

CLELIA LOSAVIO*

La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni**

SOMMARIO: 1. La materia “turismo” nell’art. 117 della Costituzione e i suoi confini. — 2. Le interferenze tra la materia turismo e le altre materie di competenza statale. — 3. Il turismo e la “chiamata in sussidiarietà”. — 4. Il turismo, la “concorrenza di competenze” e il canone di leale collaborazione. — 5. Gli interventi normativi regionali in materia di turismo. — Bibliografia.

1. La materia “turismo” nell’art. 117 della Costituzione e i suoi confini

Con la riforma costituzionale del 2001 la materia “turismo”, che nella versione originaria dell’art. 117 compariva tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, passa nell’elenco non scritto delle materie di competenza residuale regionale¹.

Per la precisione, la Carta costituzionale utilizzava la formula “turismo ed industria alberghiera” facendo ipotizzare che si trattasse di due ambiti materiali distinti, seppur adiacenti, ma la dottrina e la giurisprudenza, nella loro opera interpretativa, sono poi pacificamente convenute alla conclusione che l’ambito materiale del turismo comprendesse anche l’industria alberghiera e che questa, dunque, fosse solo una specificazione della più generale materia².

* Ricercatrice ISSiRFA-CNR.

** Articolo sottoposto a referendum. Contributo destinato alla pubblicazione in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI, *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*.

¹ Sull’inserimento del turismo in Costituzione e i lavori dell’Assemblea Costituente cfr. MANGIAMELI S., *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del turismo*, in *Italiadecide, Rapporto 2014. Il Grand Tour del XXI secolo: l’Italia e i suoi territori*, Bologna, 2014, pp. 190-191.

² Come ricorda Tacchi (cfr. TACCHI P., voce “Turismo”, *Diritto pubblico*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1994, vol. XXXVI, p. 1) in dottrina è stato anche sostenuto che l’aver menzionato assieme “turismo” e “industria alberghiera” avesse voluto «significare una delimitazione o restrizione del settore di competenza regionale» per cui non avrebbero dovuto rientrare in esso «tutte quelle attività strumentali all’attività turistica, ma non connesse all’industria alberghiera». Tale tesi è stata però superata da chi ha ritenuto che «la specificazione usata» determinasse solo «una migliore individuazione dell’intero fenomeno». Per quanto riguarda la giurisprudenza, dall’analisi delle sentenze della Corte costituzionale, sia pre che post riforma del 2001, è possibile, rilevare come la Corte utilizzi indistintamente “turismo” e “turismo e industria alberghiera” per riferirsi, ovviamente, alla medesima materia. Sul significato da attribuire all’espressione “turismo e industria alberghiera”, cfr. anche BESSI D., *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, p. 3; IMPARATO E.A., *La poliedrica materia ‘turismo’ nell’evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi ‘balletti’ definitivi e di competenza nei mutamenti del fenomeno*, in *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. MANGIAMELI, Volume II, Milano, 2012, pp. 295-296.

Il mutamento del titolo competenziale è stato confermato più volte dalla Corte costituzionale³ a partire dalla sentenza n. 197/2003, in occasione della quale essa ha affermato 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 ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale».

Questo passaggio della materia turismo alla competenza regionale è rimasto, però, per molti versi solo formale non avendo prodotto, in concreto, un vero cambiamento né in relazione allo spazio d'intervento statale né a quello regionale. Il turismo risulta essere, infatti, una delle materie residuali più "attraversate" da interventi statali⁴.

Per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, l'azione statale è continuata ad apparire "inevitabile"⁵, non solo, come avviene anche per altre competenze residuali, per l'esistenza di materie di competenza statale, esclusiva o concorrente — tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente e dei beni culturali, professioni, governo del territorio, ecc. —, che presentano profili di connessione o sovrapposizione con esso, ma anche per la dimensione "nazionale" degli interessi economici e di immagine connessi al settore del turismo⁶, che, come si dirà, hanno giustificato una frequente "chiamata in sussidiarietà" da parte del governo centrale⁷.

Negli anni, infatti, la giurisprudenza costituzionale, a dispetto delle sue "incoraggianti" pronunce iniziali⁸, in cui, riferendosi al turismo parlava di «materia di competenza legislativa residuale, e dunque *piena*, delle Regioni», ha ammesso la legittimità di numerosi interventi legislativi statali che hanno minato significativamente la portata concreta della suddetta residualità. Non stupisce, dunque, che nella materia del turismo si stenti ancora a trovare un equilibrio stabile tra Stato e Regioni, ma anzi si riscontri un elevato livello di conflittualità tra i due livelli di governo⁹.

³ Si vedano, in particolare, le sentenze n. 197/2003, n. 90/2006, n. 214/2006, n. 94/2008; n. 13/2009 e n. 76/2009.

⁴ L'espressione è tratta da MARINI F.S., GIUNTA C., *Turismo*, in GUZZETTA G., MARINI F.S., MORANA D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, commentario, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 570.

⁵ Cfr., sul punto, TUBERTINI C., *Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 23.

⁶ Cfr., sul punto, MARINI F.S. e GIUNTA C., *Turismo*, cit., p. 570.

⁷ Così, a più riprese, la Corte costituzionale ha sostenuto «la necessità di un intervento unitario del legislatore statale» per «valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico» (sentenza n. 88/2007), «per il rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana» (sentenza n. 214/2006). Cfr. *infra*, al paragrafo 3.

⁸ MALO M., *Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi*, in ISSIRFA-CNR (a cura di), *Regioni e attività produttive*, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie, Giuffrè editore, Milano, 2008, p. 148.

