

Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze

*Claudia Tubertini**

Sommario

1. *Il riparto costituzionale delle competenze normative.* – **2.** *L'assetto delle funzioni amministrative: la permanenza di più livelli di competenza.* – **3.** *La centralità del livello comunale nella nuova disciplina dei sistemi turistici locali.* – **4.** *Osservazioni conclusive.*

1. Il riparto costituzionale delle competenze normative

Il turismo costituisce senza dubbio uno dei settori nei quali si riscontra il maggior tasso di regionalizzazione, anche se occorre avvertire che il processo che ha portato alla piena attuazione della competenza legislativa delle Regioni, ed al conseguente trasferimento delle corrispondenti funzioni amministrative a livello regionale e locale, non è stato né semplice né breve. La “storia” dell’intervento pubblico nel turismo è infatti stata in gran parte scandita dalle scelte del legislatore statale, che ha impresso un forte condizionamento sia ai modelli organizzativi, sia agli obiettivi e caratteri di tale intervento.

Ciò è innanzitutto stato l’effetto della scelta, effettuata dalla Costituzione del 1948, di inserire la materia “turismo ed industria alberghiera” nell’elencazione delle competenze legislative regionali, tutte soggette (nella originaria versione dell’art. 117 Cost.) al rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale. E così, anche quando, a partire dagli

(*) Ricercatrice di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Bologna e docente di Legislazione del turismo presso la Facoltà di Economia del Polo scientifico-didattico di Rimini (Università di Bologna).

anni '70, per effetto dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le competenze sono state effettivamente decentrate, la necessità per le Regioni di rispettare le leggi quadro statali ha determinato il mantenimento di una marcata uniformità, e la conservazione in capo allo Stato di una serie di competenze e di strutture amministrative.

È altrettanto vero, tuttavia, che proprio dall'esperienza legislativa ed amministrativa regionale hanno tratto origine alcuni modelli organizzativi innovativi che solo successivamente – come è avvenuto, del resto, anche in molti altri settori – hanno trovato una conferma e disciplina nella legislazione nazionale. È quindi proprio dalle Regioni che, in tutti i momenti cruciali di riforma del settore turistico, è giunta la spinta propulsiva che ha spinto il legislatore statale ad intervenire ⁽¹⁾.

Il quadro delle competenze è profondamente mutato in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che, non inserendo la materia del turismo nell'elencazione delle competenze regionali di tipo concorrente (e nemmeno in quelle di competenza esclusiva statale) ne ha determinato, implicitamente, il riconoscimento alle Regioni a titolo di competenza c.d. esclusiva o residuale (art. 117, comma 4, Cost.).

Questo mutamento del titolo competenziale delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003 (dei cui contenuti si parlerà diffusamente oltre), sino alle più recenti sentenze nn. 90/2006 e 214/2006.

(1) Sul sistema della competenza precedente alla riforma costituzionale del 2001 si v. M.S. GIANNINI - O. SEPE, *L'organizzazione turistica in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 766; M.P. CHITI, *Profilo pubblico del turismo*, Milano, Giuffrè, 1970; S. CASSESE, *Turismo e Regioni*, in *Notiz. Giur. Reg.*, 1975, p. 361; G.C. DE MARTIN, *Continuità ed innovazione nell'organizzazione pubblica locale del turismo dopo la legge quadro del 1983: prime riflessioni*, in *Quad. Reg.*, 1983, p. 383 ss.; M.A. STEFANELLI, *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1992 e *La riforma dell'amministrazione pubblica del turismo*, Padova, Cedam, 1995; M. FRAGOLA, *Profilo comunitario del turismo*, Padova, Cedam, 1996; G. BERTOCCHI - S. FOA, *Il turismo come servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 1996.

Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla legislazione statale appare tuttora inevitabile e preponderante: ciò è dovuto ad una serie di ragioni.

In primo luogo, l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa di tipo c.d. esclusivo o "residuale" in materia di turismo, derivante, come appena detto, dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, se ha fatto venir meno per la legislazione regionale il limite del necessario rispetto dei principi fondamentali della materia posti attraverso leggi quadro statali, non sembra aver comportato la caducazione – o, quanto meno, non integralmente – di altri limiti alla competenza legislativa regionale, che già prima della riforma costituzionale erano considerati "limiti impliciti": il rispetto delle norme di diritto privato; di diritto penale; di diritto processuale. Il nuovo articolo 117 Cost. conferma esplicitamente tale linea interpretativa, riservando allo Stato una competenza esclusiva in materia di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale" (2° comma, lett. I).

In secondo luogo, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano profili di connessione o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano materie quali la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione.

In terzo luogo, l'avvenuto ampliamento della competenza legislativa regionale non ha comportato l'automatica caducazione di tutto il preesistente impianto normativo statale. Come ha più volte confermato la Corte costituzionale, e salve restando le eccezionali ipotesi di abrogazione automatica per incompatibi-

lità con il nuovo testo costituzionale, le norme statali adottate in materie “transitate” in capo alle Regioni restano in vigore, in applicazione del principio di continuità, fino a quando non intervenga una nuova disciplina regionale, anche sostitutiva di quella statale.

