lgs. 616/1977) dalla competenza statale alla competenza regionale (attraverso l’art. 105, lett. l, e l’art. 89, lett. e, d.lgs. 112/1998, rispettivamente per il demanio marittimo e per le spiagge lacuali).

2. La riforma del titolo V della Costituzione: il turismo come materia di competenza regionale “residuale” nella giurisprudenza della Corte costituzionale

La legge costituzionale n. 3/2001, nel ridefinire completamente e in maniera innovativa l’assetto delle autonomie individuando un modello nel quale gli enti (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) costituenti l’articolazione della Repubblica risultano equi ordinati allo Stato (v. art.114 Cost), ribalta il sistema delle competenze legislative: allo Stato viene attribuita la competenza *esclusiva* in 17 materie(art. 117, co. 2), con perdita della previgente competenza residuale mentre altre 19 materie formano oggetto di competenza “concorrente” (art. 117, co. 3);da ultimo (art. 117, co. 4), si prevede una competenza “residuale” delle Regioni in tutte le materie non ricomprese negli elenchi di cui al 2 e 3 comma dell’art. 117.

Alla luce del mutamento normativo così intervenuto, dunque, è indubbio che il turismo (e l’industria alberghiera) debba essere riportato nell’alveo della potestà legislativa “residuale” di cui al citato comma 4 dell’art.117 Cost. in virtù di un’operazione di sottrazione della materia che non figura né nel comma 2 né nel comma 3 dell’articolo in parola e cioè non risulta né nell’elenco di materie demandate alla competenza esclusiva dello Stato, né in quello oggetto di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

Ciò è stato più volte confermato dalla Corte costituzionale che, sin dalla sentenza 197 del 2003⁷ ha definito “pacifica” la competenza legislativa residuale in materia di turismo (cfr. sent. n. 98/2008).

Pur tuttavia occorre segnalare come l’affermazione abbia subito un certo ridimensionamento tutte le volte nelle quali la Corte si è imbattuta in altre materie di competenza esclusiva o concorrente che presentavano profili d’interconnessione o sovrapposizione con la materia del turismo; in tutti questi casi, infatti, è stato ritenuto legittimo l’intervento statale dal momento che “*limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente ... significherebbe ... circondare le competenze legislative delle regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze*”; dall’altra parte se, in virtù del principio di sussidiarietà di cui al comma 1, art. 118 Cost., la funzione amministrativa – per assicurarne l’esercizio unitario – può ascendere dal Comune allo Stato, «*ciò non può restare senza conseguenze sull’esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per*

⁷ La sentenza 197/2003 ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria nei confronti di diversi articoli della l. 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo) come si illustrerà in maniera più dettagliata di seguito nel testo.

Osservatorio sulle fonti

sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere un compito siffatto» (Corte cost., sent. n. 303/2003)⁸.

L'intervento statale, dunque, si configura come espressione del **principio di unità e indivisibilità della Repubblica** e consente allo Stato di agire sia nell'ambito legislativo che in quello amministrativo in un settore che, come il turismo, è caratterizzato da un'offerta estremamente frammentata.

Secondo le indicazioni della Corte, pertanto, l'incidenza dell'intervento statale è giustificata dalla necessità di attivare una politica promozionale unitaria dell'offerta turistica; questo significa che lo Stato deve attrarre su di sé non *“la generale attività di coordinamento complessivo delle politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, bensì soltanto ciò che è necessario per soddisfare l'esigenza di fornire al resto del mondo un'immagine unitaria. Infine, lo Stato deve prevedere il coinvolgimento delle Regioni, non fosse altro perché la materia turismo, appartenendo oramai a tali enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo* (Corte cost., sent. n. 214 del 2006, punti 8-9 diritto; sent. n. 76 del 2009, punti 2-3).

E ancora si afferma che seppure la materia del turismo appartiene *«alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sent. n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006), tuttavia l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà ed adeguatezza possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione*

⁸ Con la sentenza 303/2003 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) così detta "Legge obiettivo" e dell'articolo 1, comma 3-bis, della medesima legge, introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti); è stata inoltre dichiarata la illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale) e dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate. La Corte ha censurato inoltre per eccesso di delega il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443). Sono state dichiarate invece inammissibili e/o infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate da diverse Regioni nei riguardi della citata legge n. 443/2001 e dei alcune norme del decreto legislativo di attuazione n. 190/2002 in ragione di quel principio di unità ed invisibilità della Repubblica sopra enunciato in relazione al fatto che la legge in argomento disciplinava il procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

Osservatorio sulle fonti

dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni. Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno e internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale» (Corte cost., sent. 20 marzo 2009, n. 76).