⁹ Lo Stato, infatti, anche dopo il 2001 ha continuato ad intervenire nella materia turismo, anche con interventi di settore, come nel caso, eclatante, del Codice del turismo (decreto legislativo n. 79/2011) elaborato senza alcun previo coinvolgimento delle Regioni e adottato nonostante il parere negativo espresso dalle Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Unificata. La portata del Codice è stata, poi, ampiamente ridimensionata dalla sentenza n. 80/2012 della Corte costituzionale, su cui v. *infra*. Si ricorda, inoltre, che il progetto di riforma costituzionale del 2014, d'iniziativa del Governo, (AS 1429-B *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*), se fosse stato approvato, avrebbe comportato un ritorno allo Stato di parte

Per quanto riguarda i confini della materia, è stato più volte sottolineato come non sia facile tracciarne di netti a causa della natura poliedrica e complessa delle attività e dei rapporti che ad essa sono riconducibili¹⁰. Il fenomeno del turismo, infatti, essendo potenzialmente riferibile anche a diversi settori, come i trasporti, l'ambiente, i beni culturali, ecc.¹¹, mostra una fluidità e un'indeterminatezza difficilmente racchiudibili in una definizione univoca¹². Spesso, pertanto, anche la dottrina giuridica si è riferita al turismo come ad un fenomeno di rilevanza economica che dà luogo ad un insieme di rapporti di diversa natura tesi alla realizzazione di viaggi o soggiorni di soggetti di non residenti¹³.

Sotto il profilo della delimitazione materiale questa polivalenza inevitabilmente determina una situazione di incertezza. Incertezza che non si elimina nemmeno guardando — come suggerisce l'adozione del metodo storico-normativo quale criterio interpretativo delle materie costituzionali — alla legislazione vigente in materia di turismo al momento dell'approvazione della Riforma costituzionale del 2001.

Fino ad allora, infatti, la «consistenza della materia “turismo”»¹⁴ era stata determinata essenzialmente dai decreti legislativi di devoluzione di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni¹⁵ e dalle leggi statali di principio, la legge n. 217/1983¹⁶ e la legge n. 135/2001¹⁷, adottata poco prima della riforma costituzionale. Dalla struttura e dalla composizione di tali atti era evidente come la materia risultasse composta da più settori di disciplina tra i quali: il settore della promozione e dell'accoglienza turistica; il settore delle attività di ricezione turistica (alberghiere ed extra-alberghiere); il settore delle professioni turistiche; il settore delle imprese di produzione, organizzazione ed intermediazione di viaggi; il settore delle associazioni senza scopo di lucro a fini turistici¹⁸.

della competenza in materia, quella sulle “disposizioni generali e comuni sul turismo”, mentre alle Regioni sarebbe rimasta “la valorizzazione e organizzazione regionale del turismo”.

¹⁰ Cfr. TACCHI P., *Turismo*, cit., p. 1; MARINI F.S. e GIUNTA C., *Turismo*, cit., p. 572.

¹¹ Sulle inevitabili intersezioni del turismo con altri campi di attività e materie, cfr. IMPARATO E.A., *La poliedrica materia ‘turismo’ nell’evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi ‘balletti’ definitivi e di competenza nei mutamenti del fenomeno*, cit.

¹² Cfr., sul punto, IMPARATO E.A., *La poliedrica materia “turismo” nell’evoluzione normativa e giurisprudenziale*, cit., pp. 293-295.

¹³ Scrive Diamanti – cfr. DIAMANTI E., *Il turismo*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto amministrativo speciale*; tomo quarto “La disciplina dell’economia”, seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, p. 3628 – che sarebbe preferibile «identificare il turismo come un fatto giuridico che dà luogo ad una serie di rapporti fra loro eterogenei, caratterizzati tutti dall’essere correlati ad un viaggio o ad un soggiorno di soggetti non residenti. È materia, quindi, strettamente connessa ad altre discipline relative a diversi settori quali quello economico, ricreativo-artistico, culturale, sanitario ed ambientale».

¹⁴ L’espressione è di MALO M. e COLALUCA C., *Competenze normative e fonti*, in FRANCESCHELLI V., MORANDI F. (a cura di), in *Manuale di diritto del turismo*, quinta edizione, Giappichelli, Torino, 2013, p. 24.

¹⁵ D.lgs n. 6/1972; n. 616/1977; n. 112/1998, su cui si rimanda a MARINI F.S. e GIUNTA C., *op. cit.*, pp. 570-571. Ricorda TACCHI P. (*Turismo*, cit., p. 1) che anche il d.PR n. 616/1977 non diede, come qualcuno auspicava da tempo, una definizione della materia “turismo”, ma preferì «adottare una formula volutamente generica che fosse, in tal modo, comprensiva di ogni ramificazione della materia e abbracciasse le sue numerose e composite branche...».

¹⁶ “Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica”.

¹⁷ “Riforma della legislazione nazionale del turismo”.

¹⁸ Cfr. MALO M. e COLALUCA C., *op. cit.*, p. 25.

Accertata tale complessità, con la riforma del 2001, come per le altre materie passate dalla competenza concorrente a quella residuale, anche per il turismo si pose, comunque, il problema di verificare se esso avesse mantenuto intatti i suoi confini, o, se invece, parti e porzioni dello stesso fossero transitate in altre materie espressamente elencate dal nuovo art. 117. Ebbene, come si evince dalla lettura di numerose sentenze della Corte costituzionale, questa migrazione deve considerarsi avvenuta nel caso delle “professioni turistiche”, passate alla materia concorrente “professioni”¹⁹ — tra le altre sentenze n. 222/2008 e n. 271/2009 — e del settore dell’“organizzazione delle attività sportive”²⁰ confluito nella materia, sempre concorrente, dell’“ordinamento sportivo” (sentenza n. 424/2004)²¹. Non lo stesso può dirsi per il settore “porti turistici” che, nonostante la presenza della materia concorrente “porti e aeroporti civili”, rimane nell’ambito materiale del turismo (sentenza n. 90/2006).

Se, dunque, i confini della materia “turismo” escono ridimensionati dalla revisione costituzionale del 2001, occorre altresì considerare che, come si è già accennato e come si dirà più approfonditamente nel paragrafo seguente, la competenza legislativa regionale è risultata fortemente incisa e, dunque, limitata, sia dall’incontro con altre materie di competenza concorrente ed esclusiva dello Stato, sia da esigenze di unitarietà, e, dunque, da interventi statali, proprio nella materia del turismo.