Tale soluzione è stata applicata anche all’ultimo intervento legislativo statale di ampio respiro in materia di turismo precedente alla riforma costituzionale del 2001, ovvero, la legge quadro n. 135/2001 ⁽²⁾. Nell’esaminare le questioni di costituzionalità sollevate da alcune Regioni nei confronti di questa legge, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 197 del 2003, ha dichiarato inammissibili i ricorsi, essendo sopravvenuta in materia la competenza residuale delle Regioni, e, con essa, la possibilità per le Regioni di sostituire con proprie leggi la normativa impugnata. La Corte costituzionale non ha quindi dichiarato illegittima la legge quadro sul turismo n. 135/2001, in considerazione della sua assenza di lesività per le Regioni, che possono decidere liberamente se applicarla o meno ⁽³⁾.

In quarto luogo, si deve sottolineare che, secondo i più recenti indirizzi della Corte costituzionale, anche la competenza

(2) Sulla legge quadro n. 135 del 2001 cfr. M. ATELLI, *La riforma della legislazione sul turismo*, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 1377 ss.; A. CICHETTI, *L’organizzazione pubblica per la politica del turismo*, in *Comm. Serv.*, 2001, p. 787 ss.; M.C. COLOMBO, *La legislazione nazionale sul turismo alla luce della recente riforma*, in *Nuova rass.*, 2001, p. 1382 ss.; U. FRAGOLA, *La legislazione nazionale sul turismo alla luce della recente riforma. Primo approccio sulla legge 20 marzo 2001, n. 135, “Riforma della legislazione nazionale sul turismo”*, *ibidem*, 2001, p. 1354 ss.; F. MORANDI, *La nuova disciplina sul turismo: alcune considerazioni a prima lettura*, in *Riv. Giur. Circ. trasporti*, 2001, p. 377 ss.; N. NITTI, *La legislazione nazionale sul turismo alla luce della recente riforma*, in *Nuova rass.*, 2001, p. 1397 ss.; M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1195 ss.; R. SAPIO, *La riforma della legislazione nazionale del turismo*, Lecce, Manni, 2001; A. TRENTINI, *La riforma del turismo: commento alla legge 29 marzo 2001, n. 135*, Rimini, Maggioli, 2001.

(3) G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle Regioni nella materia del turismo*, in *Dir. turismo*, 2003, p. 368 ss.; P. SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni delle Regioni ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1284 ss.

regionale più ampia comunque non esclude a priori la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.), secondo l'impostazione introdotta dalla sentenza n. 303 del 2003 (e più volte confermata in successive sentenze), in presenza di determinate condizioni di legittimazione della disciplina legislativa statale (e, perciò, dell'esercizio stesso della potestà legislativa ad opera dello Stato). Volendo sintetizzare e semplificare tali criteri, essi possono considerarsi: l'esigenza di un esercizio unitario di alcune competenze amministrative; una valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni da parte dello Stato proporzionata e ragionevole, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; il rispetto del principio di leale collaborazione nella disciplina e nell'esercizio delle competenze "attratte in sussidiarietà" al livello statale.

Sul punto, va sottolineato come l'indeterminatezza (almeno di talune) delle condizioni di legittimazione dell'intervento legislativo statale è stata criticata da una parte della dottrina, secondo la quale questo indirizzo finisce per elevare la Corte costituzionale ad arbitro assoluto in merito alla decisione legislativa, data l'evanescenza del parametro costituzionale (il principio di sussidiarietà).

Questo atteggiamento di prudenza della Corte costituzionale nell'interpretare i nuovi spazi di autonomia regionale è, in parte, riconducibile anche al dibattito politico-istituzionale, che in questi ultimi anni ha visto contrapporsi, da un lato, i fautori di una ulteriore e più decisa regionalizzazione della materia del turismo, e, dall'altro, i sostenitori della necessità di un ritorno al passato e, dunque, di un riaccentramento delle competenze.

I primi fondano le proprie argomentazioni, in estrema sintesi, sulla già accentuata differenziazione amministrativa esistente in questo settore, sull'indubbia diversità delle caratteristiche territoriali (e delle relative attrattive turistiche) del territorio italiano, e sull'altrettanto indubbia capacità di sperimentazione

ed innovazione dimostrata, in più di trent'anni di legislazione, dalle Regioni.

I secondi, invece, partono dai dati economici, che mostrano una crescente sofferenza del mercato turistico italiano, dovuto, anche alla difficoltà di promuovere un'immagine unitaria dell'Italia all'estero; sottolineano la necessità di un utilizzo coordinato ed armonico dei fondi, specie di quelli comunitari, che rappresentano tuttora, per molte Regioni italiane, la principale fonte di finanziamento delle politiche di sviluppo ed incentivazione dell'offerta turistica; e, infine, rilevano come l'attuale situazione di solo parziale e limitata autonomia finanziaria delle Regioni dimostra come allo Stato debba essere tuttora riconosciuto – almeno in via transitoria, e sino alla piena attuazione del federalismo fiscale – un rilevante ruolo di impulso ed indirizzo nei settori economici che, come quello turistico, rappresentano una porzione relevantissima del PIL nazionale.

