

## **BARICENTRO REGIONALE IN MATERIA DI “TURISMO”: TEORIA E PRASSI**

Maurizio Malo

*Sommario:* 1. L’incredibile chiusura del sito internet. – 2. Nuove prospettive dalla riforma costituzionale del 2001, non dal decreto 112 del 1998. – 3. La competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale. – 4. Una fondamentale occasione mancata: la definizione di principi e obiettivi ad opera delle sole Regioni. La riesplorazione dell’Amministrazione statale. – 5. Il diffuso bisogno di porre ordine nella disciplina legislativa regionale: il turismo come materia che incrocia altre materie. – 6. Accoglienza, assistenza ed informazione turistica. – 7. La promozione turistica. – 8. Strutture ricettive. – 9. Professioni turistiche. – 10. Agenzie di viaggio e turismo. – 11. Tributi sul turismo. – 12. Note conclusive.

### *1. L’incredibile chiusura del sito internet*

Nel mese di gennaio di quest’anno (2008), il clamore suscitato dalla rocambolesca crisi di governo (dimissioni del Ministro della giustizia, fuoriuscita dalla maggioranza del relativo gruppo parlamentare, questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio ad entrambe le Camere per la parlamentarizzazione della crisi), ha distolto l’attenzione da altre vicende politico-istituzionali, pure rilevanti, fra le quali – in materia di *turismo* – l’incredibile chiusura (il 18 gennaio 2008) del sito internet statale per la promozione del turismo italiano (“Italia.it”)<sup>1</sup>, finanziato dal Governo con quarantacinque milioni di euro, e avviato da appena undici mesi (nel febbraio del 2007), con forti polemiche, in particolare da parte di taluni assessori regionali al turismo, per la presenza di grossolani errori (le spiagge veneziane del Cavallino collocate in Puglia, nel leccese; il monte Bianco, in Piemonte), sorprendenti lacune (mancanza del museo egizio di Torino e di classiche mete dolomitiche come il Pelmo, il Civetta, il Cristallo), imperfezioni, distorsioni nelle informazioni (numeri telefonici sbagliati, o riguardanti organizzazioni non turistiche; acronimi errati). Era agevole osservare, del resto, che invece di prevedere un’iniziativa tanto costosa, si sarebbe potuto creare un portale di accesso al turismo italiano, come seducente “vetrina” del paesaggio, dei beni ambientali e culturali del Paese, perfezionando – in ipotesi – esiti già raggiunti (il portale dell’Enit e quello del TCI), e strutturato come “motore di ricerca” dei siti internet turistici (spesso ottimi) delle Regioni, degli enti locali e di altre organizzazioni, con ampia e ben ordinata gamma di *link*<sup>2</sup>.

Lo scetticismo già espresso verso l’amministrazione statale del turismo<sup>3</sup> trova quindi conferma sul piano della effettiva capacità d’intervento, in aggiunta alla questione della legittimità costituzionale di attività statali in materia.

Infatti, va fondamentale rammentato che, dalla riforma costituzionale del 2001, il “turismo” è classificabile come materia di piena o esclusiva competenza regionale (*ex art. 117, co. 4, Cost.*), tale quindi da estromettere – di norma – l’attività statale (salvo che per discipline a carattere privatistico, penalistico, o processuale, *ex art. 117, co. 2, lett. l, Cost.*), consentendo

---

<sup>1</sup> V. la notizia in *Corriere del Veneto*, di domenica 20 gennaio 2008, pag. 8 (M. Nicolussi Moro, *Chiude Italia.it, sito degli strafalcioni*).

<sup>2</sup> Sia consentito di rinviare a M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, pagg. 107 ss.; v. poi nello stesso senso il Presidente di Confturismo Veneto (M. Michielli), intervista in *Corriere del Veneto*, di domenica 20 gennaio 2008, pag. 8.

<sup>3</sup> M. MALO, *La vacillante*, pagg. 101 ss.; e in precedenza ID., *Tentativi di ridimensionare la competenza regionale piena in materia di turismo?*, in *Diritto del turismo*, 2004, pagg. 311 ss.; ID., *L’insostenibile pesantezza della disciplina concordata*, *ivi*, 2003, pagg. 69 ss.

allo Stato di intervenire solo eccezionalmente, per il soddisfacimento di esigenze unitarie, in via sussidiaria, quando le Regioni da sole non riescano ad assicurare una adeguata azione amministrativa (ex art. 118, co. 1, Cost., e la relativa lettura fornita dalla Corte cost., ad iniziare dalla sent. n. 303 del 2003).

In merito alla realizzazione del sito internet per il turismo, se potevano affacciarsi sin dall’origine forti dubbi circa la necessità dell’intervento statale in via sussidiaria, ora, per come si è svolta e conclusa la vicenda, si può osservare che, a prescindere dalla rilevanza strategica nazionale dell’iniziativa, lo Stato è comunque clamorosamente mancato proprio sotto il profilo dell’adeguatezza amministrativa; ovvero, relativamente al presupposto che, in base all’art. 118, co. 1, Cost., lo può legittimare ad agire “in appoggio” alle Regioni. E non appare – questa – come l’unica esperienza negativa di intervento statale in materia di turismo, secondo una recente inchiesta giornalistica sull’attività della discussa Agenzia “Sviluppo Italia – Italia Turismo” e sulla vicenda di privatizzazione della Compagnia Italiana Turismo (CIT)<sup>4</sup>.

## *2. Nuove prospettive dalla riforma costituzionale del 2001, non dal decreto 112 del 1998*

Per una più consapevole riflessione sull’esercizio dei poteri pubblici, è opportuno – in ogni modo – cercare di comprendere quale sia la “consistenza giuridica” della materia “turismo”, sciolta dai vincoli della legislazione statale di principio: infatti, come la Corte costituzionale ha affermato, «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 ritengano di essere titolari*, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale» (sent. 197 del 2003, § 4 *in dir.*).

Pertanto, se prima della riforma costituzionale del 2001 la fisionomia della materia era quella segnata dalla legislazione statale di cornice (legge n. 217 del 1983 e, poco prima della riforma costituzionale, legge n. 135 del 2001), dai decreti legislativi di devoluzione di funzioni (d.lgs. n. 6 del 1972; d.lgs. n. 616 del 1977; d.lgs. n. 112 del 1998), nonché dal decreto-legge di riordino delle funzioni in materia di turismo (d.l. n. 97 del 1995<sup>5</sup>), a seguito della soppressione del relativo Ministero mediante referendum abrogativo della legge istitutiva (nel 1993), ora la prospettiva d’osservazione parrebbe quella direttamente offerta dalle esperienze legislative regionali<sup>6</sup>, con esiti in ipotesi differenziati. Ma vanno tenute in considerazione, in primo luogo, alcune pronunce della Corte costituzionale, che, con la sent. 197 del 2003, appena richiamata, tendono a definire l’assetto delle competenze.

E’ comunque la legge di revisione costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 a propiziare nuove discipline regionali in materia di turismo; e con essa già la legge cornice n. 135<sup>7</sup>, di qualche mese antecedente (29 marzo 2001), che, nell’introdurre nuovi principi fondamentali, li faceva per certi aspetti “arretrare”, in particolare consentendo alle Regioni di disciplinare l’organizzazione della promozione e dell’informazione turistica senza necessariamente seguire

---

<sup>4</sup> G. BOURSIER, *Buone vacanze*, in *Report* (Rai 3), 29 aprile 2007 (riprodotto in [www.report.rai.it](http://www.report.rai.it)).

<sup>5</sup> Convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 1995.

<sup>6</sup> Almeno sul piano “pratico”, perché in senso dogmatico non si potrebbe sostenere che «la funzione di definire il contenuto degli elenchi di materie spettanti alle Regioni, divenute titolari della competenza legislativa generale», in quanto «il limite territoriale di efficacia delle leggi regionali» renderebbe «tali atti tecnicamente inadatti ad individuare il contenuto di voci che, per adempiere alla loro funzione», dovrebbero «essere intese unitariamente sull’intero territorio nazionale» (A. D’ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 123).

<sup>7</sup> Su cui v. M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, pagg. 1195 ss.

il modello dell'azienda di promozione turistica (a.p.t.), previsto (con norma di principio) dalla legge cornice del 1983.

Non può dirsi invece che le disposizioni del **decreto legislativo n. 112 del 1998**, espressamente formulate in materia di turismo (articoli 43 – 46<sup>8</sup>) avessero (in precedenza) aperto nuovi significativi spazi di autonomia regionale. L'elemento di novità era dato piuttosto dalla 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).

In attuazione di altre norme del decreto 112, si poteva tuttavia cogliere qualche ambito di intervento della legislazione regionale, in primo luogo per il *conferimento di compiti agli enti locali* (anche) in materia di turismo (come in ogni altra materia, in base all'art. 3 del d.lgs 112<sup>9</sup>); e poi per stabilire il regime delle concessioni delle aree demaniali a finalità turistica (stabilimenti balneari, porti turistici), passate definitivamente mediante "conferimento" (dopo la "delega" 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).

Con attenzione al tema dei conferimenti agli enti locali, si può rammentare che numerose Regioni si attivarono<sup>10</sup> per stabilire l'assetto delle competenze, come per esempio fecero la Regione Toscana e la Regione Veneto, rispettivamente con l.r. n. 87 del 1998<sup>11</sup> e con l.r. n. 11 del 2001<sup>12</sup>, elencando distintamente le funzioni trattenute al livello regionale<sup>13</sup>, le

---

<sup>8</sup> Articoli commentati da A. ROCELLA, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, Bologna, 1998, pagg. 170 ss.

<sup>9</sup> Dell'art. 3, d.lgs. 112/1998, si rammenta il comma 1: «Ciascuna regione, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro sei mesi dall'emanazione del presente decreto legislativo, determina, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali, in conformità ai principi stabiliti dall'articolo 4, comma 3, della stessa legge n. 59 del 1997, nonché a quanto previsto dall'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142».

<sup>10</sup> Oltre alle Regioni (Toscana, Veneto, Emilia-Romagna) che – a titolo esemplificativo – ci si appresta ad indicare nel testo e nelle note che seguono, si segnalano: la Regione Abruzzo, con l.r. 3 marzo 1999, n. 11 (art. 41); la Regione Lazio, con l.r. 6 agosto 1999, n. 14 (artt. 73-77); la Regione Liguria, con l.r. 24 marzo 1999, n. 9 (art. 23); la Regione Lombardia, con l.r. 5 gennaio 2000, n. 1; la Regione Marche, con l.r. 17 maggio 1999, n. 10 (art. 30); la Regione Molise, con l.r. 29 settembre 1999, n. 34 (artt. 54-56); la Regione Puglia, con l.r. 11 dicembre 2000, n. 24 (artt. 16-17); la Regione Umbria, con l.r. 2 marzo 1999, n. 3 (artt. 33-35). A commento v. già G. MELONI, *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, in AA.VV., *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 2003*, Giuffrè, Milano, 2004, pagg. 171 ss.; e C. CARDONI, *Turismo e regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pagg. 1301 ss.