Nell’opera di ricognizione dei confini della materia, dunque, non può valere, per il turismo, l’equazione *materia = oggetti di competenza residuale regionale*, proprio perché molte parti della stessa, pur essendo riconosciute come afferenti alla materia “turismo” dalla Corte costituzionale, vengono, poi, sottratte all’ambito competenziale delle Regioni. Per il turismo, in altre parole, si può affermare che l’ambito materiale prescinde le sfere di attribuzione.

Significativa al riguardo la sentenza n. 80/2012²², in cui la Corte, dovendosi esprimere sulla costituzionalità della (quasi) intera disciplina introdotta dal Codice del turismo²³, ha enucleato gli oggetti che verrebbero a definire la sfera d’appartenenza delle Regioni e non dovrebbero essere (mai) incisi dalla legislazione statale: la classificazione delle strutture ricettive; la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive alberghiere e paralberghiere; la classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive; la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive all’aperto; la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive extralberghiere; la definizione delle strutture ricettive di mero supporto; la disciplina

¹⁹ Vedi *infra*, par. 2.

²⁰ Cfr. MALO M. e COLALUCA C., *op. cit.*, p. 25.

²¹ “L’organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche e della realizzazione dei relativi impianti e attrezzature” era considerata parte della materia turismo dal decreto legislativo n. 616 del 1977. Sul passaggio alla materia “ordinamento sportivo” cfr. Corte costituzionale sentenza n. 424/2004, punti 8.1 e 8.2 del considerato in diritto.

²² Per un commento alla sentenza cfr. SABBIONI P., *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell’art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2012.

²³ Il d.lgs n. 79/2011, oltre a dare attuazione alla direttiva dell’Unione europea in tema di contratti di multiproprietà, approvava - dando seguito ad una delega del 2005 - il “codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo”. Cfr., in merito, MALO M. e COLALUCA C., *op. cit.*, pp. 32-33.

degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive; la disciplina della pubblicità dei prezzi; la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive; le «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo; l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie; la semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo; i «sistemi turistici locali»; le agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito; le attività di assistenza al turista; i reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici.

Ebbene, come si dirà più avanti, anche tali oggetti di “sicura” competenza regionale non sembrano essere immuni da interventi statali, se questi ultimi sono giustificati dai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il coinvolgimento delle Regioni, infatti, sembrerebbe bastare per superare il riparto di competenza costituzionale ed incidere qualsivoglia aspetto della materia “turismo”.

2. Le interferenze tra la materia turismo e altre materie di competenza statale

La giurisprudenza costituzionale ha messo in evidenza come alcune competenze statali, sia esclusive che concorrenti, possano incidere anche profondamente l'ambito materiale di cui si compone il turismo.

Tra le competenze esclusive viene in rilievo, innanzitutto, l’*“ordinamento civile”*. Così, per esempio, nella sentenza n. 369/2008, nel dichiarare l'incostituzionalità di una normativa regionale che subordinava all'autorizzazione dell'assemblea condominiale la possibilità di svolgere attività di bed and breakfast presso la propria abitazione, la Corte ha avuto modo di affermare che «nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, la regolamentazione statale, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost., pone un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile». Le stesse considerazioni hanno portato la Corte a ritenere fondata la questione di legittimità costituzionale relativa ad una norma regionale che disciplinava le modalità d'accesso alla spiaggia: «la battigia fa parte del demanio marittimo e la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale» (sentenza n. 235/2011). E ancora, la Corte ha ritenuto valide le norme del Codice del turismo relative alle imprese turistiche e all'obbligo per le agenzie viaggio di stipulare congrue polizze assicurative, proprio perché «la disciplina in questione non incide sui rapporti tra Stato e Regioni in materia turistica, ma si mantiene nell'ambito della materia “ordinamento civile”, di competenza esclusiva dello Stato» (sentenza n. 80/2012).

Come per le altre materie dello sviluppo economico, altre interferenze importanti possono avvenire con la *“tutela della concorrenza”*. Non solo, infatti, questa competenza presenta un'elevata capacità espansiva — tale da poter, in teoria, anche vanificare lo schema di riparto

di competenze costituzionalmente garantito²⁴ — ma, secondo ormai costante giurisprudenza costituzionale²⁵, la nozione di “concorrenza” utilizzata dall’art. 117 della Costituzione riflette quella operante in ambito comunitario. Di conseguenza, si è andata affermando la tendenza ad applicare, a situazioni di rilevanza interna, direttamente le norme del Trattato sulla libera circolazione delle merci e il divieto di misure d’effetto equivalente a restrizioni quantitative al commercio. Ciò comporta, in pratica, che la legittimità di una norma regionale viene giudicata dalla Corte “utilizzando” indistintamente la violazione delle disposizioni UE sulla libera circolazione delle merci o la lesione della competenza esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza”.

Così, per esempio, nella sentenza n. 180/2010 relativa alle concessioni demaniali marittime²⁶, la Corte ritiene illegittima la normativa regionale che prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendone il rinnovo automatico, perché in «contrasto con i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza» (art. 49 e ss. del TFUE). In particolare l’automatismo del rinnovo «determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza» e «impedisce l’accesso di altri potenziali operatori economici al mercato, ponendo barriere all’ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori».

Anche la “*tutela dell’ambiente*” può costituire un limite alla potestà legislativa regionale in materia di turismo, come si evince, per esempio, dalla sentenza n. 88/2007²⁷. Nel caso oggetto di giudizio, che riguarda le norme nazionali dirette a favorire gli insediamenti turistici di qualità collocati su aree demaniali marittime, la Corte ritiene legittimo l’intervento statale che impone alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione di alcune determinate proposte — «devono essere valutate in via prioritaria le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi» — «dal momento che detti criteri rispondono all’esigenza di non compromettere la tutela dell’ambiente la quale appartiene in via esclusiva alla competenza statale (ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s)».

²⁴ Cfr. sentenza n. 14/2004: «una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell’art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico».

²⁵ Cfr., tra le altre, sentenze n. 14/2004; n. 45/2010; nn. 291 e 200 del 2012.