Quanto agli aspetti che non sono riconducibili alla materia del “turismo” ma vi sono comunque in qualche maniera coinvolti, la Corte ha affermato che **non rientrano** nella citata materia le seguenti discipline/disposizioni:

- la disciplina delle *professioni turistiche*⁹;
- la disciplina dei *rapporti civilistici* coinvolti¹⁰;
- la disciplina della fissazione e della riscossione dei *canoni d'uso per le concessioni dei beni demaniali* marittimi (sent. n. 94/2008, n. 88/2007, n. 180/2010);
- la disciplina del meccanismo di regolazione tariffaria per il calcolo della variazione annuale massima dei *diritti aeroportuali*, che la sent. n. 51/2008 ha ricondotto alle materie dell'ordinamento civile e della tutela della concorrenza;
- la disciplina dei principi generali in materia di *bevande ed alimenti trattati e somministrati* nelle aziende di agriturismo, aspetti riconducibili alla materia «tutela della salute» (sent. n. 339/2007);
- l'imposizione alle Regioni di *obblighi di fornire informazioni* ad organismi nazionali, che la sent. n. 339/2007 ha ricondotto alla materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale».

In altri casi è stato ritenuto legittimo l'accentramento in capo allo Stato di funzioni amministrative nella materia de qua in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione ex art.118 Cost. sempre che sussistano i presupposti di legittimazione ad agire da parte della disciplina legislativa statale, come già precisato nella sentenza n. 303/2003 sopra richiamata e sempre che la normativa oggetto del giudizio abbia fatto rinvio per l'esercizio delle citate funzioni alla previa intesa da realizzarsi in sede di

⁹ Sentenze n. 271/2009, n. 222/2008 e n. 132/2010 con le quali la Corte (superando un precedente, meno perspicuo, orientamento, espresso dalla sent. n. 459/2005) ha affermato che rientra pienamente nella materia «professioni» (oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi del comma 3 dell'art. 117 Cost.) anche la disciplina delle professioni turistiche. Ne consegue che lo Stato è legittimato a dettare i principi generali in materia e, precisamente, norme in tema di: individuazione dei profili professionali, requisiti e titoli necessari per l'esercizio di tali professioni, definizione degli ordinamenti didattici, istituzione di albi. Per un commento molto critico della sentenza n. 271/2009 e per un'ampia disamina sulla materia “professioni turistiche” cfr. M. MALO, *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 3/2010.

¹⁰ Con sentenza n. 369/2008 è stata dichiarata l'incostituzionalità della normativa regionale che subordinava all'autorizzazione dell'assemblea condominiale l'esercizio – nella propria unità immobiliare – dell'attività di *bed & breakfast*, ritenuta invasiva della materia dell'ordinamento civile (di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, Cost.), perché limitativa del diritto di proprietà.

Osservatorio sulle fonti

Conferenza Stato-Regioni quale forma di leale collaborazione tra Stato e Regioni¹¹.

In conclusione, l'intervento legislativo dello Stato è stato reputato legittimo tutte le volte in cui si è trattato di esaminare materie che si assumevano *prevalenti* rispetto all'ambito meramente turistico: ordinamento civile, tutela della concorrenza, ordinamento informativo statistico e informatico, diritto alla salute, professioni e comunque, tale intervento appare fondato ogni qualvolta in cui materie di competenza esclusiva o concorrente interferiscono con la materia turismo (es. ordine pubblico e sicurezza, norme processuali, ordinamento penale, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali ecc). Analogamente, l'intervento statale in sussidiarietà si giustifica in ragione di esigenze di carattere unitario a vasto raggio che necessitano comun-

¹¹ Particolarmente significativa a riguardo è la sentenza n. 214 del 2006 nella quale la Corte ha giudicato illegittima l'istituzione del Comitato nazionale del turismo, asserendo l'inosservanza di "almeno due condizioni" che "debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 Cost." (punto 8, *cons. dir.*). È stata risolutamente ritenuta sproporzionata (condizione di proporzionalità) l'attribuzione al Comitato della "generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico"; ed è stata rilevata la mancanza di qualsiasi forma di "intesa con le Regioni" (condizione della leale collaborazione), neppure compensata – a detta della Corte – da una adeguata rappresentanza delle Regioni nella composizione dell'organo. In sostanza, la decisione della Corte si fonda essenzialmente sul mancato rispetto di quei vincoli messi stabilmente a fuoco dalla stessa giurisprudenza costituzionale affinché risulti legittima l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e della connessa disciplina legislativa. Diversamente, seppure coerentemente con la linea adottata in merito alla precedente questione concernente il Comitato nazionale del turismo, è stata sostenuta la legittimità della successione all'ENIT dell'Agenzia nazionale del turismo sia perché la nomina dei componenti di tutti gli organi dell'ente è effettuata previa *intesa* (condizione della leale collaborazione) con la Conferenza Stato-Regioni (e il consiglio di amministrazione ha una rappresentanza regionale superiore a quella statale), sia per il compito affidato all'ente, che consiste (come osserva la Corte, punto 9 *cons. dir.*) esclusivamente nella promozione dell'immagine turistica italiana in senso unitario (condizione della proporzionalità). Per un commento critico della sentenza n. 214/2006, M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 101 ss., che evidenzia, tra l'altro, come le modalità di applicazione, tutt'altro che chiare e nette, dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà tendano ad "elevare implicitamente la Corte costituzionale ad arbitro assoluto (secondo il suo discrezionale apprezzamento) in merito alla decisione legislativa, data l'evanescenza del parametro costituzionale". Parla di definizione normativa della potestà legislativa regionale in materia di turismo "precaria" o "liquida" L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma* "Renzi-Boschi", in www.dirittifondamentali.it, 2015, dato che essa è al tempo stesso "competenza "piena", ma soggetta ad un possibile "condizionamento esterno", ovvero esposta ad un potenziale ridimensionamento della sua effettiva portata e delle sue stesse finalità da parte dell'intervento legislativo statale (che, come noto, può persino essere "trainato", in taluni casi, dall'esercizio di funzioni amministrative a livello centrale)", e dunque è "fatalmente destinata a trovare una sua definizione "concreta", ovvero compiutamente normativa, ancorché "precaria" o, per così dire, "liquida, solo alla luce dell'interpretazione del Giudice costituzionale impegnato, di fatto, a definire, di volta in volta (più o meno direttamente), ciò che rientra o non rientra nella competenza de qua in relazione alla specifica questione sollevata, ovvero ad individuare i limiti idonei a circoscrivere "in orizzontale" e "caso per caso" (in base alla possibile individuazione di istanze unitarie) il contenuto ed, in taluni casi, la ratio della competenza stessa".