Questo indirizzo, del resto, sembra essere stato accolto anche dalla Corte costituzionale, che ha sottolineato come “la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura” (sent. 88/2007) ⁽⁴⁾.

Dal punto di vista istituzionale, sinora il livello di conflittualità tra il Governo centrale e le Regioni si è mantenuto entro limiti accettabili, e ciò grazie alla fondamentale mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, e in particolare

(4) In questa pronuncia la Corte ha esaminato alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2006 (art. 1, commi da 583 a 593 della legge 23 dicembre 2005, n. 266) contenenti una dettagliata disciplina delle procedure per la realizzazione di «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», ritenute, in generale, compatibili con la *ratio* di sostenere il turismo come settore economico cruciale. I rilievi mossi dalle Regioni sono stati solo parzialmente accolti, e dichiarate illegittime solo alcune previsioni che, comprimendo eccessivamente l'autonomia regionale nel procedimento di valutazione dei progetti, violavano il principio di leale collaborazione e la competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio. Su questa pronuncia cfr. P. URBANI, *Consulta, il turismo richiede sia strategie unitarie che intese con le Regioni per l'attuazione*, in *Edil. Territ.*, n. 13/2007.

nella Conferenza Stato-Regioni, il cui rilievo è senz'altro accresciuto dopo la riforma costituzionale del 2001. In questa sede lo Stato e le Regioni hanno concluso importanti accordi, che hanno condotto, nella sostanza, ad un esercizio "congiunto" di competenze normative su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello. Il sistema degli accordi e delle intese ha così consentito di superare situazioni di *impasse* e di interpretare in senso conforme alla Costituzione molte disposizioni normative precedenti alla riforma, che assegnavano al legislatore statale l'esercizio esclusivo di poteri normativi o di indirizzo.

L'esigenza di un più stretto raccordo tra i diversi livelli di governo ⁽⁵⁾ ha spinto, da ultimo, il legislatore all'istituzione di un'apposita sede istituzionale: si tratta del Comitato nazionale del turismo. Il Comitato promuove il coordinamento dei provvedimenti che interessano, in forma diretta o indiretta, l'industria e l'economia turistica complessivamente intese, anche attraverso il raccordo con il Consiglio dei Ministri, tramite il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; degli interventi di infrastrutturazione con valenza sul sistema turistico; il coordinamento delle iniziative di promozione turistica all'estero, poste in essere dai vari soggetti istituzionali nell'ambito delle rispettive competenze ⁽⁶⁾.

Negli intenti del legislatore, il Comitato nazionale si configura dunque come la *cabina di regia* del turismo: un organo non pletorico, ma tale da garantire, comunque, la partecipazione al processo decisionale dei più importanti attori istituzionali. L'istituzione del Comitato, tuttavia, è stata particolarmente sof-

(5) Sottolineano tale esigenza L. RIGHI, *Il "precario equilibrio" del turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Dir. turismo*, 2003, p. 127 ss. e G. MELONI, *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, *ibidem*, 2004, p. 314 ss.

(6) Sul punto si v. L. RIGHI, *L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'Enit in Agenzia: segni di rinascita dell'organizzazione pubblica centrale del turismo?*, in *Dir. turismo*, 2006, p. 5 ss.

ferta, tanto che solo alla fine del 2006 si è giunti al suo effettivo insediamento, con una rinnovata composizione ed una nuova denominazione (Comitato per le politiche turistiche) ⁽⁷⁾.

2. *L'assetto delle funzioni amministrative: la permanenza di più livelli di competenza*

A partire dalla seconda metà degli anni '90 le Regioni hanno dato luogo ad una intensa produzione legislativa in materia di turismo, spinte dapprima dall'esigenza di adattare al mutato quadro normativo ed economico la propria organizzazione; poi, dalla necessità di ridistribuire le funzioni amministrative in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza introdotti dal c.d. federalismo amministrativo (legge n. 59/1997 e d.lgs. 112/1998) ⁽⁸⁾; ed infine, dall'esigenza di