²⁶ Oggetto del giudizio di legittimità costituzionale era una norma della l.r. n. 8/2009 dell’Emilia-Romagna (“Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 – Disciplina dell’esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296”), nella parte relativa alla possibilità di proroga della durata delle concessioni demaniali marittime.

²⁷ La Consulta si pronuncia sulla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006”), a seguito dei ricorsi promossi dalle Regioni Valle d’Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia-Giulia. Più precisamente l’oggetto del contenzioso sono i commi da 583 a 593 dell’art. 1 della suddetta legge, relativi alla realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale. Per un commento alla sentenza cfr. BESSI D., *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o illegittime) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, cit.

Diverse anche le materie di competenza concorrente che possono incidere la materia turismo. Tra queste, per esempio, il “governo del territorio” e la “valorizzazione dei beni culturali”. Quanto alla prima, nella già citata sentenza n. 88/2007, la Corte riconduce a tale materia la disciplina dello sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, attraverso la costruzione di strutture di notevoli dimensioni, mentre, nella sentenza n. 278/2010, vi fa rientrare anche la normativa secondo la quale non è richiesto alcun titolo abilitativo per la realizzazione — ai fini dell’esercizio dell’attività ed entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate — di installazioni e rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente nelle strutture turistico-ricettive all’aperto e purchè ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali.

Quanto alla valorizzazione dei beni culturali, nella sentenza n. 80/2012, per esempio, la Corte ritiene legittime le norme statali del Codice del turismo attinenti all’incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano, in quanto rispondenti «alla competenza concorrente in materia di beni culturali, di valorizzazione e di promozione a livello nazionale che prevede da un lato la fissazione di principi e dall’altro la possibilità che le regioni intervengano attraverso attività volte a promuovere e valorizzare, a fini turistici, i beni culturali presenti nel territorio regionale».

Ma è senz’altro quella delle “professioni”, la materia concorrente che ha causato i più frequenti contenziosi tra Stato e Regioni. In numerose occasioni, infatti, la Consulta è stata investita di giudizi di legittimità relativi alle professioni turistiche e con le relative sentenze ha chiarito che il settore in cui una determinata professione si pratica non rileva in merito alla definizione dei principi fondamentali della disciplina stessa, la cui fissazione spetta sempre allo Stato. L’attribuzione della materia “professioni” alla competenza concorrente prescinde, cioè, dal settore nel quale l’attività professionale si esplica e corrisponde all’esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell’ordinamento comunitario (sentenza n. 222/2008)²⁸. La fissazione dei principi fondamentali vale, dunque, «anche con riguardo alle professioni turistiche» (sentenza n. 271/2009)²⁹.

3. Il turismo e la “chiamata in sussidiarietà”

Come si è già accennato, ad incidere la potestà regionale in materia di turismo non sono solo le competenze esclusive e concorrenti attribuite allo Stato e con esso interferenti, quanto, e forse soprattutto, il ripetuto ricorso al meccanismo della cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”. Il turismo, infatti, non solo risulta essere uno degli ambiti in cui tale situazione

²⁸ La Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’art. 10, comma 4 del d.l. n. 7/2007, promossa con ricorso della Regione Veneto.

²⁹ La Regione, tra l’altro, non può nemmeno ampliare le modalità attuative per il conseguimento dell’idoneità all’esercizio delle attività professionali, sino a comprendervi la previsione di requisiti per l’esercizio della professione, perché ciò risulterebbe in conflitto con i principi che prevedono la competenza dello Stato», sentenza n. 271/2009.

è venuta a verificarsi più frequentemente, ma, dalla lettura delle sentenze della Corte costituzionale, sembrerebbe quasi che la chiamata in sussidiarietà possa essere ritenuta “connaturata” alla materia del turismo e astrattamente idonea ad incidere qualsiasi aspetto della materia stessa. Le affermazioni del giudice costituzionale parrebbero, infatti, ammettere un ipotetico intervento dello Stato non già in riferimento a specifiche situazioni e aspetti della materia, quanto alla materia stessa globalmente considerata.

Ciò è evidente fin dalla sentenza n. 90/2006 in tema di porti turistici, in occasione della quale la Corte, che pure annulla un atto ministeriale perché ritenuto lesivo della competenza regionale residuale in materia di turismo, aggiunge, quasi a mo’ d’avvertimento, che ciò «non esclude, *ovviamente*, 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».

Così pure nella coeva sentenza n. 214/2006³⁰, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità sollevata dalle Regioni ricorrenti nei confronti della norma che prevede l’istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato nazionale per il turismo (allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all’estero), ma non perché lesiva della competenza regionale in materia del turismo — condizione che nelle parole del giudice sembra non avere più di tanta importanza («ora, premesso che il turismo è materia di competenza legislativa residuale (...), circostanza che comunque non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l’esercizio (...)» — quanto perché la norma, non contemplando alcun coinvolgimento delle Regioni nella fase della definizione della disciplina relativa alla sua istituzione ed al suo funzionamento, «disattende almeno due delle condizioni che (...) debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall’art. 117 Cost.»³¹.

Sulla base dei medesimi presupposti, ma a conclusioni differenti giunge, invece, la Corte nel giudicare la norma che trasforma l’ENIT nell’Agenzia nazionale del turismo «sottoposta all’attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive». Nel caso specifico, infatti, la Corte, rinvenendo l’opportuno coinvolgimento delle Regioni, ritiene che l’iniziativa legislativa statale presenti «tutti i caratteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per la legittima attrazione a livello centrale di funzioni amministrative e della disciplina relativa al loro

³⁰ Le Regioni Toscana, Campania, Veneto ed Abruzzo, con distinti ricorsi, hanno impugnato alcune disposizioni del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (“Disposizioni urgenti nell’ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

³¹ «In primo luogo, l’intervento legislativo statale di cui all’art. 12, comma 1, del d.l. n. 35/2005 non può essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico. In secondo luogo, non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato, come fissata nel d. P. C. m. dell’8 settembre 2005, vale a colmare tale lacuna».

esercizio». Tra l'altro, anche in questa occasione la Corte ricorda come, in generale, l'intervento legislativo dello Stato sia giustificato dal «rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana» e dall'«estrema varietà dell'offerta turistica italiana». Proprio «la valorizzazione di questa caratteristica presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni».