Osservatorio sulle fonti

que di previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni¹² alla luce del principio di leale collaborazione.

Sotto il profilo normativo, infine, è da rilevare che, nonostante l'assenza di una chiara ridefinizione dei limiti in "orizzontale" e in "verticale" cui ancorare la potestà legislativa "residuale" delle Regioni in materia di turismo seguita al mutato contesto ordinamentale derivante dalla riforma costituzionale del 2001, non si è ritenuto di dover procedere ad una rivisitazione delle funzioni amministrative rimaste ancorate all'assetto previgente alla citata riforma con la conseguenza di lasciare immutate tutte le criticità già rilevate durante il concreto esercizio delle stesse da parte delle Regioni.

L'intervento operato con la c.d. Legge La Loggia (Legge 5 giugno 2003, n.131)¹³ si è

¹² La Conferenza Stato-Regioni è stata costituita per la prima volta con il d.P.C.M. 12 ottobre 1983 come organismo *eventuale* da convocare periodicamente "con compiti di informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome". In seguito, la legge 23 agosto, n.400 "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*" la incardina in maniera permanente presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ed attribuisce alla stessa "*compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia*". Con il d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 488 "*Riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e degli organismi a composizione mista Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988, n. 400*" nella Conferenza vengono concentrate le attribuzioni generali degli organismi a composizione mista statale e regionale nonché l'espressione di "*pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali*". Si specifica, inoltre che La Conferenza è sentita "*sui criteri generali che presidono alla determinazione della priorità, alla allocazione delle risorse e alle modalità di determinazione degli indici e dei parametri da utilizzare per la predisposizione degli atti di programmazione intersettoriale*" e si pronuncia "*sui criteri generali relativi agli atti di programmazione e agli atti di indirizzo in materia di competenza regionale, ai fini del coordinamento intersettoriale delle attività, e su quelli per la ripartizione di risorse relative ai rapporti tra lo Stato, le regioni, le province autonome e gli enti infraregionali*"; e "*sugli atti programmatici generali e di settore, nelle materie di competenza regionale*". Con il d.lgs. 28 agosto 1997, n.281 "*Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali*" adottato ai sensi della legge delega 16 dicembre 1989, n.59 "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*" sono stati ulteriormente rafforzati le attribuzioni della Conferenza Stato-Regioni che, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane è stata unificata, con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali divenendo Conferenza Unificata. La Conferenza Unificata è competente in tutti i casi in cui Regioni, Province, Comuni e Comunità montane, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, (quest'ultima originariamente istituita con d.P.C.M. 2 luglio 1996 e successivamente disciplinata con la citata L.281/1997 con funzioni consultive e decisionali per favorire la cooperazione fra lo Stato e gli Enti locali) sono chiamate ad esprimersi su un medesimo oggetto (art. 9, comma 2, del d. lgs. 281/1997).