<sup>11</sup> L.r. Toscana, 1 dicembre 1998, n. 87, recante *Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in maniera di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*.

<sup>12</sup> L.r. Veneto, 13 aprile 2001, n. 11, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del d.lgs. n. 112 del 1998*.

<sup>13</sup> Art. 21, commi 1 e 2, l.r. Toscana n. 87/1998: «1. Nella materia "turismo", come definita all'art. 43 del d.lgs n. 112/1998, sono **riservate alla Regione**, oltre alle funzioni di cui all'art. 3 della presente legge: a) la definizione in accordo con lo Stato, ai sensi dell'art. 44, lett. a), del DLgs n. 112/1998, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico nazionale; b) la definizione di

funzioni conferite a livello provinciale<sup>14</sup>, a livello comunale<sup>15</sup> e ad enti funzionali<sup>16</sup>; ovvero per ribadire (come fece la Regione Emilia-Romagna<sup>17</sup>) conferimenti già operati precedentemente, in

---

interventi cofinanziati con lo Stato ai sensi dell'art. 44, lett. d), del DLgs n. 112/1998. 2. La Regione, in particolare esercita le funzioni amministrative inerenti: a) alla programmazione, allo sviluppo delle attività turistiche, all'informazione, all'accoglienza turistica sul territorio regionale che attengono ad esigenze di carattere unitario, nonché alla definizione degli ambiti turistici per l'informazione, l'accoglienza e la promozione turistica locale; b) alla programmazione della spesa per l'innovazione, allo sviluppo e alla qualificazione dell'offerta turistica, nell'ambito degli strumenti programmatori; c) alla omogeneità dei servizi e delle attività; d) alle attività di promozione economica nel settore del turismo, con particolare riguardo alle iniziative di promozione della domanda turistica estera; e) al coordinamento dell'attività di raccolta dei dati statistici svolta dai soggetti pubblici ed alla organizzazione dei dati su scala regionale garantendo la massima diffusione degli stessi». Art. 29, l.r. Veneto n. 11 del 2001: (Funzioni della Regione) 1. Nell'ambito delle funzioni conferite dagli articoli 48 e 49 (*recte* 43 e 45) del decreto legislativo n. 112/1998, le **funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale** sono le seguenti: a) il concorso alla definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico spettante allo Stato ai sensi dell'articolo 44, del decreto legislativo n. 112/1998; b) il monitoraggio delle fasi attuative del documento di cui alla lettera a), comma 1, articolo 44, del decreto legislativo n. 112/1998, relativamente agli aspetti regionali; c) la definizione degli indirizzi generali delle politiche in materia di turismo, attraverso l'adozione e l'attuazione di piani, programmi e atti di indirizzo e di coordinamento; d) la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico; e) la programmazione e il coordinamento delle attività e delle iniziative turistiche di interesse regionale e delle relative risorse finanziarie; f) la promozione in Italia e all'estero dei singoli settori che compongono l'offerta turistica al fine di consolidare l'immagine unitaria e complessiva del turismo veneto; g) il coordinamento del sistema informativo turistico regionale (SIRT); h) l'attuazione degli interventi finanziati dall'Unione europea, nonché la funzione di incentivazione in via ordinaria e straordinaria in ordine alla realizzazione, riqualificazione, ammodernamento dei beni, impianti e servizi turistici gestiti dalle imprese e dai soggetti pubblici e privati che operano nel sistema dell'offerta regionale così come definito dalla legislazione e dai documenti di programmazione, comprendendo le agevolazioni finanziarie ordinarie tramite assegnazioni di sovvenzioni, contributi, agevolazioni creditizie, prestazioni di garanzia e ogni altro tipo di intervento, anche avvalendosi di società a partecipazione regionale; i) la proposta di adozione dei criteri differenziati per l'attuazione in ambito regionale delle misure di cui alla legge n. 488/1992».

<sup>14</sup> Art. 21, co. 3, l.r. Toscana n. 87/1998: "3. Sono attribuite alle **province** le funzioni amministrative in materia di: a) agenzie di viaggio e turismo; b) formazione e qualificazione professionale; c) pubblicità dei prezzi delle attrezzature e dei servizi ricettivi e degli stabilimenti balneari; d) classificazione delle strutture ricettive; e) raccolta dei dati statistici riguardanti il turismo; f) informazione, accoglienza e promozione turistica locale; g) istituzione e tenuta dell'Albo delle Associazioni proloco". Art. 30, commi 1, 3 e 4, l.r. Veneto, n. 11 del 2001: «1. Sono **trasferite alle province** le funzioni amministrative relative a: a) classificazione di tutte le tipologie di strutture ricettive, ivi comprese quelle adibite a residenza d'epoca, sulla base degli standard e requisiti obbligatori definiti dalla Regione; b) pubblicità dei prezzi delle strutture ricettive; c) requisiti oggettivi e soggettivi delle agenzie di viaggio, degli organismi ed associazioni senza fini di lucro e dei direttori tecnici d'agenzia; d) indizione ed espletamento degli esami di abilitazione alle professioni turistiche, ivi compresa la tenuta dei relativi elenchi; e) attività di informazione, accoglienza e assistenza turistica, nonché di promozione locale in ciascuno degli ambiti territoriali a tipologia di offerta turistica omogenea come individuati dall'articolo 2 della legge regionale 16 marzo 1994, n. 13 "Organizzazione turistica della Regione" e successive modificazioni; f) rilevazione e trasmissione dei dati statistici relativi al territorio di competenza al sistema informativo turistico regionale (SIRT); g) tenuta dell'albo provinciale delle associazioni pro-loco; h) incentivazione in ordine ai consorzi delle associazioni pro-loco e loro comitati provinciali. [...] 3. È **delegata alle province** la funzione di incentivazione delle sezioni del Club alpino italiano (CAI) operanti sul territorio provinciale di cui all'articolo 15 della legge regionale 18 dicembre 1986, n. 52 "Norme in materia di turismo d'alta montagna" e successive modificazioni. 4. È **delegata alle province** la funzione amministrativa di incentivazione dei sentieri alpini, dei bivacchi e delle vie ferrate di cui alla legge regionale 18 dicembre 1986, n. 52».

aderenza al principio di preferenza degli enti locali per l'esercizio delle funzioni amministrative, rintracciabile nell'originario testo dell'art. 118 Cost. (comma 3) e reso esplicito specialmente dalla legge di riforma degli enti locali n. 142 del 1990 (all'art. 3, comma 1<sup>18</sup>).

### *3. La competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale*

Una nuova evidente prospettiva per le Regioni si apre, dunque, non tanto nel 1998 (con il d.lgs. 112) quanto nel 2001 (già con la legge di riforma n. 135 e fondamentalmente) con la riforma costituzionale che conduce il turismo nell'ambito delle materie «di esclusiva competenza regionale» (ex art. 117, co. 4, Cost.) come la Corte costituzionale riconosce nella **sentenza 197 del 2003**<sup>19</sup> (§ 4, *cons. dir.*), testé citata; ovvero «materia di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni», secondo l'espressione utilizzata nella **sentenza 90 del**

---

<sup>15</sup> Art. 21, commi 4 e 5, l.r. Toscana n. 87/1998: «4. Sono **attribuite ai comuni** le funzioni amministrative in materia di: a) vincolo di destinazione delle strutture ricettive, ai sensi dell'art. 8 della legge 17 maggio 1983 n. 217 recante "Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica"; b) nulla osta di cui all'art. 6 della legge 2 marzo 1963, n. 191 e preventivo parere e fissazione del termine di cui all'art. 7 della stessa legge, in materia di proroga delle locazioni di immobili adibiti ad uso di albergo e residenza turistico-alberghiera; c) dichiarazione di pubblica utilità ai sensi del r.d.l. 21 ottobre 1937, n. 2180 e del r.d. 12 luglio 1938, n. 1473, per espropriazione ai fini della costruzione di nuovi alberghi e ai fini dell'ampliamento e trasformazione di quelli esistenti; d) autorizzazione di cui al r.d.l. 8 novembre 1938, n. 1908 concernente la facoltà di deroghe ai regolamenti edilizi comunali per l'altezza di edifici destinati ad uso di alberghi; e) autorizzazione per l'esercizio delle strutture ricettive; f) autorizzazione dell'esercizio delle attività professionali; g) vigilanza, ispezione ed altre funzioni amministrative ai sensi delle vigenti disposizioni igienico sanitarie sugli alberghi e gli esercizi ricettivi a tali effetti assimilati; h) accoglienza, informazione turistica e promozione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio comunale. 5. Le funzioni amministrative conferite alla Regione dall'art. 45 del d.lgs. n. 112/1998 non ricomprese tra quelle individuate ai sensi dei precedenti commi sono attribuite ai Comuni». Art. 30, co. 5, l.r. Veneto 11/2001: «5. Sono **trasferite ai comuni** le funzioni amministrative: a) sul demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa così come disciplinate dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 4 dicembre 1993, n. 494 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi e concessioni demaniali marittime" e successive modifiche relative alle concessioni; b) di incentivazione in ordine alle associazioni pro-loco».

<sup>16</sup> Art. 30, co. 2, l.r. Veneto 11/2001: «2. È delegata alle **camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura** l'attribuzione dei marchi e delle certificazioni di qualità così come individuati dalla Regione sulla base dei parametri e modalità da questa definiti».

<sup>17</sup> L.r. Emilia-Romagna 21 aprile 1999, n. 21, recante *Riforma del sistema regionale e locale*, art. 91, comma 1: «Le funzioni in materia di turismo conferite dagli articoli 43 e seguenti del d. lgs. n. 112 del 1998 sono esercitate dalla Regione e dagli Enti locali secondo quanto disposto dalle leggi regionali 4 marzo 1998, n. 7 e 11 gennaio 1993, n. 3». V., sul punto, già G. MELONI, *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, cit., pag. 172, che parla di "ricognizione di quanto già fatto in precedenza".

<sup>18</sup> Art. 3 co. 1, l. 142/1990: "Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, ferme restando le funzioni che attengano ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, le regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province".

<sup>19</sup> Sentenza commentata da G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle regioni nella materia del turismo*, in *Diritto del turismo*, 2003, pagg. 366 ss.; e P. SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia prevedente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, pagg. 1284 ss.