(7) In attuazione dell'art. 12, comma 1, d.l. 35/2005 (che rimetteva alla discrezionalità del legislatore statale l'individuazione dei componenti del Comitato), si era infatti provveduto all'emanazione del d.p.c.m. 1° luglio 2005, n. 167, che prevedeva, tuttavia, una composizione del Comitato sbilanciata a favore della componente statale. L'opposizione immediata delle Regioni ha portato all'emanazione di un nuovo d.p.c.m. (8 settembre 2005, n. 227), contenente l'aumento dei rappresentanti delle Regioni, indicati dalla Conferenza Stato-Regioni. Successivamente, tuttavia, è intervenuta la sentenza n. 214/2006 della Corte costituzionale, che ha accolto il ricorso per legittimità costituzionale della sopra citata norma del d.l. 35/2005 nel frattempo sollevato da alcune Regioni. In tale pronuncia, la Corte ha ritenuto insoddisfacente anche la composizione prevista nel d.p.c.m. dell'8 settembre 2005, in quanto la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non era affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale (in entrambi i casi si trattava di sette componenti); inoltre, Presidente del Comitato era il Ministro delle attività produttive; infine, quest'ultimo, in relazione a specifiche tematiche in trattazione, poteva comunque richiedere la partecipazione di altri Ministri. In seguito alla pronuncia, Stato e Regioni hanno concluso un accordo in ordine alla composizione del Comitato aumentando il numero delle Regioni rappresentate. Le Regioni attualmente presenti nel Comitato delle politiche turistiche sono: Lombardia, Sardegna, Liguria, Toscana, Lazio, Piemonte e Marche, oltre alle presenze istituzionali del presidente della Conferenza, Vasco Errani (Emilia-Romagna), e del coordinatore nazionale degli assessori al turismo, Enrico Paolini (Abruzzo).

(8) Sulle norme in materia di turismo nel d.lgs. 112/1998 cfr. A. ROCCELLA, *Turismo*, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. FALCON, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 171; P.

introdurre all'interno dei propri ordinamenti i principi riformatori dettati dalla riforma costituzionale del 2001 ⁽⁹⁾.

La riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, se da un lato, come già ricordato, ha ampliato la potestà legislativa delle Regioni, confermando in capo a queste ultime il potere di decidere organizzazione ed articolazione delle competenze in materia, ha d'altro lato costituzionalizzato il principio di sussidiarietà quale criterio cardine per la ripartizione delle funzioni amministrative, confermando la centralità del ruolo comunale. Il nuovo articolo 118, infatti, stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Volendo ricostruire sinteticamente il quadro delle competenze amministrative delle Regioni e degli enti locali è possibile enucleare, pur nella diversità di soluzioni, alcuni elementi comuni.

Un primo elemento che accomuna tutti i sistemi amministrativi regionali è la natura delle funzioni amministrative mantenute in capo alle Regioni, che possono essere così schematizzate:

- programmazione, di norma attraverso l'adozione di piani triennali di sviluppo turistico e dei relativi programmi annuali di attuazione di tutte le iniziative e coordinamento delle attività dei diversi soggetti operanti nel territorio;
- promozione dell'immagine unitaria della Regione all'Italia ed all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;

MARSOCCI, *Turismo*, in AA.VV., *Commento al d.lgs. 112/1998: il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 214 ss.

(9) Per una rassegna della legislazione regionale in materia di turismo dopo la riforma costituzionale del 2001 cfr. C. CARDONI, *Turismo e Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 1330 ss.; F. MORANDI, *L'organizzazione turistica regionale a tre anni dalla legge quadro*, in *Rivista del turismo*, n. 2/2004, p. 51 ss.; C. TUBERTINI, *L'organizzazione periferica del turismo: il ruolo delle Regioni e degli enti locali*, in *Diritto pubblico del turismo*, a cura di M. GOLA e T. GROPPi, Rimini, Maggioli, 2005, p. 75 ss.

- finanziamento e dei progetti di sviluppo del territorio e loro selezione (riconoscimento dei sistemi turistici locali e simili), incentivazione degli operatori del settore;
- coordinamento della raccolta, elaborazione e diffusione dei dati concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale.

Per lo svolgimento di queste competenze, le Regioni si avvalgono, oltre che della loro amministrazione diretta (Assessorati al turismo), di strutture rientranti nella c.d. "amministrazione regionale indiretta". I principali modelli organizzativi sono:

- società per azioni, di cui la Regione conserva il capitale di maggioranza, nonché una serie di poteri di controllo;
- "agenzie" di ambito regionale, per l'elaborazione e la concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica.

Il ruolo regionale di "governo" del settore trova inoltre conferma in un complesso di funzioni che pongono la Regione al centro delle relazioni con gli altri soggetti istituzionali, a partire dallo Stato, attraverso la partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni ed alla Conferenza Unificata.

Una seconda costante di tutte le leggi regionali è rappresentata dal riconoscimento del ruolo centrale dei comuni nella promozione dei sistemi integrati di offerta turistica e nella creazione di reti di cooperazione pubblico-privata.

