



Data di pubblicazione: 22 dicembre 2015

La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma “Renzi-Boschi”

di
Luca Grimaldi*

1. Premessa – 2. Sulla peculiarità della materia “turismo” e la sua “vocazione regionale” – 3. La potestà legislativa in materia di “turismo e industria alberghiera” alla prova della sua concreta attuazione – 4. La nuova competenza regionale sul turismo prevista dalla riforma del Titolo V del 2001 – 5. La potestà regionale “piena” in materia turistica al vaglio della Corte costituzionale (prime battute) – 6. ...E la sua successiva (incerta) “ridefinizione” nel diritto vivente – 7. La potestà legislativa in materia di turismo nel progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi”: una possibile soluzione alle criticità insite nell’impianto costituzionale vigente o un mero “ritorno alle origini”?

1. Premessa

Il “turismo”, genericamente inteso come poliedrico fenomeno socio-economico legato, fondamentalmente, allo svago, al benessere psico-fisico ed all’arricchimento culturale dell’individuo¹, ma, per certi versi, potenzialmente rivolto anche a fini sociali², nella prospettiva giuspubblicistica assume un suo

* Ricercatore in Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Scienze economiche e metodi matematici dell’Università degli Studi “Aldo Moro” di Bari

¹ Al di là di ogni sforzo definitorio o meramente classificatorio, è opportuno evidenziare, in linea generale, che l’attività turistica, intesa tanto nella sua dimensione c.d. “attiva” (relativa all’attività del turista), quanto in quella “passiva” (relativa all’offerta di beni e servizi “turistici”), se, ad un primo esame, sembra riconducibile ai meri interessi egoistici ed alle autonome scelte dei singoli, in realtà si riconnette direttamente a finalità, interessi diffusi e diritti condivisi dall’intera collettività, facendo emergere una molteplicità di interessi pubblici, oltre che privati, il cui specifico rilievo sarà evidenziato in seguito.

² L’attività turistica, nella misura in cui si salda alla realizzazione ed alla crescita culturale della persona, può concorrere, significativamente, anche al perseguimento di specifiche finalità di promozione ed inclusione sociale, soprattutto ove assuma la forma di ciò che, non a caso, viene comunemente indicato come “turismo sociale”. Sul punto cfr. R. MANFRELLOTTI, *Il fondamento assiologico costituzionale della disciplina del turismo: premesse problematiche ad uno studio giuridico del turismo sociale*, in *Rassegna economica: rivista internazionale di economia e territorio*, 2010, pp. 23 ss., il quale evidenzia, tra l’altro, come il

specifico rilievo, in particolare, come comparto nel quale emergono taluni interessi (pubblici e privati)³ di ordine economico, culturale e sociale, i quali diventano o possono diventare oggetto dell'intervento dei pubblici poteri⁴ affinché siano, da un lato, disciplinate la natura giuridica e la tutela di siffatti interessi, e, dall'altro, controllate, sostenute e coordinate le molteplici attività e finalità in cui quegli stessi interessi trovano concreta manifestazione e soddisfazione.

Si tratta, come noto, di attività e finalità connesse all'offerta di beni e servizi (da parte di professionisti ed imprese impegnate nel c.d. "turismo passivo") ed alla fruizione di viaggi, soggiorni e servizi di varia natura destinati, a vario titolo, a fini "turistici" (il c.d. "turismo attivo"), le quali poggiano non solo su scelte operate autonomamente dai singoli, ma anche su istanze ed interessi condivisi dall'intera collettività e positivizzati, innanzitutto a livello costituzionale, ora (per così dire, "indirettamente")⁵ sotto forma di diritti della persona da tutelare ed attuare, ora (più o meno direttamente) come obiettivi determinati da perseguire e che l'ordinamento fa propri, sotto vari profili, in connessione con la stessa forma di Stato.

perseguimento di siffatte finalità non possa essere considerato come il mero riflesso di altre attività costituzionalmente tutelate e disciplinate.