2006<sup>20</sup> (in tema di “porti turistici”; § 8.2, *cons. dir.*). L’incoraggiante orientamento della Corte risulta tuttavia assai ridimensionato dalla giurisprudenza costituzionale che ha ammesso interventi normativi e amministrativi statali (anche) nelle materie residuali regionali, in base al principio di sussidiarietà (art. 118, Cost.), o per interferenza con materie cosiddette “trasversali” di esclusiva competenza statale (come, in particolare, la “tutela della concorrenza” la cui capacità espansiva appare devastante per l’autonomia regionale<sup>21</sup>): giurisprudenza che, attraverso talune pronunce, assume carattere specifico avendo ad oggetto disposizioni in materia di turismo.

Già nella **sentenza 90 del 2006**, ove viene affermata la «sicura competenza regionale» per l’individuazione dei porti turistici e per il regime delle relative concessioni (§ 8.3, *cons. dir.*), non si esclude, tuttavia, «che lo Stato possa procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali» (§ 8.4, *cons. dir.*).

Nella **sentenza 214 del 2006**<sup>22</sup>, che pure annulla la norma (art. 12, co. 1) del decreto-legge 35/2005, istitutiva del Comitato nazionale per il turismo (a cui il decreto-legge affidava compiti di orientamento e di coordinamento delle politiche turistiche nazionali), nel ribadire che «il turismo è materia di competenza residuale» regionale, si precisa che tale circostanza «comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative<sup>23</sup> al livello centrale e di regolarne l’esercizio», se ispirate ai principi di proporzionalità e leale collaborazione. Quindi, l’istituzione di un comitato nazionale per il turismo è illegittima non in sé (in ipotesi, per la caratterizzazione della materia come residuale regionale), bensì perché il legislatore statale ha attratto – in modo sproporzionato – in capo al comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore; e perché l’organismo opererebbe senza sufficienti garanzie di coinvolgimento delle Regioni (§ 8, *cons. dir.*). Viceversa, la disciplina dell’Ente Nazionale Italiano per il Turismo (ENIT), trasformato dallo stesso decreto-legge 35/2005 in Agenzia Nazionale per il Turismo, presenta, secondo la Corte, i caratteri richiesti «per la legittima attrazione a livello centrale di funzioni amministrative e della disciplina relativa al loro esercizio». Nell’evidenziare «il rilievo del turismo nell’ambito dell’economia italiana e l’estrema varietà dell’offerta turistica italiana», la Corte afferma che «la valorizzazione di questa caratteristica presuppone un’attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni» (§ 9, *cons. dir.*).

Gli spazi di ingerenza dello Stato sono nettamente confermati, poi, dalla **sentenza n. 88 del 2007**<sup>24</sup>, in cui la Corte riconosce «la necessità di un intervento unitario del legislatore

<sup>20</sup> Sentenza commentata da M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, in *Il foro amministrativo C.d.S.*, 2006, pagg. 2423 ss.

<sup>21</sup> In tema v. ora R. CARANTA, *Prime correzioni di rotta della Corte costituzionale in materia di concorrenza?*, in *Le Regioni*, fascicolo 3/2008, e in *Forum di quaderni costituzionali* (<http://www.forumcostituzionale.it>), sub Corte cost. sent. 63/2008.

<sup>22</sup> Sentenza commentata da S. PIAZZA, *Il Comitato Nazionale del Turismo minaccia l’assetto regionalistico del turismo; l’Agenzia Nazionale per il Turismo vi si conforma. Nuovi problemi per la governance complessiva del settore?*, in *Diritto del turismo*, 2007, pagg. 71 ss.; M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo*, cit., pagg. 101 ss.

<sup>23</sup> La sentenza in realtà reca «funzioni legislative», ma si tratta evidentemente di un errore materiale.

<sup>24</sup> Sentenza commentata da D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o illegittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, pagg. 547 ss. e in *Forum di quaderni costituzionali* (<http://www.forumcostituzionale.it>); e da V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia*

statale» (pur con le caratteristiche dalla proporzionalità, ragionevolezza e coinvolgimento delle Regioni) per «l’esigenza di valorizzare al meglio l’attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura» (§ 7, *cons. dir.*). Impugnati da talune Regioni i commi dell’art. 1 della legge finanziaria per il 2006, recanti una dettagliata disciplina per la realizzazione di «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», la Corte si limita ad annullare alcune norme che più emarginano le Regioni dall’assetto decisionale, confermando tuttavia l’impianto normativo, anche laddove si prevede il completamento della disciplina con un regolamento interministeriale, purché esso sia emanato previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (come aggiunge la Corte, con pronuncia di tipo additivo: §§ 11 e 12, *cons. dir.*).

Nella **sentenza n. 339 del 2007**<sup>25</sup>, che ha ad oggetto la nuova legge in materia di agriturismo (n. 96 del 2006, sostitutiva della legge n. 730 del 1985), la Corte, pur collocando sia il turismo che l’agricoltura nell’ambito delle materie residuali di competenza regionale, afferma che la «disciplina interferisce tuttavia con altre materie attribuite alla competenza» esclusiva statale o concorrente (§ 3, *cons. dir.*), e che talune disposizioni trovano fondamento nei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, come la determinazione dei criteri di classificazione delle aziende agrituristiche con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali (la *definizione dei criteri* è affidata quindi ad un *atto ministeriale*, sia pure assunto previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni); e come la predisposizione di un programma triennale (sempre con atto del Ministro delle politiche agricole) finalizzato alla promozione dell’agriturismo italiano sui mercati nazionali e internazionali. E non risulta illegittima neppure la disposizione che introduce l’obbligo per le Regioni di inviare annualmente al Ministero delle politiche agricole e forestali «una relazione sintetica sullo stato dell’agriturismo nel territorio di propria competenza, integrata dai dati sulla consistenza del settore e da eventuali disposizioni emanate in materia» (art. 13, l. 96/2006): per la Corte, la norma è infatti manifestazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di «coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale e regionale» (di cui all’art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.).

Certo, con la stessa sentenza 339/2007, la Corte giunge anche ad annullare alcune norme della legge sull’agriturismo: quella istitutiva dell’Osservatorio nazionale dell’agriturismo, illegittima perché non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni; quella che presume senz’altro come agrituristiche l’attività relativa ad un numero non superiore a dieci ospiti, illegittima in quanto «opera esclusivamente nell’ambito delle materie agricoltura e turismo» di competenza regionale; e per lo stesso motivo, le norme che tratteggiano il procedimento amministrativo volto all’avvio dell’attività agrituristiche. Le norme sull’autorizzazione all’uso della cucina domestica e sul solo requisito di abitabilità dei locali destinati ad accogliere al massimo dieci ospiti sono giudicate pure illegittime, ma non perché relative alle materie agricoltura e turismo, bensì in quanto norme di dettaglio nella materia concorrente “tutela della salute”. Viceversa, le norme sulle modalità di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti consumati nelle strutture agrituristiche, fatte rientrare anch’esse nell’ambito della materia “tutela della salute”, sono ritenute dalla Corte espressione di principi fondamentali, di competenza del legislatore statale.

La complessa articolazione di dichiarazioni, in parte di illegittimità e in parte (all’opposto) di infondatezza, fornita dalla sent. 339/2007, mette emblematicamente in evidenza come nel “ginepraio delle competenze” l’intervento statale di varia forma ed incisività possa trovare comunque spazio ancorché la materia si presenti come materia di competenza cosiddetta

---

*regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà ... senza sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2007, pagg. 818 ss.

<sup>25</sup> Sentenza commentata da N. LUCIFERO, *la legge statale sull’agriturismo a fronte del vaglio di legittimità della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, pagg. 839 ss.

esclusiva o piena regionale (*ex art. 117, comma 4, Cost.*): uno spazio che viene in evidenza caso per caso, in base all’orientamento della Corte costituzionale la quale, data l’indeterminatezza delle “condizioni di legittimazione” (proporzionalità, ragionevolezza, adeguato coinvolgimento regionale) degli interventi statali, si pone come *dominus* dell’assetto delle competenze fra Stato e Regioni.

*4. Una fondamentale occasione mancata: la definizione di principi e obiettivi ad opera delle sole Regioni. La riesplorazione dell’Amministrazione statale*

Dal canto loro, le Regioni non hanno saputo mettere a profitto il più significativo strumento di autonomia – si direbbe – ad esse riconosciuto, in seguito della riforma costituzionale del 2001.

Va al riguardo rammentato che la previsione di un atto di tipo regolamentare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, già previsto dall’art. 44 del d.lgs. 112/1998, per la definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, da emanare a seguito d’intesa con le Regioni in sede di Conferenza permanente, veniva ribadita ed amplificata dalla legge di riforma n. 135 del 2001 (art. 2, comma 4), prevedendo una sorta di delegificazione (concordata fra Stato e Regioni) delle norme di principio in materia di turismo. Riunitasi a tale scopo dopo la riforma costituzionale dell’ottobre del 2001, la Conferenza Stato-Regioni (nella seduta del 14 febbraio 2002), prendendo atto della sopravvenuta collocazione costituzionale del turismo come materia «di esclusiva competenza regionale», sanciva l’accordo (poi recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002) secondo cui «i principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico vengono definiti d’intesa fra le [sole] Regioni», comprese, s’intende anche le due Province autonome di Trento e di Bolzano; ma senza rappresentanza statale<sup>26</sup>.

Le Regioni però non si sono avvalse dell’innovativo strumento (accordo fra sole Regioni) per definire principi e obiettivi unitari in una materia di loro piena competenza. Se si fossero attivate avrebbero reso evidente che per fissare tali principi e obiettivi e per assicurare azioni di rilievo nazionale non sono necessari né l’intervento unitario del legislatore statale (o di singoli ministri come prevede invece la legge del 2006 sull’agriturismo), né la presenza di strutture statali. Probabilmente, la stessa giurisprudenza costituzionale avrebbe potuto assumere caratteri diversi di fronte alla dimostrazione della capacità di “auto-coordinamento” da parte delle Regioni.

Del resto, la stessa azione di promozione del turismo italiano all’estero potrebbe essere governata direttamente dalle Regioni alle quali andrebbe conseguentemente trasferita l’Agenzia del turismo-Enit, da riorganizzare come ente interregionale.

Invece, le Regioni sono apparse disorientate, ben presto immemori – si direbbe – del formidabile potere di “auto-coordinamento” loro riconosciuto. Anche le Regioni che ripetutamente e in modo vibrante deplorano la permanenza di competenze statali in materia di turismo, come la Regione Veneto, con l’assessore leghista Luca Zaia (ora Ministro delle politiche agricole e forestali), non hanno colto l’occasione di “liberarsi dalla marcatura” statale, e di dare così dimostrazione della loro capacità di “governo coordinato” del settore. In mancanza di chiare linee condivise, gli stessi operatori economici (ad iniziare da Federturismo di Confindustria<sup>27</sup>) hanno invocato la ricostituzione di apparati statali orientati al coordinamento

---

<sup>26</sup> Nella parte in cui rinvia all’accordo delle sole Regioni la definizione dei principi fondamentali delle professioni turistiche, il d.P.C.M. è stato poi annullato su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: v. *infra* § 9.