E le esigenze unitarie vengono in rilievo anche nella già citata sentenza n. 88/2007 sugli insediamenti turistici di qualità, ove la Corte rileva che la disciplina statale oggetto di giudizio si occupa di aspetti «che richiamano competenze legislative ora statali ed ora regionali e che giustificano la chiamata in sussidiarietà dello Stato ed un coordinamento unitario ai sensi dell'art. 118 Cost.». Riprendendo alcune precedenti sentenze (nn. 214 e 90 del 2006 e n. 197/2003) essa, infatti, sottolinea come la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasc[a] dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura³². «L'iniziativa dello Stato nella materia in esame è dal legislatore ritenuta necessaria anche per ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale». Nel caso specifico, dunque, la Corte ravvisa quell'«esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative» che giustifica lo Stato a disciplinare con legge ambiti materiali riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, così derogando al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione.

E, ancora, nella sentenza n. 339/2007 in tema d'agriturismo, la Corte non ritiene fondata la questione di legittimità sottoposta dalle Regioni ricorrenti e relativa all'adozione da parte del Ministero delle politiche agricole e forestali di un programma triennale per lo sviluppo dell'agriturismo, perché tale disposizione, stabilendo che tale programma venga adottato previa intesa con le Regioni e Province autonome, rispetta le condizioni che, secondo la giurisprudenza della Corte, debbono sussistere affinché «la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 della Costituzione». In altre parole, anche in questo caso deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo perché finalizzato alla promozione del «made in Italy» a livello nazionale e internazionale.

Anche nella sentenza n. 76/2009³³ la Corte dopo aver ribadito che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale in materia di turismo «nasce dall'esigenza di valorizzare

³² «Queste ultime, nel caso in esame, vanno dal recupero di aree demaniali marittime non ancora sfruttate o di insediamenti e impianti non più produttivi, ad un regime speciale dei canoni di concessione riservati a tali insediamenti, alla realizzazione di un elevato livello dei servizi erogati capaci di «attrarre flussi turistici anche internazionali» e di favorire consistenti incrementi dell'occupazione nel settore, al recupero ed alla bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale, all'applicazione di agevolazioni sia sul piano dei contributi di costruzione che dell'imposta comunale sugli immobili».

³³ La Regione Veneto aveva impugnato, tra l'altro, i commi 194 e 195, dell'art. 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008»), sostenendo che essi violassero gli artt. 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione

al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed 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 (sentenze n. 88/2007 e n. 214/2006)» ritiene giustificato dalla rilevanza nazionale l'intervento del legislatore statale in materia ³⁴, ma, nel caso specifico, illegittimo perché non prevede un idoneo meccanismo di collaborazione con le Regioni. È, invece, giustificato dalla "rilevanza nazionale", ma anche legittimo, l'intervento statale che affida al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali e internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti volti ad incrementare ed a riqualificare il prodotto turistico nazionale.

4. Il turismo, la "concorrenza di competenze" e il canone di leale collaborazione

Come ci ricordano due ulteriori sentenze, il settore turistico non è stato solo il campo d'applicazione privilegiato per l'applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche per il ricorso al canone della "leale collaborazione" nel caso di "concorrenza di competenze".

Ci si riferisce, con tale ultima espressione, a quelle situazioni in cui il giudice costituzionale, trovandosi di fronte a discipline che non risultano agevolmente riconducibili a titoli competenziali unici, ma constatando, appunto, l'esistenza di una "concorrenza di competenze", è ricorso, quando possibile, al criterio della prevalenza³⁵, e, in caso contrario, quando, cioè, non fosse evidente, all'interno dell'intreccio di materie, la «sicura prevalenza di un complesso normativo» che rendesse «dominante la relativa competenza legislativa», al canone della "leale collaborazione". Esso impone alla legge statale di predisporre «adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze»³⁶.

di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost. e 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ("Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione").

³⁴ In particolare, l'intervento viene ritenuto necessario «per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate».

³⁵ Constatata la concorrenza di competenze, la Corte prende atto che la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze, e risolve la questione ricorrendo al criterio della "prevalenza" quando si rende evidente, all'interno dell'intreccio delle materie, un "nocciolo duro" che appartiene ad una di esse, giungendo in taluni casi ad individuare la "sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa", cfr. sentenza n. 50/2005.

³⁶ Cfr. sentenza n. 219/2005.

Come si è anticipato, a questo filone giurisprudenziale appartengono due sentenze del 2016 in tema di turismo: la n. 1³⁷ e la n. 21³⁸. In entrambi i casi, infatti, gli interventi statali in materia di turismo — la disciplina che identifica due particolari tipologie di strutture turistiche ricettive: “Condhotel”³⁹ e “Marina Resort”⁴⁰ — vengono giustificati dal fatto che non risulta «possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza». In questi casi — ricorda la Corte richiamando la sua precedente giurisprudenza — quando, cioè, ci si trova davanti ad un «incrocio di varie materie», le cui relative competenze sono «legate in un nodo inestricabile» che «non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre», «non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione»⁴¹. Nei casi in esame, pur non essendoci dubbio, riconosce la Corte, che le discipline statali sui Condhotel e i Marina Resort attengano alla materia del “turismo e industria alberghiera”, di competenza delle Regioni e delle Province autonome, come emerge anche dall'enunciazione delle rispettive finalità degli interventi — «diversificare

³⁷ Con due ricorsi le Province autonome di Bolzano e di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164. Per un commento alla sentenza cfr. CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

³⁸ La Regione Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, cit., in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

³⁹ La norma censurata, dopo aver offerto una definizione di *condhotel* («gli esercizi alberghieri aperti al pubblico, a gestione unitaria, composti da una o più unità immobiliari ubicate nello stesso comune o da parti di esse, che forniscono alloggio, servizi accessori ed eventualmente vitto, in camere destinate alla ricettività e, in forma integrata e complementare, in unità abitative a destinazione residenziale, dotate di servizio autonomo di cucina, la cui superficie non può superare il quaranta per cento della superficie complessiva dei compendi immobiliari interessati»), prevede, tra le altre cose, che la determinazione delle «condizioni di esercizio» degli stessi sia demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, da adottare previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome in sede di Conferenza unificata e che tale decreto stabilisca determinati criteri e modalità per la rimozione del vincolo di destinazione alberghiera in caso di interventi edilizi alberghieri esistenti.