¹³ Si ricorda a riguardo come la c.d. Legge La Loggia sia stata oggetto di diverse pronunce della Corte costituzionale) con le quali la Corte ha "salvato" la normativa in parola per le parti relative all'intervento dello Stato nei confronti delle Regioni a Statuto speciale (sent. 236/2004, 238/2004, 239/2004). In seguito, con sent., 280/2004 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'art.1 della

Osservatorio sulle fonti

limitato, infatti, a conferire al Governo la delega ad adottare nelle sole materie di legislazione concorrente, *“uno o piu' decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, attenendosi ai principi della esclusivi-*

legge che prevedevano, in sede di prima applicazione della disciplina risultante dalla riforma costituzionale di cui alla legge n. 3/2001, che fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento avrebbe definito i nuovi principi fondamentali, il Governo (comma 4 art.1) era delegato ad adottare uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi individuando nelle materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art.117, comma 3, “le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione” (comma 5 art.1) attenendosi ai criteri e principi direttivi elencati nel comma 6 del medesimo articolo. La Corte Costituzionale ha quindi fornito una lettura della delega concessa al legislatore con la Legge La Loggia in chiave meramente minimale: secondo la Corte, infatti, il legislatore deve limitarsi ad un *“quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime (...)”*, *“un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali”*, *“quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime (...)”*, *“un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali”*. In quest'ottica i decreti ricognitivi oggetto di delega assumevano una forza di legge “depotenziata”, assimilabile a quella propria *“dei testi unici per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia”*. La Corte ha ritenuto che la disposizione del comma 5 dell'art.1 contrastasse irrimediabilmente *“con la lettura “minimale” della delega, così come configurata dal comma 4”* e ciò in quanto tale disposizione *“amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'articolo 76 della Costituzione”*. I criteri di delega contenuti nel comma 6 dell'art.1, risultano, poi, alla luce della configurazione della delega stessa fornita dalla Corte Costituzionale, incostituzionali giacché l'espresso riferimento ai “settori organici della materia”, nonché ai criteri oggettivi, modificano *“il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata l'improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di “considerazioni prioritarie” nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi. Il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall'ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere “meramente ricognitivi”, a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L'oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri”*. Per un commento sulle sentenze richiamate nella presente nota v. M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”* (Nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004), in <http://www.forumcostituzionale.it>, 2004; sulla sentenza n. 280/2004 in particolare v. F. DRAGO, *Luci (poche) ed ombre (molte) nella sentenza della Corte Costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali*(nota a sent. n.280/2004), in [Federalismi.it](http://www.federalismi.it), 22/2004.

Osservatorio sulle fonti

tà, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità”¹⁴.

2. L'evoluzione della normativa statale nel nuovo quadro costituzionale: dalla legge quadro al Codice del Turismo

Nel paragrafo iniziale si è già fatto cenno alla prima legge quadro sul turismo (L. 17 maggio 1983, n.217). Tale legge è stata in seguito abrogata con la legge quadro sul turismo n. 135 del 29 marzo 2001, "Riforma della legislazione nazionale del turismo", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 92 del 20 aprile 2001, entrata in vigore poco tempo prima della riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3/2001¹⁵.

La legge dunque interviene a disciplinare la materia nell'ambito della precedente cornice costituzionale che, come si è visto, riconduceva il turismo e l'industria alberghiera alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni e (art.1) *“definisce i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione ed ai sensi dell'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”*.

L'impianto della legge appare comunque permeato da forte centralismo anche se questa caratteristica è in parte temperata dalle disposizioni che richiamano i principi di sussidiarietà “orizzontale” volti a riconoscere sia *“il ruolo dei comuni e delle province nei corrispondenti ambiti territoriali con particolare riguardo all'attuazione delle politiche intersettoriali ed infrastrutturali necessarie alla qualificazione dell'offerta turistica”* che *“l'apporto dei soggetti privati per la promozione e lo sviluppo dell'offerta turistica”*.

In tale ottica, particolarmente indicativa è la norma (art.5) che definisce i sistemi turistici locali come *“contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate”* che possono essere promossi dagli enti locali o soggetti privati, singoli o associati, *“attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati”*.

¹⁴ I decreti delegati adottati riguardavano, infatti, la materia delle professioni (d.lgs. n. 30/2006), l'armonizzazione dei bilanci pubblici (d.lgs. n. 170/2006) e le banche a carattere regionale (n. 171/2006). In dottrina, comunque, si è dubitato della legittimità di utilizzare la forma dei decreti delegati per individuare i principi generali di materie oggetto di competenza concorrente, poiché volendo operare in linea con i precetti costituzionali si doveva ricorrere a una legge.

¹⁵ In realtà la legge n. 135/2001 (art.11, comma 6) fissava la decorrenza dell'abrogazione della Legge - quadro n.217/1983 alla data di entrata in vigore del Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art.2, comma 4 della legge n. 135/2001 e cioè del Decreto che avrebbe dovuto fissare, di intesa con le Regioni, *“i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”* come si dirà oltre nel testo.

Osservatorio sulle fonti

Il ruolo delle regioni nei confronti dei sistemi turistici locali era quello di “riconoscere” e definire, nei limiti delle risorse provenienti dal Fondo di cofinanziamento dell’offerta turistica cui all’articolo 6 della legge, le modalità e la misura del finanziamento dei progetti di sviluppo dei sistemi turistici locali, predisposti da soggetti pubblici o privati, in forma singola o associata, che perseguissero, in particolare, le finalità di potenziamento dell’offerta turistica espressamente indicate nel comma 4 del citato art. 5.