<sup>27</sup> V. l’intervista al Presidente di Federturismo *Winteler: turismo, troppi localismi. Per vincere serve un piano-Italia*, in *Corriere della Sera* di domenica 23 marzo 2008, pag. 27.



delle politiche regionali ed alla fissazione di principi ed obiettivi unitari. Di modo che, con la formazione del secondo Governo Prodi, si è proceduto (attraverso decreto-legge n. 181 del 2006) alla istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del *Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo*; ed ora, con la formazione del quarto Governo Berlusconi, si è provveduto alla nomina (12 maggio 2008) del sottosegretario specificamente delegato (Michela Vittoria Brambilla)<sup>28</sup>, con l’auspicio – incredibilmente formulato da un’assessore regionale al turismo – che sia ricostituito il Ministero per il turismo proprio in favore dell’attuale sottosegretario<sup>29</sup>.

Nella attuale stagione politica in cui si ostentano da più parti volontà federaliste, permane un ministero (per l’agricoltura, materia dal 2001 di “competenza piena” regionale) già soppresso (nel 1993) mediante referendum abrogativo della legge istitutiva del 1929; e riaffiorano apparati statali riguardanti un’altra materia di “competenza piena” regionale – il turismo – che per ciò stesso non ammette la presenza dell’amministrazione statale, come si è autorevolmente osservato già in riferimento alle originarie norme costituzionali (artt. 117, 118 Cost.) nella fase (metà degli anni ’60) della loro prima attuazione<sup>30</sup>.

Le norme e le proposte di riforma legislativa dell’organizzazione di Governo (volte addirittura alla re-istituzione del Ministero del turismo<sup>31</sup>, pure soppresso nel 1993 mediante referendum abrogativo) sembrano prescindere dalla compatibilità costituzionale della disciplina, con riguardo ai principi di autonomia, di assegnazione delle materie, di allocazione delle funzioni (artt. 5, 117, 118 Cost.).

##### *5. Il diffuso bisogno di porre ordine nella disciplina legislativa regionale: il turismo come materia che incrocia altre materie*

In ambito regionale, si è invece diffuso il bisogno di consolidare la legislazione precedentemente approvata per settori<sup>32</sup>, e in qualche misura modificata di recente, in particolare per devolvere compiti agli enti locali (in attuazione del d.lgs. 112/1998) e per tracciare la disciplina dei “sistemi turistici locali”, in aderenza alla suggestiva previsione della legge cornice n. 135 del 2005, volta ad accantonare il modello (stabilito dalla precedente legge cornice, n. 217 del 1983) delle aziende di promozione turistica. Sono stati così adottati testi unici, o leggi regionali organiche in materia di turismo: le discipline organiche del Friuli-Venezia Giulia (l.r. 16 gennaio 2002, n. 2) e del Lazio (l.r. 6 agosto 2007, n. 13); e i testi unici del Veneto (l.r. 4 novembre 2002, n. 33), delle Marche (l.r. 11 luglio 2006, n. 9), e della Lombardia (l.r. 16 luglio 2007, n. 15), a cui si può aggiungere il testo unico della Toscana,

---

<sup>28</sup> Rivela così la sua esattezza l’osservazione secondo cui «l’eventuale, ma non improbabile inerzia degli attori principali [le Regioni] costituisce pur sempre, infatti, il punto di maggiore criticità dell’intero sistema, rispetto al quale possono prevedersi facili tentazioni al riaccantonamento *tout court* della competenza in capo allo Stato» (G. MELONI, *L’amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, cit., pag. 165. Sulla mancata definizione dei principi da parte delle Regioni, incapaci di “auto coordinarsi”, v. L. RIGHI, *Le strutture turistiche*, in V. Franceschelli – F. Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, terza ed., Giappichelli, Torino, 2007, pag. 86.

<sup>29</sup> Notizia tratta dal *Corriere della sera* di martedì 22 luglio 2008, pag. 9: l’assessore al turismo della Regione Campania, Claudio Velardi, con uno stile – si direbbe – da “basso impero” chiede «che venga ripristinato il ministero per te, ovviamente, Michela».

<sup>30</sup> M.S. GIANNINI, O. SEPE, *L’organizzazione turistica in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, pagg. 767 e s.

<sup>31</sup> Cfr. M. RENNA, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 6056.

<sup>32</sup> Cfr. L. RIGHI, *Le strutture turistiche*, cit., pag. 86; C. CARDONI, *Turismo e regioni*, pagg. 1303 s.

approvato prima della riforma costituzionale del 2001 (l.r. 23 marzo 2000, n. 42) ma successivamente novellato, in modo consistente (dalla l.r. n. 14 del 2005)<sup>33</sup>.

Le partizioni di queste leggi offrono una fondamentale immagine della materia che si compone<sup>34</sup>, nella prospettiva più limitata (t.u. Lombardia), della disciplina della **promozione e dell’informazione** turistica (e relativa organizzazione); e della disciplina amministrativa delle **strutture ricettive** (alberghiere ed extra-alberghiere), delle **agenzie di viaggio e turismo**, delle **professioni turistiche** (di guida ed accompagnatore). L’area tende ad allargarsi in altri casi, comprendendo, per esempio, fra le professioni turistiche, anche quella del maestro di sci (nelle leggi della Toscana e del Friuli-Venezia Giulia; la legge organica friulana include anche le professioni di prevenzione, soccorso e sicurezza sulle piste di sci); i testi unici del Veneto e della Toscana contengono disposizioni sul demanio a finalità turistica e sugli stabilimenti balneari. Restano, invece, in ogni caso esterne alla legislazione unitaria le disposizioni sull’agriturismo, contenute in apposite leggi (come la l.r. Veneto 9/1997, la l.r. Marche 3/2002, la l.r. Lombardia 10/2007), quasi a segnare la distinzione per un settore ibrido, che si colloca evidentemente fra la materia del turismo e la materia dell’agricoltura (peraltro, entrambe di competenza “piena” regionale, dalla riforma costituzionale del 2001).

L’osservazione<sup>35</sup> secondo cui risulta comunque difficile, o impossibile, configurare il turismo come materia a sé stante, in quanto composta da settori assai differenziati e, almeno in parte ascrivibili – in realtà – ad altre materie (in cui le Regioni neppure hanno competenza “piena”, come in materia di *professioni*, all’interno della quale andrebbe ora collocato il settore delle professioni turistiche<sup>36</sup>; e così per il circoscritto settore della *organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche*, e della *realizzazione dei relativi impianti e attrezzature*, che faceva parte della materia “turismo” come individuata dal d.lgs. n. 616 del 1977<sup>37</sup>, di trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, e che ora, in base all’art. 117, comma 3, Cost. riformato nel 2001, trova collocazione nella materia *ordinamento sportivo*, di competenza concorrente, statale-regionale, come ha indicato la Corte costituzionale nella sent. n. 424 del 2004<sup>38</sup>, §§ 8.1, 8.2, del *cons. dir.*), se indubbiamente ha il pregio di svelare la destrutturazione della materia, richiede tuttavia un supplemento d’analisi, spostando l’attenzione dalla materia ai singoli settori, al fine di comprendere quali siano gli effettivi spazi di competenza regionale e le relative politiche nei diversi settori.

Risulta del resto evidente la connessione del turismo con altre materie, fra le quali, in primo luogo, la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.) e la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (art. 117, comma 3, Cost.): la connessione, cioè, con quelli che restano i fondamentali obiettivi del viaggio. E, si può aggiungere che la relazione fra *turismo* e *beni culturali e ambientali* appare assai delicata e difficile non solo per la diversa collocazione delle “materie” (la *tutela*, di competenza esclusiva statale; la *valorizzazione*, di competenza concorrente; il *turismo*, di competenza cosiddetta “piena” regionale), ma – innanzi tutto – per la problematica determinazione dei punti di equilibrio fra interessi non sempre orientati nello

---

<sup>33</sup> Va anche indicato il t.u. in materia di turismo della Regione Sardegna, realizzato presso la Giunta regionale, ma privo di valore giuridico: *Testo unico di coordinamento delle leggi della Regione autonoma della Sardegna in materia di turismo*, Regione Autonoma della Sardegna-Formez, Cagliari, 2001.

<sup>34</sup> Come una sorta di accezione del “criterio storico-normativo” di individuazione della materia (cfr. A. D’ATENA, *Le Regioni dopo il Big Bang*, cit., pp. 124 ss.).

<sup>35</sup> L. RIGHI, *Il “precario equilibrio” del turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Diritto del turismo*, 2003, pagg. 127 ss.

<sup>36</sup> V. *infra*, § 9.

<sup>37</sup> Art. 56, comma 2, lett. B, d.lgs n. 616 del 1977, e sul punto Corte cost. sent. 517 del 1987.

<sup>38</sup> Sentenza commentata da R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione “sportivamente”*, in *Le Regioni*, 2005, pagg. 667 ss.

stesso senso. Infatti, come si è osservato<sup>39</sup>, se, per un verso, il turismo richiede paesaggi suggestivi, palazzi, giardini, statue, quadri ben conservati, e produce utili che possono essere virtuosamente impiegati per la protezione e la valorizzazione dei beni ambientali e del patrimonio culturale; per altro verso, esso può addirittura rappresentare una minaccia, un’aggressione alla natura ed alla cultura. Il fenomeno del turismo di massa e lo sfrenato incremento di strutture e infrastrutture turistiche (come alberghi e residenze turistiche lungo la costa; o impianti di risalita in montagna) rischiano di soffocare, di deturpare irrimediabilmente i luoghi e le cose d’interesse storico, artistico, paesaggistico<sup>40</sup>.

Si prospetta perciò una complessa analisi delle politiche regionali, che possono incrociare più materie, per ambiti di competenza di estensione variabile, settore per settore.

#### *6. Accoglienza, assistenza ed informazione turistica*

Una breve serie di elementi di riflessione, articolata per settori, può iniziare dalle funzioni di accoglienza, assistenza ed informazione turistica, non più legate alla figura organizzativa pubblica delle aziende regionali di promozione turistica, mediante i loro uffici di informazione ed accoglienza turistica (IAT).

Le Regioni hanno in genere devoluto le funzioni agli enti locali, ma con accenti diversi. Per esempio, la legge regionale del Veneto n. 33 del 2002 (art. 20) prevede uffici di accoglienza ed informazione turistica provinciali, con la possibilità per le Province di stabilire collaborazioni gestionali, pubbliche e private (con comuni, o imprese turistiche associate, o associazioni “pro loco”, o associazioni di volontariato, o consorzi). La legge regionale n. 7 del 1998 dell’Emilia-Romagna ha attribuito il compito ai Comuni (art. 4, co. 1, lett. a), consentendo a questi di gestire il servizio anche affidandolo «in concessione a soggetti pubblici o privati o ad organismi associativi a capitale misto pubblico-privato» (art. 14, co. 5, l.r. 7/1998).