³ La natura e la specificità di tali interessi sembrano gravitare, per un verso, intorno alle esigenze del turista inteso, innanzitutto, come un peculiare tipo di viaggiatore (così M. P. CHITI, *Profilo pubblico del turismo*, Giuffrè, 1970, pp. 19 ss.), e, per l'altro, intorno alle attività pubbliche e private riconducibili (in tutto o in parte) al settore turistico ed alle finalità ad esso sottostanti. Per un inquadramento generale del turismo considerato specificamente sotto il profilo dei rapporti tra il settore turistico stesso ed i soggetti attraverso cui si realizza l'intervento pubblico, v. M. S. GIANNINI, O. SEPE, *L'organizzazione turistica in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, pp. 764 ss., e, più, recentemente, E. DIAMANTI, *Il turismo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale* Tomo Terzo, Giuffrè, 2000, pp. 2773 ss.; M. RENNA, voce *Turismo*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, pp. 6053 ss..

⁴ L'utilizzo della formula "intervento pubblico" assume, in questa sede, un significato di carattere generale, non strettamente legato al suo significato tradizionale, il quale allude non solo alle politiche economiche di settore, ma anche a tutte le forme ed interventi (normativi e decisionali in senso lato, oltre che amministrativi) con cui i pubblici poteri, ai diversi livelli di governo, non solo regolano, sostengono, coordinano e indirizzano le attività e gli interessi connessi al turismo attraverso decisioni di tipo "command and control", ma interagiscono anche, in vario modo, con i privati utilizzando strumenti di programmazione negoziale e processi decisionali di tipo "bottom-up".

⁵ E' appena il caso di sottolineare come sia unanimemente condivisa l'impostazione secondo cui non risulta possibile configurare uno specifico "diritto al turismo" in senso stretto, ma solo diritti della persona rispetto ai quali le attività di turismo e gli interessi ad esse riconducibili si pongono o come mera specificazione, o come strumento utile per poterne garantire la concreta attuazione.

Le attività turistiche, infatti, in forza della loro intrinseca natura e della evoluzione continua che hanno registrato nel corso degli anni, tanto in termini di diffusione e di incremento, quanto in termini di arricchimento delle modalità in cui possono essere svolte⁶, nonché delle finalità a cui possono essere associate, si collegano strettamente a specifici diritti, costituzionalmente previsti, che impegnano lo Stato ad attivarsi e ad approntare adeguati strumenti di disciplina, di tutela e di sostegno sia per consentirne l'ordinato e coerente svolgimento, sia per attuare, attraverso di esse, principi e valori di più ampia portata posti a fondamento dell'ordinamento stesso.

Basti pensare al fatto che il turismo, essendo rivolto, fundamentalmente, allo sviluppo della persona oltre che allo scambio di beni e servizi, interseca non solo l'intera trama delle libertà economiche sulla base del suo intrinseco e sempre crescente rilievo economico⁷, ma anche diversi diritti costituzionali, quali quelli inerenti, soprattutto, le ferie (art. 36, co. 3 Cost.)⁸, la salute (art. 32 Cost.)⁹ e quelli derivanti, ovviamente, dalla libertà di circolazione sul territorio nazionale e di espatrio (di cui all'art. 16 Cost.), da un lato, e principi fondamentali, quali quelli relativi alla promozione degli obiettivi di integrazione sociale (che trovano la propria chiave di volta negli artt. 2 e 3, co. 2 Cost.) e di sviluppo culturale della collettività (di cui all'art. 9, co. 1 Cost.), dall'altro.

⁶ Per una disamina dei profili di dovere promozionale da parte dello Stato delle forme di turismo affermatesi con lo sviluppo del settore, v. L. DEGRASSI, *Contributo alla definizione della materia "turismo"*, in L. DEGRASSI e v. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, 2010, pp. 86 ss..

⁷ Può risultare interessante rilevare come, in talune circostanze, il rilievo assunto dal settore turistico nell'economia nazionale sia diventato oggetto non solo di valutazioni di natura socio-economica in senso stretto, ma anche di argomentazioni giuridiche effettuate dalla Corte costituzionale per legittimare, così come si avrà modo di evidenziare, l'intervento statale in tale settore al fine di tutelare istanze unitarie affidate, necessariamente, alla uniforme disciplina statale. Così, ad es., nella sent. n. 76/09, Punto 2 delle *Considerazioni in diritto*.

⁸ Se la stretta connessione tra riposo dal lavoro, ferie e turismo risulta di immediata evidenza, il rapporto tra il principio lavorista di cui all'art. 4 Cost. e le attività turistiche può apparire meno diretto, ma non per questo meno significativo, quantomeno sotto il profilo di talune sue possibili implicazioni. Se consideriamo, infatti, come il riposo dal lavoro costituisca una parte integrante tanto delle condizioni di lavoro, quanto della tutela della dignità della persona, al punto da essere sottratto alla disponibilità da parte del lavoratore stesso (art. 36, co. 3 Cost.), possiamo comprendere come l'impiego di tale riposo risulti meritevole di attenzione e sostegno da parte dello Stato quale aspetto socialmente sempre più sensibile.