Nonostante il citato aspetto innovativo, la legge manteneva il ruolo chiave dell’allora Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato affidando allo stesso, in particolare, *“il coordinamento intersettoriale degli interventi statali connessi al turismo, nonché l’indirizzo e il coordinamento delle attività promozionali svolte all’estero, aventi esclusivo rilievo nazionale”*.

Altrettanto rilevanti erano, poi, gli strumenti finanziari gestiti a livello centrale: oltre al Fondo di cofinanziamento dell’offerta turistica prima citato, si prevedeva l’istituzione di un Fondo di rotazione per il prestito ed il risparmio turistico(art.10) nel quale far confluire *“a) i risparmi costituiti da individui, imprese, istituzioni o associazioni private quali circoli aziendali, associazioni non-profit, banche, società finanziarie; b) risorse derivanti da finanziamenti, donazioni e liberalità, erogati da soggetti pubblici o privati”*, Fondo anch’esso gestito dal Ministero competente.

Ma il punto centrale della legge 135/2001 era indubbiamente costituito dalla previsione dell’art.2, comma 4 che demandava ad un Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi, entro tre mesi dall’entrata in vigore della legge stessa ai sensi dell’articolo 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la definizione dei *“principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”*. Il Decreto doveva essere preceduto da un’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori.

La “singolare” tecnica legislativa utilizzata dal legislatore per definire le linee di indirizzo in una materia di competenza concorrente quale era allora il turismo mediante un atto di natura regolamentare e non con legge, oltre ad essere in contrasto con il testo costituzionale all’epoca vigente, è risultata in difformità anche dal testo costituzionale riformato con la legge n. 3/2001, e ciò in quanto a norma dell’art.117, comma 6 la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di competenza esclusiva di quest’ultimo e, come si è già evidenziato, la materia del turismo è materia “residuale” di spettanza regionale ai sensi dell’art.117, comma 4 Cost.

Inoltre, la delega è stata esercitata oltre un anno dopo l’entrata in vigore della l. 135/2001 con l’adozione del d.P.C.M. 13 settembre 2002 che si è limitato a recepire senza alcuna modifica il contenuto dell’*“Accordo tra lo Stato e le Regioni e Province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell’adozione del provvedimento attuativo dell’art. 2, comma 4, della legge 29 marzo 2001, n.135”*¹⁶.

¹⁶ Il d.P.C.M 13 settembre 2002 è stato annullato nella parte in cui rinviava alle normative delle Regioni e delle province autonome di definire i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio

Osservatorio sulle fonti

Nel recepire il contenuto dell'Accordo, il d.P.C.M. prevede che *“i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico vengono definiti d'intesa fra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche, nonché degli operatori e dei lavoratori del settore”* (art.1, comma 1) e che *“Le caratteristiche qualitative dell'offerta turistica italiana sono individuate attraverso intese tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le quali definiscono criteri e standard minimi comuni per i differenti prodotti e servizi turistici”*(art.1, comma 2). Infine si stabilisce a chiusura del sistema che *“Tutti i riferimenti alla legge 17 maggio 1983, n. 217, contenuti in atti normativi vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, ove applicabili, si intendono riferiti al presente decreto ed alle normative regionali di settore”*.

In sostanza, alla luce di un contesto costituzionale profondamente modificato, il d.P.C.M. conteneva una delega in bianco rinviando alle normative regionali di settore la disciplina dell'intera materia turismo riconoscendo, evidentemente, che detta materia era divenuta di competenza legislativa regionale “residuale” e dunque “piena” ai sensi dell'art.117, comma 4 Cost.

L'ingarbugliata situazione normativa creatasi all'indomani dell'adozione del d.P.C.M. in questione aprì subito il dibattito dottrinario sulla vigenza o meno della precedente legge quadro n.217/1983, poiché la nuova legge quadro sul turismo n.135/2001 all'art.11, comma 6 ancorava la decorrenza dell'abrogazione della legge n.217/1983 alla emanazione del d.P.C.M. che avrebbe fissato, sulla base di un'intesa Stato-Regioni, *“i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”*. Si sosteneva, infatti, che il governo avrebbe dovuto emanare un nuovo decreto giacché il contenuto del d.P.C.M. adottato che, come si è visto, si traduceva nel mero e acritico recepimento dell'Accordo Stato-Regioni del 14 febbraio 2002, non rispettava i canoni stabiliti dall'art.2, comma 4 della legge n. 135/2001 che tale decreto prevedeva ; d'altro canto lo stesso d.P.C.M. all'art.3 faceva salvi i riferimenti normativi alla legge precedente n.217/1983 sulla base della quale erano state approvate le leggi regionali in materia, leggi che rimanevano tuttora in vigore¹⁷.