Le leggi regionali della Toscana e della Lombardia neppure determinano un (unico) livello locale di imputazione della competenza (Provincia o Comune): la legge toscana prevede che i servizi di accoglienza ed informazione possano essere comunali, provinciali ed anche regionali (attraverso forme di gestione diverse); la legge lombarda consente l’istituzione di uffici di informazione ed accoglienza per diretta iniziativa oltre che dei Comuni, anche delle Camere di commercio, di associazioni “pro loco”, di associazioni di rappresentanza delle imprese, di consorzi degli operatori del settore; e aggiunge che le Province assicurano l’istituzione di una struttura IAT nel proprio capoluogo. A sua volta, però, la legge toscana, pur consentendo molteplici livelli e forme di informazione ed accoglienza, ha stabilito l’istituzione di strutture gestionali pubbliche qualificate come “agenzie per il turismo”, dipendenti dalle Province (cfr. art. 11 e ss, l.r. n. 42 del 2000).

In ogni modo, la legislazione regionale, prevalentemente orientata al conferimento della competenza al livello locale senza stringenti vincoli gestionali, appare carente nel fissare livelli minimi, essenziali del servizio pubblico di accoglienza ed assistenza. Cosicché, per esempio, all’isola del Tronchetto di Venezia (il principale accesso al centro storico, per i turisti in automobile e in autopullman) “l’accoglienza” è fornita da sinistri intromettitori (motoscafisti e gondolieri abusivi, per lo più con precedenti penali) in un ambiente squallido, privo di indicazioni e di forme di assistenza per l’ignaro turista. A Roma, l’Ufficio di ospitalità della relativa Azienda di promozione turistica è rimasto chiuso(!) dall’11 al 18 agosto di quest’anno

---

<sup>39</sup> M. MALO, *Tipologie di turismo e discipline di settore*, in V. Franceschelli – F. Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, terza ed., Giappichelli, Torino, 2007, pag. 191.

<sup>40</sup> In tema, A. CROSETTI, *Risorse naturali e turismo alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Diritto del turismo*, 2006, pagg. 113 ss.

(2008)<sup>41</sup>: probabilmente ferragosto non è il periodo più indicato per le leggendarie “vacanze romane”, ma la chiusura dell’Ufficio di ospitalità nei giorni di maggiore movimento turistico non appare un bel segnale. La legislazione regionale dovrebbe, allora, curarsi anche delle fondamentali modalità di erogazione del servizio, della adeguata presenza e visibilità degli uffici di informazione ed accoglienza, con particolare attenzione alle località ad elevato flusso turistico.

### *7. La promozione turistica*

Per i compiti di promozione turistica varie leggi regionali hanno previsto specifiche strutture a livello regionale: dalla figura dell’ente funzionale (l.r. Friuli Venezia-Giulia n. 2 del 2002, art. 9), alle figure societarie con partecipazione regionale al capitale sociale (l.r. Emilia-Romagna n. 8 del 1998, artt. 11 e 12: APT Servizi, società a responsabilità limitata<sup>42</sup>; l.r. Lazio n. 13 del 2007, artt. 12 ss.: Agenzia regionale per la promozione del turismo di Roma e del Lazio s.p.a.; l.p. Bolzano n. 8 del 1998, art. 2: “Alto Adige Marketing”).

L’intraprendenza delle Regioni nella promozione turistica del proprio territorio trova conforto anche nella recente giurisprudenza costituzionale, laddove la Corte (sentenza n. 454 del 2007<sup>43</sup>) dichiara non fondate questioni di legittimità sollevate dal Governo nei confronti dell’art. 2, comma 1, lett. *d*, della l.r. Marche n. 9 del 2006, relativamente a compiti regionali di promozione turistica con riflessi verso l’estero: compiti (di organizzazione e coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all’estero a manifestazioni fieristiche, incontri operativi di commercializzazione e sondaggi di mercato) che – per la Corte – neppure sono suscettibili di essere qualificati come «attività regionali di mero rilievo internazionale», consistenti, «in quelle attività compiute con omologhi organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione (in materie tecniche) oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale, ovvero, infine, l’enunciazione di propositi intesi ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte» (§ 2.3 del *cons dir.*).

Implicitamente, lo stesso legislatore statale riconosce alle Regioni la capacità di promozione turistica verso l’estero, anche se per escludere la copertura finanziaria (con fondi a qualsiasi titolo trasferiti alle Regioni) delle sedi o di uffici di rappresentanza regionale all’estero per finalità di promozione turistica e commerciale (art. 1, comma 594, della legge finanziaria per il 2007, 27 dicembre 2006, n. 296<sup>44</sup>, norma di assai dubbia legittimità costituzionale, sotto il profilo del divieto per il

---

<sup>41</sup> Informazione tratta dal sito internet dell’Azienda di promozione turistica del Comune di Roma, *romaturismo.it*.

<sup>42</sup> Su cui V. BRENAGGI, *Il sistema turistico dell’Emilia-Romagna: evoluzione, margini di sviluppo, obiettivi strategici della Regione*, in *Le istituzioni del federalismo*, supplemento 1 del 2007, pagg. 10 ss.

<sup>43</sup> Sentenza commentata da S. PIAZZA, *Quali margini per le iniziative regionali turistiche all’estero?*, in *Diritto del turismo*, 2008, pagg. 133 ss.

<sup>44</sup> Art. 1, commi 594 e 595, della l. 27 dicembre 2006, n. 296: “594. Fatti salvi gli uffici di rappresentanza delle regioni presso gli organi dell’Unione europea, non possono essere coperte con fondi derivanti da trasferimenti a qualunque titolo da parte dello Stato le spese sostenute dalle regioni per l’acquisto o la gestione di sedi di rappresentanza in Paesi esteri, o per la istituzione di uffici o di strutture comunque denominate per la promozione economica, commerciale, turistica. 595. Qualora le regioni sostengano spese ricadenti nelle fattispecie di cui al comma precedente, una cifra pari alle spese da ciascuna regione sostenute nell’anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo complessivamente trasferiti a quella regione dallo Stato nel medesimo anno”.

legislatore statale di determinare vincoli di destinazione per le finanze di attribuzione regionale: *cfr.* Corte cost. sent. 423 del 2004).

A fini prevalentemente promozionali, le Regioni hanno introdotto i cosiddetti **sistemi turistici**, assecondando, pur nel mutato assetto costituzionale delle competenze, la relativa previsione della legge cornice n. 135 del 2001 (art. 5), la quale, con l’espressione “sistema turistico locale”<sup>45</sup>, aveva inteso stimolare processi di cooperazione fra enti locali, enti funzionali, soggetti privati organizzati e anche singoli, con finalità di aggregazione e coordinamento nell’offerta, nella promozione e nell’informazione turistica, per beni o aree a rilevanza turistica da presentare in modo unitario, coordinato (come, in ipotesi, il Lago di Garda, le spiagge della Romagna, o i siti archeologici della Magna Grecia).

Si rinvencono così disposizioni regionali molto promettenti, come nella l.r. lombarda n. 15 del 2007, secondo cui il sistema turistico è «l’insieme di programmi, progetti e servizi orientati allo sviluppo turistico del territorio e all’offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici della produzione e dell’enogastronomia locale» (art. 4, c. 1).

Le Regioni hanno pure ceduto alle lusinghe dei co-finanziamenti statali<sup>46</sup>, dando attuazione ad un regolamento governativo di delegificazione (d.P.R. 27 luglio 2007, n. 158), per l’avvio di **sistemi turistici interregionali**, relativi in particolare «alla valorizzazione di itinerari turistici caratterizzati da spiccati elementi di rilevanza storica, culturale, religiosa e da un potenziale di attrazione della domanda turistica internazionale» (art. 1, co. 3, d.P.R. 158/2007). Per esempio, la Regione Campania è parte (con altre Regioni) dei progetti di sviluppo dei due sistemi turistici, rispettivamente denominati “Itinerari di qualità – percorsi di fede, gioia e gusto” (progetto di valorizzazione e sviluppo di itinerari turistici di rilevanza storica, culturale, religiosa, ecc.) e “Itinerario Turistico Interregionale: la rete delle destinazioni congressuali a supporto del sistema degli itinerari storici, culturali e religiosi di rilevanza internazionale”, secondo quanto risulta da due deliberazioni della Giunta regionale campana (30 novembre 2007, n. 2067 e 1 febbraio 2008, n. 216). Dalle premesse della prima delle due deliberazioni si apprende che la Regione Campania fa parte di vari altri progetti di sviluppo di sistemi turistici locali a valenza interregionale dalla suadente, persuasiva denominazione (progetto definito “Approdi di Ulisse”: azioni integrate per la ri-vitalizzazione ecosostenibile dei borghi marinari; progetto definito “Isola che non c’è”; progetto “Ospitalità nei borghi - Itinerari turistici culturali nei centri storici minori”; progetto “Oltre il Sipario”; progetto “Le Ville”; progetto di “Promozione termale”; progetto “Turismo nel verde”; progetto “Turismo tra mare e monti”, di cui la Regione Campania è capofila).

Attraverso tale gamma di iniziative e relativi cospicui finanziamenti, la Regione Campania non è riuscita tuttavia a migliorare la propria immagine turistica, che invece è stata profondamente danneggiata dalla desolante vicenda dei rifiuti di Napoli e dintorni, con riflessi negativi per l’immagine turistica dell’intero Paese<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Su cui F. MORANDI, *I sistemi turistici locali. Il “nuovo ordine” tra utopia e realtà*, in *Diritto del turismo*, 2003, pagg. 14 ss.; e C. CARDONI, *Turismo e regioni*, cit., pagg. 1304 s.; C. TUBERTINI, *L’organizzazione periferica del turismo: il ruolo delle regioni e degli enti locali*, in M. Gola – T. Groppi (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Maggioli, Rimini, 2005, pagg. 85 ss.; G. DALL’ARA, F. MORANDI, *I sistemi turistici locali. Normativa, progetti e opportunità*, Halley, Macerata, 2006.

<sup>46</sup> Sul punto v. C. TUBERTINI, *Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, supplemento 1 del 2007, pagg. 36 ss.; e ancora di C. TUBERTINI, *L’organizzazione periferica del turismo: il ruolo delle regioni e degli enti locali*, cit., pagg. 83 ss.