⁹ Al di là delle forme di turismo specificamente rivolte alla cura ed alla tutela della salute (quale, ad esempio, il turismo termale), è possibile rilevare una funzione generale delle attività turistiche legata al ristoro ed al benessere psico-fisico dell'individuo rispetto alla quale la "proiezione sociale" del nostro ordinamento non può che essere sensibile.

Alla luce delle connessioni cui si è appena fatto un breve cenno, ci si limita a sottolineare, in particolare, come gli effetti rinvenibili in termini di benessere, di integrazione sociale e di sviluppo economico e culturale dell'intera collettività derivanti dal turismo proiettino inevitabilmente quest'ultimo ben al di là della sfera egoistica individuale, rendendolo un fenomeno complesso ed estremamente significativo da un punto di vista socio-economico, ma, per ciò che qui più interessa, tutt'altro che irrilevante da un punto di vista *lato sensu* "costituzionale", anche a prescindere da una eventuale "vocazione" interventista (ancorché ridimensionata, come noto, dai processi di globalizzazione e di integrazione sovranazionale) e sociale del nostro ordinamento non potendo, questo, comunque riuscire, anche volendo, ad ignorarlo ed a disinteressarsene.

Ciò non toglie, anzi spiega, come sia o possa essere estremamente difficoltosa e problematica la individuazione e la delimitazione oggettiva del turismo e degli interessi ad esso specificamente riconducibili ai fini di un suo inquadramento positivo, soprattutto ove si considerino anche le distinzioni, le reciproche interrelazioni e le possibili commistioni, come già detto, tra il turismo ed altri ambiti o settori ad esso parzialmente sovrapposti (si pensi, ad esempio, all'agriturismo), contigui (ad esempio oggetto di politiche pubbliche condivise) o strettamente connessi (si pensi al governo del territorio, alla tutela del paesaggio, o alla fruizione di beni culturali).

Sotto tale profilo non è di grande aiuto la Costituzione, la quale almeno specificamente ed esplicitamente si limita a "nominare" il turismo (nella formulazione originaria dell'art. 117 Cost.) solo come "materia" ai fini del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

Da ciò, comunque, derivano già notevoli difficoltà con riferimento alla individuazione ed alla delimitazione dell'ambito, per così dire, delle materie¹⁰. Esse, come è naturale, si estendono facilmente, e di conseguenza, agli ambiti di competenza rispettivamente dello Stato e delle Regioni, ma sono, poi, complicate ed aggravate dal fatto che la materia *de qua*, per sua natura, presenta non meno, ma, in qualche misura, più di altre contiguità e vere e proprie interferenze con altre materie, finendo con il porre problemi su questioni di competenza fra Stato, Regioni ed altri enti, oltre che di bilanciamento e di armonizzazione di situazioni giuridiche varie e mutevoli e, se si vuole, di *governance* complessiva del comparto.

In questa sede, ciò considerato, si cercherà almeno di inquadrare, in particolare, la natura, il contenuto ed i limiti della competenza legislativa delle Regioni nella materia "turismo", mettendone a fuoco le perduranti ed, in larga parte, irrisolte criticità inerenti il complessivo regime di rapporti tra Stato e

¹⁰ Sul punto v., per tutti, R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 890 ss..

Regioni, soprattutto alla luce dell'ampia ed articolata giurisprudenza costituzionale sul tema e della possibile "risposta" recentemente offerta dalla proposta di riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" e, naturalmente, senza trascurare la dottrina il cui contributo, nel corso del tempo, è essenziale ai fini di una ricostruzione sistematica ed organica che non trascuri nessuno dei maggiori profili coinvolti.

2. Sulla peculiarità della materia "turismo" e la sua "vocazione regionale"

Il turismo assume uno specifico e diretto rilievo nella Carta costituzionale sin dalla redazione originaria di quest'ultima, quale materia di competenza legislativa (concorrente) affidata alle Regioni a statuto ordinario (art. 117 Cost.). A ciò si aggiungono le previsioni, anch'esse di rango costituzionale, contenute negli statuti speciali i quali, però, sin dalla loro adozione iniziale, hanno previsto, sia pure con varie formulazioni, una competenza potenzialmente esclusiva delle Regioni interessate nella materia *de qua*, così come si avrà modo di puntualizzare meglio in seguito.