Nonostante e indipendentemente dalla questione della permanente vigenza o meno della precedente legge quadro n. 217/1983, gli spazi di normazione demandati alla “autorganizzazione” delle regioni non sono mai stati sino in fondo utilizzati¹⁸ e le regioni,

nazionale delle professioni turistiche (art. 1, lett. g) e n) del decreto). L'annullamento è stato operato con il d.P.R. n. 225/2004 a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. I, 3 dicembre 2003, n. 3165 resa su ricorso straordinario al presidente della Repubblica che ha ritenuto non conforme alla normativa di cui alla l. 135/2001 (art.2, comma 4) il rinvio alle normative delle *sole* Regioni per la definizione dei requisiti e criteri in materia di professioni turistiche, in considerazione del fatto che la norma in questione richiede un'intesa tra Stato e Regioni da inglobare nel d.P.C.M. Sul punto v. M. DI LORENZO, *Professioni: la fissazione dei principi fondamentali spetta sempre allo Stato - Corte Costituzionale, sentenza 29/10/2010 n. 271*, in www.altalex.com, 9 settembre 2010.

¹⁷ Parla di un curioso caso di “legge fantasma” riferendosi alla legge 217/1983 G. VISCONTI, *La legge –quadro sul turismo n.217 del 1983 è tuttora in vigore?*, in www.diritto.it, 11/06/2009.

¹⁸ V. M. MALO, *Baricentro regionale in materia di turismo: teoria e prassi*, cit. p. 8 ss., parla di

Osservatorio sulle fonti

nella fase di transizione dal vecchio al nuovo regime di competenze fissato dalla riforma costituzionale del 2001, si sono limitate a “stabilizzare” gli interventi normativi già attuati per settori demandando agli enti locali l’esercizio delle funzioni amministrative in materia ovvero a tracciare le linee per l’attuazione dei “sistemi turistici locali” che, come sopra detto, costituivano la vera novità della legge n. 135/2001.

Risale, infatti, al periodo successivo al 2001 l’approvazione della maggior parte della normativa regionale in materia sotto forma di testi unici o di leggi di disciplina organica del turismo.

La legge n. 135/2001, comunque, nonostante gli aspetti controversi che la caratterizzavano e consistenti principalmente nella delega a disciplinare i principi fondamentali della materia con un atto di natura regolamentare, ha superato indenne il vaglio di costituzionalità del giudice delle leggi che non mancò di formulare alcuni principi fondamentali nel passaggio dal precedente sistema di riparto di competenze al nuovo sistema risultante dalla riforma costituzionale del 2001.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 197/2003, rifacendosi ai parametri costituzionali antecedenti alla riforma in considerazione del fatto che la questione era stata sollevata dalle regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria **prima** dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, ha ritenuto inammissibile la questione di legittimità di alcune norme della citata legge n. 135/2001. Pur pervenendo a una dichiarazione d’inammissibilità, la Corte ha fatto applicazione del **principio di continuità dell’ordinamento**, che è una costante dell’orientamento seguito dalla stessa Corte per risolvere le questioni insorte nelle fasi di transizione seguite a una modifica del riparto di competenze tra Stato e Regioni: in base a tale principio continuano a trovare applicazione pur dopo la riforma costituzionale le leggi entrate in vigore precedentemente alla medesima riforma, fino a che non vengano emanate nuove leggi secondo il riformato riparto delle competenze, con conseguente sostituzione in automatico delle ultime alle prime.

L’applicazione del citato principio ha dato modo alla Corte di definire un assetto di competenze tra Stato e Regioni che consente comunque a entrambi i soggetti di esercitare le rispettive nuove competenze come ripartite dal riformato Titolo V della Costituzione nel presupposto che, *“a decorrere dall’entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale (cfr. sentenza n. 510 del 2002), fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall’art. 120 della Costituzione”*.

Secondo la Corte, quindi, era *“chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle regioni ricorrenti all’annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro*

“atteggiamento caratterizzato da notevole timidezza da parte delle Regioni” che “non hanno mai raggiunto una *“intesa”* in merito alla definizione delle comuni *“linee guida”* di cui al d.P.C.M. attuativo dell’art. 2 della legge n. 135 del 2001, dimostrando, in concreto, una notevole difficoltà ad auto-coordinarsi” e che hanno generalmente tenuto “un comportamento di significativo self-restraint nell’esercizio delle nuove competenze.” L. RIGHI, *Le strutture turistiche*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 135 ss.

Osservatorio sulle fonti

*"persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto, come già rilevato, l'adozione di apposite normative regionali in materia*¹⁹.

In sostanza, la potestà legislativa in materia sarebbe ancorata all'espressa volontà politica delle regioni di volerla concretamente esercitare senza che questo esercizio comprometta o faccia venir meno automaticamente la disciplina vigente dello Stato in ambito extraterritoriale e senza che lo Stato rinunci a garantire la continuità e l'unità del sistema.

Con la sentenza in argomento la Corte ha quindi inaugurato una giurisprudenza che considera la potestà legislativa regionale in materia di turismo, per un verso "piena" perché residuale ai sensi dell'art.117, comma 4 Cost., perciò non più soggetta ai principi fondamentali dettati dalla normativa statale, e dall'altro "condizionata" dal perdurante ruolo svolto dallo Stato, riconosciuto espressamente dalla sentenza de qua, e comunque implicito nei fatti in considerazione dell'esigenza di tutelare in maniera efficace interessi in materia che non possono essere efficacemente tutelati a livello regionale (si pensi alla promozione turistica della nazione italiana all'estero), sussistenti anche dopo la riforma costituzionale del 2001²⁰.