<sup>47</sup> Il *Corriere del Veneto* di sabato 23 febbraio 2008, titola in prima pagina *Turismo e rifiuti, prime denunce*: «Il sindaco di Montegrotto [area termale dei Colli Euganei] fa causa alla Campania [Regione, Provincia e Comune di Napoli], “perso un milione” [per cancellazioni e mancate prenotazioni nel bacino

La promozione turistica del territorio regionale non può quindi affidarsi a taumaturgiche formule giuridiche (i sistemi turistici locali) e a fantasiosi progetti di sviluppo, né può risolversi in patinate campagne pubblicitarie (che tendono anche a celare guasti ambientali e urbanistici<sup>48</sup>). Essa implica, piuttosto, una matura e complessa riflessione sulle linee di sviluppo territoriale e socio-economico<sup>49</sup>. Si consideri, in questa prospettiva, che la Provincia Autonoma di Bolzano al fine implicito di promuovere il turismo finanzia in modo determinante le tradizionali attività agricole delle vallate, destinate altrimenti a scomparire, e che invece così sostenute risultano essenziali per l’economia turistica, in quanto modellano il paesaggio e l’ambiente sociale con immagini suggestive ed ambite, che garantiscono l’afflusso turistico e lo sviluppo del settore.

In sintesi, la tematica fondamentale che si pone è quella dell’equilibrato sviluppo del territorio in funzione di un’offerta turistica di qualità (che non va confusa con un’offerta turistica necessariamente costosa, per pochi), in modo da assecondare l’elevatissima e proverbiale vocazione turistica del Paese, attraverso la tutela e la valorizzazione dei tratti caratteristici che coincidono spesso con la storia, la cultura, le tradizioni, la produzione agricola ed artigianale e le forme ambientali ed urbanistiche di rilevanza regionale.

Ma le politiche regionali volte alla valorizzazione dei peculiari caratteri ambientali e sociali si rivelano spesso deboli, episodiche, subalterne<sup>50</sup>. Le relative norme si assestano nell’ordinamento regionale come meramente programmatiche, ottative. Prevale “l’ideologia del capannone”, dell’espansione senza qualità, anche nell’edilizia a fini turistici, con la costruzione di alienanti palazzi a destinazione alberghiera nelle periferie delle città, in aree prive di qualsiasi attrazione turistica e private di umanità.

#### 8. Strutture ricettive

In tema di strutture ricettive turistiche<sup>51</sup> (alberghiere ed extra-alberghiere) la legislazione regionale è ormai consolidata. Si possono osservare però fenomeni di delegificazione di parte della disciplina, per aspetti cosiddetti tecnici, ma essenziali al fine di stabilire la qualità delle strutture (requisiti, standard, superfici minime, servizi): la prospettiva è quella di operare mediante regolamenti di Giunta regionale (cfr. art. 24, co. 1, l.r. Lombardia 15/2007, alla luce dell’art. 42 del nuovo Statuto regionale). L’art. 94 della legge regionale veneta (n. 33 del 2002) consente che gli allegati della stessa legge (recanti i requisiti delle strutture turistiche, nonché disposizioni relative ad altri settori come la composizione delle commissioni d’esame per professioni turistiche) possano essere modificati con delibera della Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare: questa che appare come una

---

termale euganeo per cattiva pubblicità sull’Italia conseguente all’emergenza rifiuti in Campania]. Plauso all’iniziativa anche dal primo cittadino di Malcesine [lago di Garda] e da quello di Cortina».

<sup>48</sup> E’ ora annunciato un dvd da tre milioni di euro, provenienti da fondi europei, per rilanciare il turismo in provincia di Belluno (*Corriere del Veneto* del 19 agosto 2008, pag. 8).

<sup>49</sup> Cfr. M. FINAZZER FLORY, *Se il turismo fa le bizze. L’errore di un approccio solo economico*, in *Corriere del Veneto*, di giovedì 14 agosto 2008, pag. 1, nell’osservare – fra l’altro – che «non abbiamo avuto interesse a puntare sul turismo perché tale approccio avrebbe significato connettere creativamente politiche dei lavori pubblici, grandi opere, trasporti, piani urbanistici».

<sup>50</sup> Si può osservare, per esempio, che solo di recente la Regione Emilia-Romagna, con la legge n. 2 del 2007 di riforma dell’organizzazione turistica regionale, ha introdotto un «richiamo esplicito» [comunque soltanto un richiamo] «all’ambiente, alla cultura, all’artigianato locale e ai prodotti tipici dell’agricoltura», nell’identificare i compiti della società a partecipazione regionale per la promozione del turismo, come testimonia il relatore di maggioranza del progetto di legge, M. PIRONI, *La legge dell’Emilia-Romagna n. 2 del 2007: la riforma dell’organizzazione turistica regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, supplemento 1 del 2007, pag. 16.

<sup>51</sup> Su cui L. RIGHI, *Le strutture ricettive*, cit., pagg. 83 ss.

forma di delegificazione<sup>52</sup> (di per sé illegittima in quanto lo Statuto della Regione Veneto – non ancora riformato – attribuisce al Consiglio anche il potere regolamentare), si sostanzia in realtà in una “delega permanente” di funzione legislativa alla Giunta regionale; infatti, gli allegati fanno parte della legge regionale e continuano a farne parte (con la stessa forza giuridica) anche nel testo eventualmente modificato con delibera di Giunta. Appare quindi tanto più evidente l’illegittimità della norma di legge regionale che consente alla Giunta (anziché al Consiglio, organo che detiene in via esclusiva la potestà legislativa, *ex art. 121 Cost.*) di modificare la disciplina posta dalla legge.

La tendenza a rendere più flessibile la disciplina (attraverso interventi degli esecutivi regionali) si accompagna ad una prassi in cui la “flessibilità” (per così dire) sembra investire anche i controlli sulla qualità dei servizi alberghieri ed extra-alberghieri. Non sono rari i casi in cui al numero di stelle attribuito ad un determinato albergo non corrisponde il livello della struttura e delle prestazioni, assai più modeste come frequentemente accade, alloggiando per esempio in notissime località balneari della Riviera adriatica.

La legislazione regionale affida le funzioni amministrative di verifica e controllo sulla qualità delle strutture ricettive agli enti locali (*cf.*, per esempio, l.r. Emilia-Romagna n. 16 del 2004); ma le Regioni potrebbero esercitare con più attenzione ed assiduità compiti di indirizzo e di monitoraggio sulle stesse autorità locali; e, ad un certo punto, potrebbero agire in via sostitutiva.

#### *9. Professioni turistiche*

Il tema delle professioni turistiche<sup>53</sup> si collega evidentemente alla questione della competenza regionale in materia di *professioni*<sup>54</sup>: materia “concorrente”, regionale e statale, in base all’art. 117, comma 3, Cost., riformato nel 2001. Il punto più rimarchevole è se e in quale misura la legge regionale possa disciplinare “figure professionali” originali, non prefigurate dal legislatore statale (come sono invece quelle tradizionali di guida e accompagnatore turistico, rispetto alle quali la competenza legislativa regionale – per la disciplina di diritto amministrativo – è pacifica, prevista dalla stessa legislazione statale di principio: art. 11 l. 217/1983<sup>55</sup> e poi art. 7, comma 5, 135/2001<sup>56</sup>).

Seguendo la linea interpretativa fornita dalla Corte costituzionale con varie pronunce (353 del 2003; 319, 355, 405, 424 del 2005; 40 e 153 del 2006) su leggi regionali relative a professioni “non turistiche”, si dovrebbe concludere (in base all’art. 117 Cost., nel testo riformato) che le Regioni sono incompetenti a disciplinare nuove figure professionali (anche

---

<sup>52</sup> A. CALEGARI, *Artt. 92-94*, in A. Borella (a cura di), *La legge sul turismo della Regione Veneto*, RCS Quotidiani, Milano, 2005, pagg. 229 s.

<sup>53</sup> Su cui L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, in V. Franceschelli – F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, cit., pagg. 167 ss.

<sup>54</sup> Su cui E. BINDI – M. MANCINI, *Principi costituzionali in materia di professioni e possibili contenuti della competenza legislativa statale e regionale alla luce della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2004, pagg. 1317 ss.; A. POGGI, *Disciplina “necessariamente unitaria” per le professioni: ma l’interesse nazionale è davvero scomparso?*, in *Le Regioni*, 2006, pagg. 391 ss.; E. BINDI – M. MANCINI, *Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di “professioni”: profili sostanziali e processuali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pagg. 326 ss.

<sup>55</sup> L’art. 11 co. 1, l. 217 del 1983, ora abrogato, indicava come professioni turistiche quelle di «guida turistica, interprete turistico, accompagnatore turistico o corriere, organizzatore professionale di congressi, istruttore nautico, maestro di sci, guida alpina, aspirante guida alpina o portatore alpino, guida speleologica, animatore turistico»; e aggiungeva tuttavia «ogni altra professione attinente al turismo».

<sup>56</sup> Per l’art. 7, comma 5, l. 135 del 2001 «sono professioni turistiche quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell’attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti».

turistiche, in mancanza della relativa istituzione ad opera della legge statale. Ma nella sentenza n. 459 del 2005<sup>57</sup> (successiva quindi alla riforma costituzionale del 2001, pur se con questione di legittimità antecedente e con conseguente applicazione – quale parametro di costituzionalità – dell’art. 117 Cost., nel testo originario), la Corte ha giudicato non illegittime le norme della legge regionale dell’Emilia-Romagna, n. 4 del 2000, *istitutive* della figura professionale della “guida ambientale escursionistica”.

Sulla scorta dell’art. 2, comma 4, lett. g, della legge cornice in materia di turismo n. 135 del 2001, che per le professioni turistiche rinvia a specifiche norme di principio solo con riguardo alle professioni «per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi di rilievo nazionale»<sup>58</sup>, viene avanzata<sup>59</sup> la distinzione fra professioni turistiche di rilevanza nazionale (da prefigurare con norme di principio statali) e professioni turistiche di dimensione regionale e locale, che potrebbero quindi trovare diretta disciplina nelle leggi regionali. Ma sul piano pratico, la distinzione sembra non reggere in quanto le figure professionali disciplinate in modo originale da talune Regioni, senza relative norme di principio statali, sono di evidente rilevanza ultraregionale, come la figura professionale di *direttore d'albergo* (autonomamente istituita – già prima della riforma costituzionale del 2001 – con l.r. Umbria n. 20 del 1989, l.r. Piemonte n. 44 del 1992, l.r. Liguria n. 58 del 1993, l.r. Abruzzo n. 42 del 1995, l.r. Calabria n. 14 del 1995) e le figure professionali di *guida ed istruttore subacqueo* e di *maestro di mountain bike e di ciclismo fuoristrada* (introdotte – dopo la riforma costituzionale del 2001 – rispettivamente dalla l.r. Calabria n. 17 del 2004 e dalla l.r. Valle d’Aosta n. 1 del 2003<sup>60</sup>).