⁴⁰ La norma censurata (art. 32 del d.l. n. 133 del 2014) stabilisce che, «[a]ll fine di rilanciare le imprese della filiera nautica», le strutture denominate Marina Resort rientrano nella più ampia tipologia delle strutture ricettive all'aria aperta, strutture alle quali si applica l'IVA agevolata al 10 per cento, invece dell'IVA al 22 per cento, applicabile alle attività inerenti ai porti turistici e ai servizi associati. I Marina Resort vengono definiti come le «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato», e la loro configurazione come strutture ricettive all'aria aperta viene subordinata dalla norma statale al rispetto di «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo».

⁴¹ «Deve trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 140 del 2015), secondo il quale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze — come nel caso in esame, in cui le norme impugnate si pongono all'incrocio di varie materie (turismo, urbanistica, ordinamento civile) — e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44/2014, n. 237/2009, n. 168 e n. 50/2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa», sentenza n. 1/2016.

l'offerta turistica» e «favorire gli investimenti volti alla riqualificazione degli esercizi alberghieri esistenti», nel primo caso, «rilanciare le imprese della filiera nautica», nel secondo — tuttavia esse non riguardano in via esclusiva detta materia, ma presentano altresì profili “strettamente intrecciati” con materie di competenza del legislatore statale (“governo del territorio” e “ordinamento civile”, nella disciplina sui Condhotel; “sistema tributario”, “porti” e “tutela dell’ambiente” in quella sui Marina Resort).

Ecco che dunque, in entrambe le situazioni esaminate, le disposizioni impugnate vengono giustificate dall'esigenza di “comporre” l'intreccio di materie e competenze, anche se poi, ai fini del giudizio di costituzionalità, è dirimente la questione del coinvolgimento delle Regioni⁴². Come per il principio di sussidiarietà, dunque, anche in applicazione del principio di leale collaborazione, la presenza di procedure di “coinvolgimento” delle Regioni appare essere l'elemento determinante per superare il vaglio di costituzionalità⁴³.

5. Gli interventi normativi regionali in materia di turismo

Tenendo presente quel che si è detto nei paragrafi precedenti, può essere interessante, a questo punto, dare uno sguardo agli atti normativi regionali direttamente riconducibili a finalità turistiche per avere un'indicazione del reale “utilizzo” da parte delle Regioni di questa teorica competenza residuale.

Ebbene, la prima constatazione da farsi è che, come non ha mancato di sottolineare la dottrina⁴⁴, il mutamento del titolo competenziale non ha prodotto un cambiamento importante rispetto alla modesta consistenza degli interventi normativi regionali⁴⁵. Molti di essi, infatti, hanno consolidato la legislazione precedentemente approvata per settori, come quella sulla

⁴² Così nella sentenza n. 1/2016, la Corte ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale perché la norma impugnata ha previsto un'ideale forma di coinvolgimento delle Regioni che permette di rispettare il principio della leale collaborazione. Viceversa, nella sentenza n. 21, la disciplina nazionale viene ritenuta illegittima proprio perché sprovvista di tale garanzia.

⁴³ Peraltro, la Corte si è spinta in più occasioni a valutare la congruità tra strumento di raccordo Stato-Regioni individuato dal legislatore e tutela degli interessi coinvolti, censurando la disposizione statale allorché è emersa la “debolezza” dello strumento previsto. Frequenti sono stati i casi di sentenze che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali che prevedevano il parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché l'intesa (v. ad es. sentenze nn. 222 e 285 del 2005), ovvero in cui la Corte ha richiesto il coinvolgimento della Regione direttamente interessata nella forma dell'intesa “forte”, il cui mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento (v. ad es. sentenza n. 6/2004).

⁴⁴ Cfr., per esempio, MARINI F.S. e GIUNTA C., *op. cit.*, p. 576; MALO M., *Baricentro regionale in materia di “turismo”*, cit., p. 152.

⁴⁵ Come ricorda Bessi (BESSI D., *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari*, cit., p. 3) nonostante il ruolo non marginale riconosciuto alle Regioni fin dall'origine nella materia “turismo”, esso è stato «per lungo tempo privo di concreta rilevanza, sia perché rari e di modesta consistenza sono stati gli interventi normativi regionali, sia e soprattutto perché lo Stato ha di fatto mantenuto, trascurando il dato costituzionale, un accentramento pressoché assoluto di funzioni in questo ambito».

disciplina delle strutture ricettive⁴⁶, l'organizzazione del sistema turistico⁴⁷, i sistemi turistici locali⁴⁸ o l'attività di organizzazione e vendita di viaggi e soggiorni⁴⁹.

Alcune Regioni hanno scelto di adottare testi unici o leggi organiche, le cui partizioni «offrono una fondamentale immagine della materia» che si compone, nelle prospettive più limitate, della disciplina delle funzioni e dell'organizzazione turistica, delle strutture ricettive (alberghiere ed extra alberghiere), dell'attività di organizzazione e intermediazione di viaggi e turismo (in forma professionale e non), delle professioni turistiche, dei finanziamenti e del sostegno all'offerta turistica⁵⁰. Nelle prospettive più ampie, tali atti si estendono fino a comprendere, per esempio, la disciplina delle concessioni del demanio marittimo a finalità turistica e degli stabilimenti balneari⁵¹, specifici settori d'attività, come il turismo d'alta montagna o quello “in mare, lagunare, fluviale e nei parchi”⁵², il turismo itinerante⁵³.