Accanto alle tradizionali *Pro loco* (associazioni di diritto privato che, in ambito locale, promuovono il turismo e forniscono assistenza ai turisti), da lungo tempo, infatti, operano a livello locale organismi destinati alla promozione ed alla assistenza turistica in ambiti territoriali circoscritti, ovvero, alla promozione di un determinato segmento di offerta. La natura giuridica di questi soggetti è molto diversificata, ma analoga è la partecipazione contestuale di soggetti pubblici e privati e l'importante ruolo riconosciuto al loro interno agli enti locali, ed in particolare ai comuni. Sono tratti, come vedremo, che caratterizzano, in particolare, il nuovo modello organizzativo

dei “sistemi turistici locali” definito a livello nazionale dall’art. 5 della legge n. 135/2001 ed applicato e sviluppato nella legislazione regionale. Si tratta di una tendenza che si pone in linea con il potenziamento delle competenze dei comuni, che, quali titolari primari della valorizzazione dell’economia turistica del proprio territorio, devono farsi parte attiva nella realizzazione di interventi finalizzati alla qualificazione del sistema dell’offerta locale e dei servizi turistici di base relativi all’informazione, all’accoglienza turistica, all’intrattenimento degli ospiti, agli eventi ed iniziative promozionali.

In questa linea si collocano le Unioni di prodotto presenti nella Regione Emilia-Romagna, aggregazioni di soggetti istituzionali ed economici (pubblici e privati) che operano sul mercato turistico, che concertano progetti di promozione (gestiti dalla parte pubblica) e favoriscono l’integrazione con la promozione di progetti di commercializzazione (gestiti dalle imprese private aderenti all’unione). Analoghe finalità presentano le c.d. Società d’Area nonché le associazioni ed i consorzi turistici, a cui fanno riferimento numerose leggi regionali.

Le funzioni comunali appena elencate acquistano, peraltro, ulteriore significato se lette congiuntamente alle rilevanti competenze amministrative comunali in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia, comprendenti la realizzazione e l’esercizio di strutture ricettive; alle competenze in materia di gestione del demanio marittimo e fluviale; alle competenze in materia di valorizzazione dei beni culturali e di promozione ed organizzazione di attività culturali: tutti aspetti che, sommati insieme, denotano l’importante ruolo del livello locale in materia di turismo.

Quanto alle funzioni amministrative di vigilanza e controllo sugli operatori turistici (ed in particolare sulle strutture alberghiere e simili; sulle agenzie di viaggio; sugli operatori delle professioni turistiche), l’entità delle competenze comunali varia invece notevolmente da Regione a Regione, a seconda del maggiore o minore peso attribuito alle Province dalla legislazione regionale.

In effetti, le Province hanno finito per assumere in molti casi un peso assai rilevante, tanto da essere individuate da alcune Regioni come enti ai quali spetta, in via residuale, l'esercizio di tutte le funzioni non conferite espressamente ad altri livelli di governo. Tale ruolo è stato ulteriormente valorizzato laddove alle Province non sono stati attribuiti solo compiti di vigilanza o di amministrazione attiva, ma anche il coordinamento delle attività di promozione (che ha portato in alcuni casi, alla sottoposizione alla loro direzione e vigilanza delle preesistenti aziende di promozione turistica, ridenominate spesso come agenzie), e l'elaborazione di atti di programmazione.

È bene sottolineare come questo assetto amministrativo non possa considerarsi, a priori, in contrasto con i nuovi principi costituzionali sul riparto delle funzioni amministrative e, in particolare, con il già citato principio di sussidiarietà, che fonda e giustifica anche l'attribuzione di funzioni amministrative ai livelli di governo superiori (Province, Regioni, Stato), come si è detto, alla luce di una valutazione della compatibilità di quella categoria di enti, tenuto conto della dimensione di interessi da esso rappresentata, a svolgere le funzioni medesime.

Ma l'attuale assetto amministrativo del turismo non si esaurisce nel segmento regionale/locale; al contrario, esso è caratterizzato dalla permanenza di strutture amministrative centrali che tuttora esercitano competenze in materia; ed è evidente quanto questa presenza sia il riflesso della ripartizione effettiva delle competenze normative che si è sopra ricostruita.

Nell'articolazione dei Ministeri come risultante dalla riforma operata dal d.lgs. n. 300/1999, confermata dalle successive modifiche e integrazioni e rafforzata, quanto al quadro di riferimento, dall'attuale distribuzione delle competenze dettata dal Titolo V della Costituzione, la politica del turismo non è riconducibile ad uno specifico Ministero. Questa scelta strutturale non equivale affatto, tuttavia, ad un abbandono dell'interesse pubblico relativo al turismo da parte dello Stato e della sua Amministrazione.

Innanzitutto, torna in pieno rilievo la natura multiforme del

settore, il cui governo e la cui amministrazione incidono, e sono al tempo stesso incisi, da molte altre componenti dell'attività del Governo statale.

Così, è possibile riscontrare ambiti di competenza incidenti su specifici temi del turismo all'interno delle attribuzioni assegnate al Ministero degli esteri, quello dell'interno (con compiti riferibili, si ricorda, anche al funzionamento degli organi degli enti locali); a quello per l'ambiente e il territorio, non solo per la tutela delle risorse naturali ma anche per la promozione di politiche di sviluppo sostenibile; al Ministero per le infrastrutture e i trasporti, sistema la cui efficienza si riflette direttamente su quella dell'offerta turistica; al Ministero del lavoro, per le politiche occupazionali legate al settore; a quello per i Beni culturali, coinvolto nella diffusione del c.d. "turismo culturale"; infine, ma non ultimo in termini d'importanza di coinvolgimento, il Ministero dell'Università e della pubblica istruzione, considerata la sempre maggiore richiesta di qualificazione professionale degli operatori turistici.