Come si è osservato<sup>61</sup>, in genere le Regioni sono comunque guardinghe nell’approvare norme su aspetti concernenti le attività lavorative per il turismo, paradossalmente più caute dopo la riforma costituzionale del 2001, rispetto a prima.

La questione della competenza regionale è resa anche più complessa da una pronuncia del Consiglio di Stato (adottata su ricorso straordinario al Presidente della Repubblica dell’Associazione nazionale delle guide turistiche: Cons. Stato sez. I, 3595/2003 e conseguente d.P.R. 27 aprile 2004), avente ad oggetto le disposizioni del d.P.C.M. 13 settembre 2002 (v. *supra*, § 4), di rinvio all’accordo fra sole Regioni (dato il posizionamento del “turismo” fra le materie residuali regionali) della definizione di requisiti, modalità, criteri per l’esercizio delle professioni turistiche. Si esclude che l’attività di guida turistica «possa essere definita professione ed inquadrata come tale fra le materie di legislazione concorrente» in quanto «l’ambito individuabile delle professioni» (art. 117, comma 3, “professioni”) sarebbe «quello che si desume dall’art. 33, comma quinto, Cost., quando prevede un esame di Stato di abilitazione all’esercizio della professione»; e la materia richiamerebbe «il valore legale dei titoli di studio e la disciplina dell’ordinamento civile delle professioni» (§ 3 del *considerato*). Ma ciò nonostante le disposizioni impugnate del d.P.C.M. sono annullate, in quanto prevedono l’accordo fra sole Regioni, anziché l’intesa fra Stato e Regioni: la competenza statale nel contribuire a definire i principi fondamentali per il settore delle professioni turistiche è riconosciuta, infatti, in base alla “peculiare funzione” attribuita al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) che, «nel mutare delle situazioni istituzionali di titolarità delle competenze» viene qualificato come «fattore di flessibilità di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie» (§ 4 del *considerato*). Ma – come si è avuto già

<sup>57</sup> Con commento di M. MALO, *Turismo e professioni*, in *Le Regioni*, 2006, pagg. 555 ss.

<sup>58</sup> L’art. 2, co. 4, legg g, l. 135 del 2001 dispone che con d.P.C.M. adottato d’intesa con le Regioni siano stabiliti «i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore».

<sup>59</sup> L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, cit., pag. 171.

<sup>60</sup> Leggi segnalate da L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, cit., pag. 177.

<sup>61</sup> L. RIGHI, *Le professioni turistiche*, cit. pag. 173.



modo di osservare<sup>62</sup> – appare allora preferibile che la privazione della competenza in capo alle Regioni (di definire i principi fondamentali per il settore delle professioni turistiche, concordandoli autonomamente) sia motivata per incorporazione del settore nell’omonima materia (sulla traccia della giurisprudenza costituzionale in materia di professioni) piuttosto che per applicazione dell’evanescente principio di sussidiarietà, inquietante per l’autonomia regionale, in quanto più che funzionare (con i principi di differenziazione ed adeguatezza) come parametro *selettivo* del livello istituzionale di volta in volta competente, sembra orientato al “recupero di posizioni” anche inaspettate in favore dello “Stato apparato”.

#### *10. Agenzie di viaggio e turismo*

Quello delle agenzie di viaggio e turismo<sup>63</sup> è un settore in cui le Regioni hanno cercato (per lo più nella seconda metà degli anni ’90) di stabilire una originale disciplina, a tutela del consumatore, prevedendo l’autorizzazione all’apertura e la presenza di un direttore tecnico, oltre che per la sede principale dell’agenzia, anche per le filiali e le succursali: previsione ragionevole – si direbbe – perché l’autorizzazione (in talune leggi regionali resa con il regime semplificato del silenzio assenso, o della denuncia di inizio di attività) lungi dall’aver carattere discrezionale o limitativo dell’attività imprenditoriale, ha lo scopo di verificare la sussistenza di essenziali requisiti; e la presenza di una figura professionale qualificata (direttore tecnico) in ogni “punto vendita” corrisponde ad un migliore (adeguato) servizio per il consumatore. Sennonché, è intervenuta a più riprese la Corte costituzionale, annullando dapprima le norme della legge della Regione Lombardia (n. 27 del 1996, sul punto dell’autorizzazione all’apertura e della presenza di un direttore tecnico per filiali e succursali; Corte cost. sent. 362/1998<sup>64</sup>), poi norme equivalenti di leggi di altre Regioni (l.r. Sardegna 13/1988 su cui Corte cost. sent. 54/2001; l.r. Abruzzo 1/1998 e l.r. Veneto 44/1997, su cui Corte cost. sent. 339/2001), conducendo così anche le Regioni non (ancora) investite dal giudizio di costituzionalità a conformarsi alle pronunce della Corte, attraverso modifiche alle proprie leggi.

Il parametro costituzionale a cui la Corte inizialmente (sent. 362/1998) si riferisce è quello del limite del diritto privato alla potestà legislativa regionale (in quanto le Regioni non potrebbero disporre in merito all’organizzazione aziendale in modo difforme dalle norme civilistiche – artt. 2082 e 2555 c.c. – da cui emerge una nozione unitaria di impresa); ma successivamente (sent. 339/2001) la Corte slitta, per così dire, al principio costituzionale di libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) al quale viene assicurata larga espansione.

Anche la previsione di una “integrazione del deposito cauzionale” per l’apertura di filiali nella regione Marche (per disposizione della l.r. Marche n. 41 del 1997) è stata dichiarata dalla Corte illegittima (con sent. 375 del 2003<sup>65</sup>) per violazione del principio di libertà d’iniziativa economica. La decisione è stata commentata osservando che la norma era equilibrata, in quanto assicurava parità di condizioni tra imprese del settore operanti nella stessa regione, evitando un pregiudizio a carico delle agenzie autorizzate dalla Regione Marche (tenute a versare un deposito cauzionale più elevato); e incrementava «la garanzia patrimoniale offerta agli utenti, nel caso di inadempimento dell’agenzia»<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> M. MALO, *Trismo e professioni*, cit.

<sup>63</sup> Su cui v. M. MALO, *Le agenzie di viaggio e turismo*, in in V. Franceschelli – F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, cit., pagg. 119 ss.

<sup>64</sup> Su cui v. F. SALMONI, *Quando la concorrenza diventa il limite della libertà di impresa. Riflessioni a partire da una sentenza della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 2000, I, pagg. 412 ss.

<sup>65</sup> Sentenza commentata da L. RIGHI, *Libertà di impresa turistica e filiali di agenzia: la Corte costituzionale (di nuovo) alle prese con la disciplina regionale*, in *Diritto del turismo*, 2004, pagg. 356 ss.

<sup>66</sup> L. RIGHI, *Libertà di impresa turistica e filiali di agenzia:*, cit., pagg. 365 s.

Alcune Regioni hanno comunque ideato altre discipline di garanzia per “i consumatori”, come quella che impone alle agenzie di viaggio di stipulare **polizze assicurative di responsabilità civile** (art. 14, l.r. Emilia-Romagna n. 7 del 2003; art. 62, l.r. Marche n. 9 del 2006); o quella istitutiva del particolare **elenco regionale** delle “**Agenzie sicure in Emilia-Romagna**” a cui possono iscriversi le agenzie di viaggio operanti nella regione “che adottano un disciplinare che garantisca un alto livello nell’organizzazione e nella sicurezza dei servizi offerti e di rispetto del turismo etico” (art. 16, l.r. n. 7 del 2003).

### *11. Tributi sul turismo*

La leva fiscale in materia di turismo è venuta recentemente alla ribalta in particolare a fronte delle leggi della Regione Sardegna, 11 maggio 2006, n. 4, e 29 maggio 2007, n. 2, istitutive dell’imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico (art. 3, l.r. 4/2006, modificato dalla l.r. 2/2007), dell’imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case (art. 2, l.r. 4/2006, modificato dalla l.r. 2/2007), dell’imposta regionale sullo scalo turistico di aeromobili ed unità da diporto (art. 4, l.r. 4/2006, modificato dalla l.r. 2/2007), dell’imposta regionale di soggiorno (art. 5, l.r. 2/2007). Le disposizioni sembrano addirittura deprimere il fenomeno turistico e invece sono state motivate al fine di migliorare la qualità del territorio al fine di mantenere ed accrescere la sua attrazione turistica, attraverso l’impiego del denaro ricavato dalle nuove entrate tributarie in interventi di sviluppo e coesione territoriale (art. 5, l.r. 4/2006). L’art. 5, comma 18, l.r. 2/2007, precisa che il gettito dell’imposta di soggiorno, riscosso da ciascun Comune, è attribuito alla Regione per il 50 per cento, «ai fini dell’istituzione di un fondo di riequilibrio e solidarietà, destinato agli investimenti nel settore turistico delle aree interne», e per il restante 50 per cento al Comune, che deve destinarlo, «ad interventi nel settore del turismo sostenibile con particolare riguardo al miglioramento dei servizi rivolti ai turisti e alla fruizione della risorsa ambientale».

E’ nota la diversa posizione, rispetto alle Regioni ordinarie (almeno fintanto che non sarà attuato l’art. 119 Cost., riformato nel 2001), della Regione Sardegna che, come le due Province Autonome di Trento e di Bolzano, può istituire tributi (propri) in materia di turismo, grazie alla speciale norma costituzionale di autonomia che consente «imposte e tasse sul turismo», (l’art. 8, lett. *h*, legge cost. n. 3 del 1948) da istituire con legge regionale «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» (allo stesso modo, il t.u. delle leggi costituzionali per il Trentino-Alto Adige – d.P.R. n. 670 del 1972, art. 72 – consente alle due Province Autonome di stabilire con legge provinciale imposte e tasse sul turismo; e qui non è neppure enunciato il limite dei principi del sistema tributario dello Stato).

Sulla legittimità delle norme legislative della Regione Sardegna è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale che, con sentenza n. 102 del 2008<sup>67</sup>, ha riconosciuto (§ 5 del *cons. dir.*) «la maggiore autonomia» della Regione Sardegna, rispetto alle Regioni ordinarie, «assicurata dallo statuto» speciale (legge costituzionale) in quanto «la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell’istituire tributi propri è solo quella – prevista dall’art. 8, lettera *h*), dello statuto – dell’armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall’obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o

---

<sup>67</sup> Annotata da M. BARBERO, *Se il federalismo fiscale diventa questione di ... principi*; e da A. DEFFENU, *Tributi propri delle Regioni speciali e armonia con i principi del sistema tributario statale tra rationes contraddittorie e discriminazioni irragionevoli*, in pubblicazione in *Le Regioni* fascicolo n. 3 del 2008, e in *Forum di Quaderni costituzionali*; e da L. DEL FEDERICO, *I tributi sardi sul turismo dichiarati incostituzionali*, in *Diritto del turismo*, 2008, pagg. 278 ss.

disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all’emanazione della legislazione statale di coordinamento» (ex artt. 117 e 119 Cost., secondo l’indirizzo fornito dalla stessa Corte cost., ad iniziare dalla sent. 37 del 2004).