In generale, comunque, l'esiguità del numero di leggi che affronta e disciplina aspetti rilevanti e, soprattutto, innovativi della materia rende poco agevole individuare vere e proprie “tendenze” della legislazione regionale. Qualche elemento d'originalità e novità può, tuttavia,

⁴⁶ Costituiscono esempi di questa legislazione il TU della Liguria in materia di strutture ricettive, approvato con l.r. n. 32/2014; la l.r. n. 6/2008 della Basilicata sulla “Disciplina della classificazione delle strutture ricettive e di ospitalità della Regione Basilicata”; le l.r. n. 8/2008 della Basilicata e n. 27/2013 della Puglia sull'attività di *bed and breakfast*; le l.r. nn. 22/2013 dell'Abruzzo, 11/2013 della Sicilia, 71/2013 della Toscana, 17/2013 del Piemonte e 7/2014 del Molise dedicate sull'albergo diffuso; la l.r. n. 17/2001 della Campania sulla “Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere”; la l.r. n. 5/2019 della Puglia relativa alla “Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante”; la l.r. n. 8/2019 della Sicilia inerente le “Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta”.

⁴⁷ Cfr., per esempio: l.r. n. 18/2014 della Campania “Organizzazione del sistema turistico in Campania”; l.r. n. 7/2008 della Basilicata “Sistema turistico regionale”; la l.r. n. 8/2008 della Calabria “Riordino dell'organizzazione turistica regionale”; l.r. n. 4/2016 dell'Emilia-Romagna “Ordinamento turistico regionale - Sistema organizzativo e politiche di sostegno alla valorizzazione e promo-commercializzazione turistica”; l.r. n. 14/2016 del Piemonte “Nuove disposizioni in materia di organizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica in Piemonte”.

⁴⁸ Cfr., per esempio, la l.r. n.15/2015 dell'Abruzzo, che abrogando la precedente normativa del 2004, disciplina i Sistemi turistici locali.

⁴⁹ Cfr., per esempio: l.r. n. 7/2003 dell'Emilia-Romagna “Disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita viaggi, soggiorni e servizi turistici (...)”; l.r. n. 17/2019 della Puglia “Disciplina delle agenzie di viaggio e turismo”; l.r. n. 32/1996 del Molise “Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggi e turismo”.

⁵⁰ Cfr., per esempio: l.r. n. 8/2017 dell'Umbria “Legislazione turistica regionale”; l.r. n. 27/2015 della Lombardia “Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo”; l.r. n. 9/2011 delle Marche “Testo unico delle norme regionali in materia di turismo”.

⁵¹ Cfr., per esempio, l.r. n. 33/2002 del Veneto “Testo unico in materia di turismo”; l.r. n. 86/2016 della Toscana “Testo unico del sistema turistico regionale”; l.r. n. 21/2016 del Friuli-Venezia Giulia “Disciplina delle politiche regionali nel settore turistico e dell'attrattività del territorio regionale, nonché modifiche a leggi regionali in materia di turismo e attività produttive”; l.r. n. 13/2007 del Lazio “Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche”; l.r. n. 16/2017 della Sardegna “Norme in materia di turismo”.

⁵² Cfr., per esempio, l.r. n. 33/2002 del Veneto “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo”.

⁵³ Cfr., per esempio, l.r. n. 21/2016 del Friuli-Venezia Giulia “Disciplina delle politiche regionali nel settore turistico e dell'attrattività del territorio regionale, nonché modifiche a leggi regionali in materia di turismo e attività produttive”.

essere rintracciato nella legislazione regionale sulla valorizzazione, con finalità turistiche, delle specificità territoriali regionali — ambientali, paesaggistiche, culturali e storiche —, di quelle risorse, cioè, proprie e distintive di un luogo e dell'esperienza turistica "speciale" che su di esso si può vivere. Possono essere ricondotte a tale tipologia di interventi le leggi regionali volte, per esempio, alla tutela e alla valorizzazione della *rete escursionistica* regionale e all'attività «turistica, ricreativa e sportiva che si svolge su tracciati ubicati prevalentemente al di fuori dei centri urbani, finalizzata alla visita e all'esplorazione degli ambienti naturali e del patrimonio storico-culturale, architettonico e religioso del territorio»⁵⁴; quelle sul *cicloturismo*⁵⁵, il *ciclo-escursionismo* e il *turismo equestre*⁵⁶; le leggi sul recupero e la rivalutazione dei *siti di miniera dismessi* per fini culturali e turistici e, dunque, la loro riconversione come musei e parchi in seguito alla cessazione dell'attività produttiva⁵⁷; le leggi sulla valorizzazione del patrimonio geologico⁵⁸ e speleologico⁵⁹; quelle sulla promozione del *turismo naturalista* come «modo di vivere in armonia con la natura» allo «scopo di favorire il rispetto di se stessi, degli altri e dell'ambiente»⁶⁰; quelle sul turismo religioso⁶¹.

Per il resto, si segnala come qualche Regione abbia cominciato ad occuparsi di «turismo sostenibile e responsabile», un turismo, cioè, che garantisca il rispetto dell'equilibrio uomo-ambiente nell'organizzazione e nella fruizione delle attività turistiche⁶², come auspicato, da tempo, a livello di Comunità internazionale e di Unione europea, ma ci sembra si tratti, al momento, ancora di interventi poco significativi.

⁵⁴ Cfr., per esempio: l.r. n. 14/2013 dell'Emilia-Romagna «Rete escursionistica dell'Emilia-Romagna e valorizzazione delle attività escursionistiche»; l.r. n. 5/2017 della Lombardia «Rete escursionistica della Lombardia»; l.r. n. 52/2017 dell'Abruzzo «Disposizioni per il riconoscimento, la valorizzazione e la promozione dei cammini abruzzesi»; l.r. n. 2/2017 del Lazio «Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione, promozione e valorizzazione della rete dei cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche»; l.r. n. 2/2017 della Campania «Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore».

⁵⁵ Cfr., per esempio, la l.r. n. 37/2017 delle Marche «Interventi a favore del cicloturismo».