In secondo luogo, occorre rilevare il mantenimento di articolazioni dipartimentali titolari di competenze dirette in materia di turismo.

Il d.lgs. n. 300/1999 aveva attribuito le residue funzioni statali al neo-istituito Ministero delle attività produttive, frutto dell'accorpamento – nel contesto della drastica riduzione dei Ministeri prevista dalla riforma Bassanini – di tutte le funzioni attinenti alle politiche nazionali rivolte al settore produttivo nel suo complesso. Tale scelta sembrava sancire il riconoscimento del valore strategico del settore nell'ambito dell'economia nazionale e mirare ad una maggiore integrazione delle politiche nazionali rivolte alle attività produttive. La nuova modifica dell'assetto dei Ministeri operata dal nuovo Governo Prodi con il d.l. 18 maggio 2006, n. 181 ⁽¹⁰⁾, convertito nella legge n.

(10) Sul quale si v. il commento di L. RIGHI, *Il turismo tra due legislature: dalla legge finanziaria per il 2006 allo "spacchettamento" dei Ministeri*, in *Dir. turismo*, 2006, p. 279 ss.

233/2006, ha sancito il trasferimento delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di (consistenti) risorse finanziarie.

In terzo luogo, occorre menzionare l'ENIT, Ente nazionale del turismo. Istituito con legge n. 610 del 1921 e più volte riformato, con compiti di promozione e incremento del turismo dall'estero verso l'Italia, è stato trasformato in Agenzia nazionale del turismo con d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito in legge n. 80 del 2005), operante a servizio sia delle amministrazioni statali, che di quelle regionali (che sono, tra l'altro, attivamente coinvolte nella direzione e nella vigilanza dell'ente: il Presidente ed il Consiglio di amministrazione sono nominati d'intesa tra il Governo e le Regioni). L'impianto di questa riforma è stato, peraltro, confermato nella sua legittimità dalla già citata sentenza n. 214/2006 della Corte costituzionale ⁽¹¹⁾.

3. *La centralità del livello comunale nella nuova disciplina dei sistemi turistici locali*

Uno degli aspetti più innovativi della recente evoluzione dell'organizzazione pubblica del settore turistico è rappresentato dai sistemi turistici locali. L'idea di fondo alla quale si ispira questo modello è il ruolo prioritario delle comunità locali nella

(11) Considerazioni critiche su questa pronuncia sono formulate da M. MALO (*La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in www.forumcostituzionale.it), che osserva come "l'azione pubblica in materia di turismo dà dimostrazione che le amministrazioni regionali sono mediamente capaci e dinamiche; per cui, anziché dubitare dell'adeguatezza delle Regioni (che operano singolarmente bene e che sono certamente mature per operare unitariamente, mediante forme autonome di coordinamento), sarebbe corretto porsi (anche a seguito delle recenti vicende) il problema della credibilità (oltre che della compatibilità costituzionale) dell'amministrazione statale del turismo".

progettazione integrata del turismo, in applicazione dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Il riferimento normativo di base è l'art. 5 della legge n. 135/2001, che definisce i sistemi turistici locali come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a Regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate".

Il sistema turistico locale viene pertanto inteso, in una prima accezione, come un ambito territoriale avente determinati caratteri ed aspirazioni di sviluppo. In tal senso, esso costituisce implicitamente il riconoscimento di aree a forte potenzialità di sviluppo o già caratterizzate da una preesistente economia di sviluppo, dotate non solo di attrazioni turistiche, ma di un complesso sinergico di elementi (beni culturali, ambientali, produzioni tipiche, ecc.) che le contraddistingue rispetto ad altre parti del territorio. La dimensione territoriale del sistema turistico locale è del tutto variabile, e non è vincolata dalla legge a parametri di ampiezza o di consistenza dell'offerta, né in relazione ai confini amministrativi degli enti territoriali coinvolti.

Va detto, peraltro, che lo stesso art. 5, comma 2, affida il compito di promuovere la costituzione degli STL ai cittadini singoli e associati o agli enti locali e stabilisce che la promozione debba avvenire "attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati".

In questa seconda accezione, l'STL non identifica più solo un ambito territoriale, ma una vera e propria forma di cooperazione, istituita in un'area avente i requisiti indicati al comma 1 tra soggetti pubblici e privati, finalizzata alla realizzazione di uno specifico progetto di sviluppo. La legge, peraltro, non specifica la natura giuridica di tale forma di cooperazione, né richiede che essa debba necessariamente corrispondere ad un

nuovo soggetto giuridico, lasciando in tal senso ampia libertà alla legislazione regionale.