Il filone giurisprudenziale inaugurato appunto con la sentenza 197/2003 si è andato via consolidando nelle successive pronunce della Corte sino a quella che ha investito, e in buona parte "demolito", il c.d. Codice del Turismo di cui al d.lgs. 23 maggio 2011, n.79 "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio" che ha abrogato la legge quadro n. 135/2001.

Il Codice è stato adottato in virtù della delega conferita dall'art.14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 secondo cui il Governo era delegato ad adottare, con le modalità di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni,²¹ *"decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore,omissis...."*, seguendo i principi e criteri direttivi specificati nel comma 14 del citato articolo, decreti legislativi che ave-

¹⁹ Per un commento puntuale della sentenza n. 197/2003 v. P. SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni delle Regioni ai sensi del parametro sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 6/2003.

²⁰ Evidenzia come in definitiva *"la competenza legislativa regionale in materia di "turismo" risulti in vario modo più che "permeabile" agli interventi normativi dello Stato la cui penetrazione e "condizionamento" rispetto alla complessiva disciplina del settore turistico si estende ben oltre i titoli di intervento esclusivo di natura trasversale (in particolare, "tutela dell'ambiente", "concorrenza", "ordinamento civile", etc.), o la disciplina dei principi fondamentali in materie, di competenza concorrente, contigue o parzialmente sovrapposte (in particolare "professioni", "governo del territorio", "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali") alla materia "turismo"* L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma "Renzi-Boschi"*, cit. p. 53.

²¹ Si tratta della legge delega citata al par. 1.

Osservatorio sulle fonti

vano altresì il compito di provvedere *“alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all’articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”*(comma15).

Il “corpus normativo” introdotto con il Codice del turismo è stato impugnato dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto che hanno lamentato vari profili d’incostituzionalità della normativa emanata e, segnatamente, l’eccesso di delega che ha inciso sulla competenza regionale in materia di turismo.

La Corte, investita della questione di legittimità prospettata dalle citate Regioni con sentenza n. 80 del 2 aprile 2012, ha preliminarmente rilevato come la questione della ridondanza sulle attribuzioni regionali, delle censure di eccesso di delega per violazione degli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. dovesse essere effettuata in relazione alle *specifiche* norme del cosiddetto codice del turismo, impuginate dalle ricorrenti, e non rispetto all’intero corpus normativo contenuto nell’ allegato all’art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 anch’esso oggetto di impugnativa regionale unitamente a singole norme inserite nel predetto allegato²².

Questo perché il c.d. Codice del turismo *“sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato (ad esempio, con la materia «ordinamento civile»: sul punto, sentenza n. 369 del 2008)”*.

Dopo aver compiuto una ricostruzione sistematica del quadro normativo nel quale s’inseriva la delega attuata con l’art.1 del decreto, la Corte giunge alla conclusione che l’oggetto della delega era circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie, avente come fine quello della semplificazione normativa, così da agevolarne la conoscenza da parte dei cittadini. L’esito complessivo dell’operazione di semplificazione demandata al legislatore delegato da realizzarsi mediante la formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti - anteriori e successive al 1970 - in differenti materie, doveva quindi essere *“la creazione di testi normativi coordinati, tendenzialmente comprensivi di tutte le disposizioni statali per ciascun settore, snelli e facilmente consultabili”*. Secondo la Corte, cioè, la ratio della delega era quella di riordinare la normativa statale, e non quella di riformulare i rapporti tra Stato e Regioni in materie diverse, anche di competenza residuale regionale, facendo ricorso all’avocazione in sussidiarietà di competenze legislative situate a livello regionale.

Alla luce di tali premesse, la Corte, pur pervenendo a una pronuncia d’incostituzionalità di ben diciannove articoli del Codice in accoglimento dei rilievi proposti dalle Regioni ricorrenti, anche in questo caso, non ha mancato di porre l’accento sull’affer-

²² Il testo del decreto legislativo n. 79 del 23 maggio 2011 si componeva di quattro articoli e di un allegato. L’art. 1 (composto di un solo comma) dispone l’approvazione del «codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», contenuto nell’allegato 1.

Osservatorio sulle fonti

mazione che *“la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l’esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (ex plurimis, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006)”* (Punto 4.4 delle *Considerazioni in diritto*).

Dopo l’intervento della Corte costituzionale, dunque, la portata innovatrice del Codice, che il legislatore aveva pensato come una sorta di testo unico che potesse riunire l’insieme frammentato della normativa per lo sviluppo del turismo in Italia e rafforzare al contempo la tutela del consumatore “turista” sulla scia di quanto accaduto con l’elaborazione del Codice del Consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 e s.m.e i.) è stata fortemente depotenziata e sono rimasti in vigore solo una parte degli articoli del testo originario.