Tuttavia, parte delle norme impugnate (quelle relative alle imposte sulle seconde case ad uso turistico) sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, o perché non «in armonia con principi del sistema tributario statale» (limite – come si è or ora indicato – posto alla legislazione regionale della Sardegna in materia di tributi propri, dall’art. 8, l. h, legge cost. n. 3 del 1948); o perché contrastanti con i «principi di ragionevolezza e di capacità contributiva sotto il profilo della disparità di trattamento tra soggetti fiscalmente domiciliati o nati nel territorio della Sardegna e soggetti che non hanno tali requisiti» (§ 7.3. *cons. dir.*). Riguardo alla norma di imposizione fiscale per lo scalo degli aeromobili e delle imbarcazioni da diporto, la Corte subordina la propria decisione al giudizio della Corte di giustizia della CE, attivata in via pregiudiziale dalla stessa Corte costituzionale, ai sensi dell’art. 234 Trattato CE. Ma la Corte costituzionale ha invece ritenuto non illegittima la norma istitutiva dell’**imposta di soggiorno**, osservando – fra l’altro – che «non sussiste una specifica normativa comunitaria in materia di imposte di soggiorno»; che «tali imposte sono o sono state previste dalla legislazione di vari Stati dell’Unione europea, ad esempio: la *Kurtaxe* tedesca; la *taxe de séjour* francese; l’*impuesto sobre las estancias en empresas turísticas de alojamiento* già vigente nella Comunità autonoma delle Isole Baleari; l’*impôt sur les chambres d’hôtels et de pensions* a Bruxelles; l’*imposta di soggiorno* di cui alla legge del Trentino Alto-Adige 29 agosto 1976, n. 10, ancora parzialmente applicabile nella Provincia autonoma di Bolzano; l’*imposta di soggiorno* già prevista in Italia con il decreto-legge 24 novembre 1938, n. 1926, convertito dalla legge 2 giugno 1939, n. 739, e soppressa, con effetto dal 1° gennaio 1989, dal decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144»; e sottolineando, poi, che gli Stati membri possono definire i criteri dell’applicazione dell’imposta di soggiorno (non essendo stata oggetto di armonizzazione in sede di Comunità europee), a condizione che siano rispettati i principi del diritto comunitario e, in particolare, che non siano introdotte misure discriminatorie nell’esercizio delle libertà fondamentali previste dal Trattato CE (§ 9.1.3, *cons. dir.*).

E per la re-istituzione dell’imposta di soggiorno si sta muovendo in particolare l’Amministrazione comunale di Venezia<sup>68</sup>. Si può osservare, in proposito, che la mancata attuazione dell’art. 119 della Costituzione, fa sì che il Sindaco e il Vicesindaco riconoscano come interlocutore istituzionale non l’Assessore della Regione Veneto competente in materia di turismo (a cui – in ipotesi – chiedere l’approvazione di una legge regionale istitutiva di un “tributo proprio” regionale-locale, ai sensi dell’art. 119, co. 2, Cost.), bensì il Sottosegretario al turismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Michela Vittoria Brambilla), che – grazie alla colpevole inerzia del legislatore statale, da cui dipende il concreto avvio dei poteri legislativi regionali in tema di tributi – consolida di fatto la sua posizione<sup>69</sup>, ed emargina implicitamente le Regioni, le quali viceversa (attuato l’art. 119 Cost.) dovrebbero essere le esclusive protagoniste in merito alla decisione legislativa di istituire o meno l’imposta di soggiorno, con attenzione più accurata riguardo alle località o alle aree territoriali ove in ipotesi stabilire l’imposta.

Peraltro, nel valutare determinati casi, si potrebbe essere anche scettici riguardo all’espansione dell’autonomia finanziaria regionale, ove per esempio fosse confermata dalla

<sup>68</sup> V. *Corriere del Veneto* di domenica 10 agosto 2008, pag. 7; e *Il Gazzettino* di domenica 27 luglio 2008, pag. 8.

<sup>69</sup> Cfr. *Italia Oggi*, del 9 agosto 2008, pag. 7.

Corte dei conti, la notizia (agosto 2008) del mancato adeguamento, da parte della Regione Toscana, dei canoni demaniali (scandalosamente bassi) per la concessione di tratti del litorale tirrenico ad imprese balneari (che invece praticano prezzi vertiginosi)<sup>70</sup>.

## 12. Note conclusive

L’impressione complessiva che si trae dalla recente esperienza istituzionale in materia di turismo, con particolare attenzione alle Regioni, è che si producano esperienze per lo più disorientate, principalmente per due motivi: la frammentazione delle competenze e la mancanza di una seria riflessione sugli obiettivi, sui valori fondamentali e sulla “graduazione” fra essi.

In merito alle competenze, si direbbe che la prevalente linea interpretativa della Corte costituzionale, propensa a riconoscere poteri statali finanche nelle materie residuali regionali, ha rallentato, quasi paralizzato il processo decisionale. La Corte ha creduto di trovare un punto di equilibrio nella “leale collaborazione”<sup>71</sup>, nelle forme di cooperazione e condivisione fra enti istituzionali. Ma si è così prodotta un’azione pubblica defatigante, perplessa, con Regioni in gran parte supine e dimentiche del proprio ruolo: un torpore istituzionale mosso da picchi di (sterile) decisionismo statale. La implicita convinzione che sia comunque utile o necessario l’intervento dell’autorità statale per governare la variegata materia turistica non considera che invece i migliori esiti di governo del turismo provengono da talune esperienze regionali (e probabilmente su tutte quella maggiormente autonoma, della Provincia di Bolzano), e che l’amministrazione statale ha dato recentemente cattiva prova (sito internet per il turismo italiano). In ogni modo, neppure si tratta di parteggiare per l’uno (statale) o per l’altro (regionale) polo istituzionale, quanto invece di decidere quale sia il livello più idoneo per governare l’articolata materia, se quello statale o quello regionale, senza continuare a patire insostenibili sovrapposizioni politico-istituzionali. In tema di turismo (anche in collegamento con varie altre materie di competenza concorrente o residuale regionale, come la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, il governo del territorio, i trasporti, il commercio, l’agricoltura, l’artigianato, le professioni) la Costituzione riformata accredita le Regioni. Se si ritiene che il livello regionale non sia quello più idoneo si deve allora prospettare un’ulteriore riforma costituzionale, come del resto propongono ora due illustri Senatori, con la presentazione di un disegno di legge di revisione costituzionale, espressamente dedicato<sup>72</sup>. Ma se davvero fosse approvata una tale riforma, volta a ridurre le competenze regionali in materia di turismo; ovvero, se le Regioni non fossero ritenute affidabili per governare in piena autonomia neppure la materia turistica, si imporrebbe una disincantata riflessione sul ruolo delle Regioni in generale; sulla loro stessa persistenza come enti territoriali, tanto più di fronte all’avvertita esigenza di semplificare il sistema istituzionale multilivello<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Notizia tratta dal *Corriere della sera* di venerdì 8 agosto, 2008, pag. 31, con il titolo *La Versilia “regalata” ai bagni extralusso*. E relativamente ad amministrazioni di regioni del meridione, viene autorevolmente osservato che “le classi dirigenti meridionali hanno trascurato la loro principale risorsa naturale e hanno fatto generalmente un uso pessimo, se non addirittura inconfessabile, dei fondi europei per le infrastrutture e lo sviluppo” turistico (S. ROMANO, *Turismo e Meridione. Grande occasione perduta*, in *Corriere della sera* di lunedì 3 marzo 2008, pag. 29).

<sup>71</sup> Cfr. A. D’ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, pagg. 146 ss.

<sup>72</sup> Disegno di legge costituzionale di iniziativa dei Senatori F. Rutelli e L. Zanda, *Modifica dell’articolo 117, terzo comma, della Costituzione per l’inclusione del turismo tra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni*, presentato il 30 luglio 2008, atto Senato n. 961, XVI legislatura.

<sup>73</sup> V. ora in tema F. BASSANINI – L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l’Italia*, Passigli, Firenze, 2008.

Quanto agli obiettivi ed ai valori, sarebbe opportuno che gli esponenti politico-istituzionali si chiedessero quale turismo pensano di favorire e sviluppare, se quello privo di sensibilità, di consapevolezza, di autentico interesse, frettoloso, rapace (all’assalto di monumenti, musei e mostre “alla moda”<sup>74</sup>), cinico (con turisti indifferenti, che chiedono la restituzione del biglietto, di fronte alla morte di un addetto travolto dalla monorotaia di Gardaland<sup>75</sup>, o che continuano impassibili a prendere il sole in riva al mare, con i cadaveri sulla battigia di due ragazzine annegate<sup>76</sup>); o il turismo rispettoso e curioso, affascinato dai paesaggi e dai luoghi, pronto a stupirsi e ad inebriarsi delle atmosfere ambientali, delle testimonianze architettoniche, delle feste tradizionali, degli oggetti dell’artigianato e dei sapori dell’agricoltura: l’unico turismo che può aiutare davvero l’economia locale e che può contribuire ad un recupero di equilibrio e civiltà<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> La prima pagina del *Gazzettino di Venezia* di martedì 15 agosto 2008, titola *Superati i 21 milioni di turisti, un’invasione*: questo è il numero di turisti che hanno visitato Venezia nel 2007. Ci sono invece luoghi, anche di grande pregio, che pochissimi visitano, perché scarsamente o niente affatto pubblicizzati, fuori dai comuni circuiti turistici, come testimonia il quinto rapporto annuale di Federculture, a cura di R. GROSSI, *Creatività e produzione culturale. Un Paese fra declino e progresso*, Allemandi & C., Torino, 2008.

<sup>75</sup> Notizia tratta dal *Corriere della sera* e dal *Corriere del Veneto* di mercoledì 30 luglio 2008, rispettivamente a pag. 23, e a pag. 5: qui si legge che malgrado la morte dell’operaio di diciotto anni, schiacciato da un vagone della monorotaia, gran parte delle giostre hanno continuato a funzionare per la stessa insistenza dei turisti: “Davanti a questa tragedia, c’è stata gente che ci ha chiesto il rimborso del biglietto d’ingresso perché l’attrazione era chiusa”, ha fatto osservare l’amministratore delegato di Gardaland, Aldo Vigevani.

<sup>76</sup> Fotografie e notizia (da una spiaggia nei pressi di Napoli) in prima pagina e a pag. 18 del *Corriere della sera* di domenica 20 luglio 2008.

<sup>77</sup> In tema, vari saggi raccolti nel volume a cura di R. GROSSI, *Creatività e produzione culturale. Un Paese fra declino e progresso*, cit.