La legge n. 135/2001 ha dunque attribuito un valore primario alla collaborazione pubblico-privata su base territoriale conferendo agli enti locali ed ai soggetti privati (siano essi enti non profit o imprese) il compito di promuovere lo sviluppo del territorio di riferimento.

Ciò non significa, tuttavia, che le Regioni siano completamente escluse da questo processo. Il successivo comma 3 dell'art. 5 affida infatti alle Regioni, nell'ambito delle loro funzioni di programmazione ed al fine di favorire l'integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, il "riconoscimento" degli STL. La legge n. 135/2001 riconosce dunque l'importanza delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo delle Regioni, il cui intervento è indispensabile per sviluppare sinergie trasversali con altri settori (trasporti, commercio, attività artigianali, ecc.).

In relazione ai sistemi turistici locali, inoltre, la legge attribuisce alla Regione il rilevante ruolo di selezione delle iniziative presentate dai soggetti pubblici e privati, alla luce dei requisiti previsti dalla legge e, con tutta probabilità, dei contenuti dei progetti di sviluppo presentati da ciascuno di essi: questa è infatti la funzione a cui sembra essere finalizzato il c.d. "riconoscimento" dei sistemi turistici locali. La legge, peraltro, anche su questo punto lascia ampio spazio all'autonomia legislativa delle Regioni, non fornendo alcuna indicazione circa la procedura amministrativa per il riconoscimento.

Un'altra competenza di grande rilevanza attribuita alle Regioni, strettamente connessa al riconoscimento, è quella relativa al finanziamento degli STL. Ai sensi dell'art. 5, comma 4, legge n. 135/2001, ciascuna Regione è infatti chiamata a definire le modalità e la misura del finanziamento dei progetti di sviluppo, a definire i piani di intervento e l'erogazione delle risorse finanziarie ad essi dedicate.

Al fine di supportare economicamente l'avvio dei nuovi sistemi turistici locali, l'art. 6 della l.r. n. 135/2001 ha pre-

visto l'istituzione di un apposito Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica. Il Fondo così costituito viene devoluto totalmente alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, che provvedono ad utilizzarlo per il miglioramento della qualità dell'offerta turistica, ivi compresa la promozione e lo sviluppo dei sistemi turistici locali. Le risorse statali, tuttavia, non rappresentano l'unica fonte di finanziamento dei sistemi turistici locali. Le Regioni, infatti, sono in ogni caso tenute ad integrarle con proprie risorse: in questo senso, il fondo è definito espressamente di "co-finanziamento", proprio al fine di responsabilizzare le Regioni spingendole ad assumersi un impegno specifico di spesa a favore dei sistemi turistici locali ⁽¹²⁾.

Nonostante la quasi contestuale entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione e la conseguente perdita da parte della legge n. 135/2001 della sua originaria forza cogente nei confronti delle Regioni, queste ultime hanno prestatato attenzione ai sistemi turistici locali, sia per l'innovatività dei loro principi ispiratori, sia in considerazione dei canali di finanziamento previsti dalla stessa legge, a cui, evidentemente, non intendevano rinunciare ⁽¹³⁾.

L'approccio funzionale adottato dalla legge n. 135/2001, fondato non solo e non tanto sul conferimento di competenze agli enti territoriali, ma sull'integrazione pubblico-privato e sulla valorizzazione delle iniziative promosse dal territorio, nonché

(12) Su tutti questi aspetti mi sia consentito rinviare al mio *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*, cit., p. 80 ss.

(13) Sulla legislazione regionale di attuazione dei sistemi turistici locali v. R. STRANO, *L'applicazione nella Regione Marche* ed E. MIO, *Gli STL in Veneto: genesi e sviluppo*, in *Riv. turismo*, n. 4/2003, p. 50 ss.; M. PAGANI, *I STL secondo la Regione Liguria* ed A. POLLIO SALIMBENI, *Il disegno di riforma lombardo*, in *Riv. turismo*, n. 6/2003, p. 57 ss.; F. MORANDI, *I sistemi turistici locali. Il "nuovo ordine turistico" tra utopia e realtà*, in *Dir. turismo*, 2003, p. 14 ss.; UPI - Associazione Mecenatè '90, *La legislazione delle Regioni e i Sistemi turistici locali*, Rapporto di ricerca, 2003, in www.upinet.it; G. DALL'ARA - F. MORANDI, *I Sistemi turistici locali (normativa, progetti e opportunità)*, Macerata, Halley Editore, 2004.

la particolare attenzione data da questa legge al dato progettuale rispetto a quello organizzativo, ha disorientato le Regioni che avevano una legislazione meno all'avanguardia, mentre per altre Regioni ha rappresentato un riconoscimento delle riforme già intraprese e basate anch'esse sulla valorizzazione dei progetti di sviluppo locale.