Il Codice a mente dell’art.1 *“reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme in materia di turismo riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all’integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell’ordinamento dell’Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali”*²³ e in esso sono confluite alcune norme della precedente legge n.135/2001 in qualche caso con minime modifiche.

Il corpus normativo è composto di sei titoli, oltre al primo concernente le disposizioni generali e contenente una puntuale definizione di “impresa turistica”²⁴ che sono dedicati rispettivamente a: Professioni e formazione nel settore turistico (Titolo II), Mercato del turismo (Titolo III), Agenzie di viaggio e turismo (Titolo IV), Tipologie di prodotti turistici e relativi circuiti di eccellenza (Titolo V), Contratti (Titolo VI), Ordinamento (Titolo VII).

Non potendo esaminare in questa sede partitamente le singole disposizioni del Codice, si segnalano solo i seguenti aspetti della normativa che appaiono degni di nota: ci si riferisce, in particolare, agli articoli 7, 22 e 23.

Il primo (art. 7 Percorsi formativi) prevede la possibilità per l’amministrazione statale, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di stipulare accordi o convenzioni con istituti

²³ Nella stesura originale l’art. 1 era così formulato *“Il presente codice reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all’esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all’integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell’ordinamento dell’Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali”*. Le parole *“necessarie all’esercizio unitario delle funzioni amministrative”* e *“ed altre norme in materia”* sono state espunte dal testo a seguito della citata sentenza n.80/2012 della Corte Costituzionale.

²⁴ L’art. 4 del d.lgs. n. 79/2011 definisce “imprese turistiche” *“quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l’intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell’offerta turistica”*. La definizione è volta a superare la tradizionale distinzione tra imprese recettive ed extrarecettive ricomprendendo in essa non solo gli alberghi e le agenzie di viaggio, ma anche altri soggetti che operano nel settore con la finalità di concorrere alla formazione dell’offerta turistica (stabilimenti balneari, esercizi di ristorazione, parchi di divertimento ecc).

Osservatorio sulle fonti

d'istruzione, anche universitaria, con altri enti di formazione e con gli ordini professionali **per percorsi formativi** finalizzati all'inserimento lavorativo nel settore del mercato turistico dei giovani laureati: l'idea, cioè, è quella di creare un collegamento virtuoso tra il mondo della formazione e quello del lavoro che possa dare opportunità di inserimento lavorativo a chi si appresta ad operare per la prima volta nel settore.

L'art. 22 (Circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia) prevede *“Al fine di superare la frammentazione della promozione e della strutturazione dell'offerta per promuovere circuiti virtuosi, in grado di collegare tutta l'Italia e di contribuire strategicamente a creare un'offerta tematica idonea a soddisfare le molteplici esigenze dei turisti nazionali e internazionali”* la realizzazione di **circuiti nazionali di eccellenza** a sostegno dell'offerta e dell'immagine turistica dell'Italia mediante la definizione di percorsi, prodotti e itinerari tematici omogenei che collegano regioni diverse lungo tutto il territorio nazionale, anche tenendo conto della capacità ricettiva dei luoghi interessati e della promozione di forme di turismo accessibile.

La norma individua diversi “circuiti nazionali di eccellenza” in corrispondenza della varietà di domanda di turismo dei viaggiatori: turismo della montagna, turismo del mare, turismo dei laghi e dei fiumi, turismo della cultura, turismo religioso, turismo della natura e faunistico, turismo dell'enogastronomia, turismo termale e del benessere, turismo dello sport e del golf, turismo congressuale, turismo giovanile, turismo del *made in Italy* e della relativa attività industriale ed artigianale e turismo delle arti e dello spettacolo. Essi costituiscono prodotti turistici nazionali a tutti gli effetti, vere e proprie eccellenze italiane e veri e propri itinerari tematici lungo tutto il territorio nazionale.

L'art. 23 (Sistemi turistici locali) demanda, infine, alle Regioni *“Nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione e per favorire l'integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico”*.....omissis....., il compito di *“riconoscere i sistemi turistici locali di cui al presente articolo”*.

Dell'articolo in parola è rimasto in vigore il solo comma 3, dato che i commi 2 e 3 che originariamente lo componevano e che definivano e regolavano i sistemi turistici locali, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi dalla sentenza n. 80/2012, più volte citata.

La stessa definizione dei sistemi turistici locali, letteralmente ricopiata dall'art.5 della abrogata legge n. 135/2001, come *“contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate”* dimostrava, infatti, secondo la Corte, l'inerenza di tale disciplina alla materia “turismo”, di competenza residuale delle Regioni che si traduceva in una variazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di turismo difforme da quanto previsto dal Titolo V della Parte II della Costituzione e per tale motivo non compresa nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005. Il taglio così operato sull'art. 23 del Codice, quindi, fa sì che spetti alle Regioni la definizione e la regolamentazione di tali sistemi nell'ambito del ruolo da esse svolto di programmazione e sviluppo del territorio.