⁵⁶ Cfr., per esempio la l.r. n. 7/2019 della Puglia «Disposizioni regionali per il turismo equestre e la valorizzazione delle attività con gli equidi»; l.r. n. 9/2018 del Veneto «Disposizioni regionali per il turismo equestre e la valorizzazione delle attività con gli equidi».

⁵⁷ Cfr., per esempio: l.r. n. 12/2008 «Disposizioni per la valorizzazione dei siti minerari della Valle d'Aosta»; l.r. n. 28/2009 «Disposizioni per l'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso» della Lombardia; l.r. n. 31/2014 «Norme per il recupero e la valorizzazione dei siti estrattivi a fini museali, turistici e ricreativi» della Liguria.

⁵⁸ Cfr., per esempio: l.r. n. 32/2015 della Basilicata «Conservazione e valorizzazione del patrimonio geologico»; l.r. n. 15/2016 del Friuli-Venezia Giulia «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della geodiversità, del patrimonio geologico e speleologico e delle aree carsiche».

⁵⁹ Cfr., per esempio: la l.r. n. 15/2016 del Friuli-Venezia Giulia «Disposizioni per la tutela e la valorizzazione della geodiversità, del patrimonio geologico e speleologico e delle aree carsiche».

⁶⁰ Cfr., per esempio: l.r. n. 26/2013 dell'Abruzzo «Valorizzazione del Turismo Naturalista»; n. 7/2014 del Veneto «Riconoscimento e valorizzazione del turismo naturalista»; n. 21/2015 del Piemonte «Disciplina del turismo naturalista».

⁶¹ Cfr., per esempio, la l.r. n. 36/2015 della Calabria sulla valorizzazione del turismo religioso e del sistema dei Santuari Mariani.

⁶² Così, per esempio, al turismo accessibile e sostenibile fanno riferimento gli artt. 4, 74 e 75 della l.r. n. 27/2015 della Lombardia; l'art. 2 della l.r. n. 86/2016 della Toscana; l'art. 4 della l.r. n. 21/2016 del Friuli-Venezia Giulia; l'art. 44 della l.r. n. 11/2013 del Veneto.

L'analisi della legislazione regionale in materia di turismo mostra come essa sia stata, anche dopo il 2001, piuttosto «povera per la qualità dei contenuti normativi»⁶³, poco originale e poco innovativa. Proprio in ragione di ciò parte della dottrina non ha mancato di sottolineare come le Regioni non abbiano saputo cogliere l'opportunità offerta dall'ultima Riforma costituzionale, e dall'attribuzione alle stesse della competenza residuale in materia, di costruire e attuare politiche regionali nel settore turistico.

D'altro canto anche lo Stato, a dispetto del riformato assetto costituzionale, non ha voluto abdicare alla maggior parte delle funzioni di indirizzo e coordinamento che già esercitava, come si evince dalle discipline nazionali in materia di turismo approvate in questi anni — peraltro spesso avallate dalla Corte costituzionale — e dalle vicende delle strutture e degli organi statali istituiti con funzioni e compiti riguardanti il turismo⁶⁴.

Entrambi questi elementi, l'«invadenza statale»⁶⁵, per un verso, l'inerzia regionale, per l'altro, sembrerebbero portare alla conclusione che la competenza regionale in materia «turismo» possa essere considerata solo convenzionalmente piena ed esclusiva.

⁶³ TACCHI P., *Turismo*, cit.

⁶⁴ Si rimanda a MANGIAMELI S., *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del turismo*, cit., p. 203 e ss; MELONI G., *Le competenze amministrative*, in Franceschelli V., MORANDI F. (a cura di), in *Manuale di diritto del turismo*, cit., pp. 41-54.

⁶⁵ L'espressione è di Mangiameli (cfr. ID, *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del turismo*, cit., p. 196).

BIBLIOGRAFIA

- BESSI D., *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, p. 3.
- CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.
- CODUTI D., *Turismo*, in Bifulco R. e Celotto A. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, pp. 491-500.
- DALL'ARA G. e DI BERNARDO S., *Lo scenario dell'Albergo Diffuso in Italia*, in *Rapporto Turismo Italiano*, a cura di E. Becheri e G. Maggiore, 2014, XIX edizione.
- DIAMANTI E., *Il turismo*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto amministrativo speciale*; tomo quarto "La disciplina dell'economia", seconda edizione, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 3627-3647.
- GRIGLIO E. e PERNICIARO G., *Le fonti delle politiche del turismo in Italia*, in Decaro C., Piccirilli G. (a cura di), *Istituzioni e politiche del turismo*, LUP, 2017, pp. 52-85.
- IMPARATO E.A., *La poliedrica materia 'turismo' nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi 'balletti' definitivi e di competenza nei mutamenti del fenomeno*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Volume II, Milano, 2012.
- MALO M. e COLALUCA C., *Competenze normative e fonti*, in Franceschelli V., Morandi F. (a cura di), in *Manuale di diritto del turismo*, quinta edizione, Giappichelli, Torino, 2013, p. 24.
- MALO M., *Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi*, in ISSIRFA-CNR (a cura di), *Regioni e attività produttive, Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie*, Giuffrè editore, Milano, 2008, pp. 141-175.
- MANGIAMELI S., *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del turismo*, in *Italiadecide, Rapporto 2014. Il Grand Tour del XXI secolo: l'Italia e i suoi territori*, Bologna, 2014.
- MANGIAMELI S., *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di Mangiameli S., Milano, Giuffrè, 2014.
- MARINI F.S. e GIUNTA C., *Turismo*, in Guzzetta G., Marini F.S., Morana D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, commentario, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015.
- MELONI G., *Le competenze amministrative*, in Franceschelli V., Morandi F. (a cura di), in *Manuale di diritto del turismo*, cit., pp. 41-54.
- RENNA M., "Turismo", in Cassese S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, pp. 6053-6059.
- SABBIONI P., *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2012.
- TACCHI P., voce "Turismo", I) Diritto pubblico, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Roma, 1994, vol. XXXVI, p. 1)



Consiglio Nazionale
delle Ricerche

TUBERTINI C., *Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 1, 2007.