Per le Regioni che hanno scelto, invece, di modificare la propria legislazione per introdurre i sistemi turistici locali, il primo problema è stato quello di decidere se dettare una disciplina analitica dei requisiti, e soprattutto, della forma giuridica che deve rivestire l'aggregazione pubblico-privata, ovvero, limitarsi ad una disciplina essenziale, lasciando all'autonomia dei soggetti partecipanti la scelta del modello organizzativo.

La possibile adozione dei STL ha posto, inoltre, interrogativi sulla compatibilità di questi nuovi soggetti con le strutture già operanti in questo settore. La differente risposta fornita a questi interrogativi rappresenta la causa della notevole diversità di soluzioni che si riscontra nella legislazione regionale successiva alla legge n. 135/2001.

Alcune Regioni, come già detto, hanno considerato la propria organizzazione del tutto coerente e compatibile con quanto previsto dalla legge del 2001. Queste stesse Regioni hanno ritenuto di poter comunque beneficiare delle risorse finanziarie che la legge destina agli STL; a tal fine, in alcuni casi, hanno proceduto a "riconoscere" l'equiparazione agli STL delle aggregazioni pubblico-private di ambito locale e/o delle forme di cooperazione istituite per la realizzazione di specifici progetti di sviluppo locale già previste e presenti all'interno del proprio territorio.

Tra le Regioni che hanno invece introdotto formalmente i sistemi turistici locali, diverse sono state le soluzioni in ordine alla disciplina dei soggetti partecipanti ed alla forma giuridica che essi devono rivestire.

È stato sempre previsto che debbano aderire obbligatoriamente all'STL i Comuni ricadenti nell'ambito territoriale interessato, e, in forma volontaria, le imprese turistico-ricet-

tive con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento, in forma singola o associata; quanto alle Province, a volte la loro partecipazione è necessaria, a volte facoltativa; ammesse alla partecipazione sono inoltre associazioni rappresentative delle imprese turistiche; enti, organizzazioni, istituzioni e associazioni, di natura pubblica o privata, operanti direttamente o indirettamente per lo sviluppo turistico dell'ambito territoriale di riferimento.

La scelta della forma associativa, invece, a volte è rimessa all'autonomia dei soggetti partecipanti, a volte, indicata dalla legge regionale (per es. consorzio).

Il fenomeno dei sistemi turistici locali ha avuto una diffusione crescente, ed in alcuni casi, tumultuosa. Questo effetto è senz'altro imputabile anche alla forte spinta derivante dai finanziamenti statali, che appaiono tuttora essenziali; mentre un ruolo determinante è stato assunto dalle Regioni nelle scelte strategiche in ordine alle dimensioni dei sistemi turistici ed alla selezione delle loro capacità progettuali, in relazione alle diverse vocazioni dei territori (culturale, ambientale, turismo d'affari, termale, ecc.).

Più difficile appare, allo stato attuale, formulare un giudizio complessivo sui risultati raggiunti dagli STL e sulla loro effettiva capacità innovativa, sia per la diversità di ruoli attribuita dai legislatori regionali ai sistemi, sia per la brevità del tempo trascorso dalla loro istituzione. Quel che è certo è che la diffusione a macchia d'olio degli STL non può imputarsi esclusivamente a motivi finanziari, ma alla capacità attrattiva dello stesso modello, se è vero che anche Regioni (come, appunto, l'Emilia-Romagna) che avevano già un compiuto e valido sistema di promozione turistica hanno deciso, di recente, di integrarlo con l'inserimento dei sistemi turistici locali.

4. Osservazioni conclusive

La ricostruzione delle scelte più significative che hanno caratterizzato l'evoluzione legislativa del turismo negli ultimi

anni ha mostrato un quadro in forte divenire. Se, infatti, dal punto di vista delle competenze normative, sembra essersi trovato, anche grazie alla Corte costituzionale, un equilibrio (sia pure difficile da preservare) tra Stato e Regioni, dal punto di vista dell'assetto amministrativo il forte ruolo tuttora giocato dal centro ed il solo parziale decentramento realizzato in alcune parti del territorio dimostra come il passaggio ad un sistema pienamente improntato al principio di sussidiarietà non si sia ancora completato.

In un quadro, peraltro, nel quale lo Stato conserva un determinante potere di condizionamento attraverso la leva finanziaria, è naturale che le Regioni insistano nel rivendicare un ruolo attivo, a tutela delle proprie prerogative costituzionali. È di questi giorni, per esempio, la notizia della richiesta delle Regioni di partecipare alla gestione dei fondi stanziati dallo Stato in favore delle imprese turistiche (48 milioni di euro); richiesta sfociata nella costituzione di un Comitato di valutazione dei progetti da finanziare, che potranno essere presentati dalle Regioni o dai privati, d'intesa con le Regioni.

Sul versante locale, la sfida del rilancio del turismo sembra giocarsi tutta sui sistemi turistici locali, sui quali le Regioni (anche se in misura diversa, come si è visto) sembrano aver investito molto: è quindi essenziale prestare attenzione ai loro risultati, per poter intervenire, se del caso, con azioni di sostegno o con interventi correttivi.