Più in particolare, è opportuno evidenziare come in sede di elaborazione della nuova Costituzione, la seconda Sottocommissione, formata in seno all'Assemblea costituente per occuparsi della disciplina dell'ordinamento dello Stato, dovendo affrontare, tra l'altro, il tema controverso del decentramento statale e del possibile assetto delle autonomie¹¹, finì per far convergere la discussione sul regionalismo e sui poteri da riconoscere all'ente regionale da istituire quale ente territoriale intermedio tra Stato ed enti locali.

Il principale elemento qualificante di tale ente divenne proprio l'attribuzione allo stesso di un potere legislativo da esercitare (nel caso delle Regioni ad autonomia "ordinaria") in materie espressamente elencate nell'art. 117 Cost. nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, oltre che nel rispetto dell'interesse nazionale e delle altre Regioni. Risultava così chiaro che tutte le altre, diverse (e, se si vuole, "residuali") da quelle elencate, rimanevano nella competenza dello Stato (c.d. "clausola residuale" a favore dello Stato).

La scelta delle materie da ricomprendere in quell'elenco riguardò, essenzialmente, quei settori che risultavano tecnicamente legati all'economia ed al governo dei territori, ovvero quei settori che non avevano, in linea di

¹¹ Questo specifico profilo dell'ordinamento dello Stato è stato oggetto, in particolare, del lavoro del c.d. "Comitato dei Dieci", chiamato ad elaborare, all'interno della seconda Sottocommissione, una proposta di disciplina delle autonomie da discutere ed approvare, poi, in Assemblea. Per un esame più approfondito del dibattito in Assemblea costituente su questo specifico tema, cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1976, vol. VII.

massima, un rilievo economico-amministrativo di carattere nazionale e che, quindi, potevano, in teoria, consentire (o, secondo le aspettative dei regionalisti più convinti, richiedere) una disciplina differenziata su base locale (anche se, per la verità, nell'elenco alcune di tali materie risultavano, poi, accompagnate dall'espressione "di interesse regionale")¹².

Tra le materie di competenza "concorrente" previste dall'originario art. 117 Cost. era ricompresa, per l'appunto, quella inerente il "turismo e l'industria alberghiera"¹³, sulla base di una formulazione letterale non priva di ambiguità¹⁴, ma che attribuiva, comunque, alle Regioni un potere legislativo e, "di riflesso", amministrativo (sulla base del principio del "parallelismo" delle funzioni di cui all'art. 118 Cost.) nella materia in oggetto, così prefigurando, in astratto, anche la possibilità di consentire, a livello regionale, l'elaborazione di veri e propri modelli locali di disciplina del turismo (sia pure nel rispetto dei limiti e dei vincoli già richiamati in precedenza) maggiormente rispondenti alle peculiarità dei territori, ed, eventualmente, oggetto di approcci, oltre che di contenuti normativi, differenziati capaci di esprimere una propria autonoma originalità.

In verità, non va trascurato come, nell'immediato secondo dopoguerra, il turismo risultasse un fenomeno essenzialmente d'élite, ancora limitato e circoscritto tanto sotto il profilo dell'ampiezza dei flussi turistici, quanto sotto quello economico-sociale. Esso interessava, sostanzialmente, solo un limitato numero di località e ristrette fasce sociali, e non aveva ancora maturato quella più ampia funzione sociale che avrebbe assunto solo con l'avvento del vero e proprio turismo di massa e con la progressiva sensibilizzazione dei pubblici poteri nei confronti delle molteplici implicazioni di carattere economico e delle

¹² In merito alla individuazione, da parte dell'Assemblea costituente, delle materie da inserire nell'art. 117 Cost. v. F. GABRIELE, *il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in Rivista AIC, n. 4/2014, in part. p. 5, il quale, tra l'altro, richiamando considerazioni effettuate in proposito dal prof. Egidio Tosato, già autorevole membro dell'Assemblea costituente, evidenzia come le varie materie elencate nell'art. 117 Cost., e non delimitate, come alcune altre, con l'espressione "di interesse regionale", siano state ritenute, almeno in linea generale, "di per sé di interesse regionale".

¹³ L'inserimento della materia *de qua* nell'elenco previsto dall'art. 117 Cost. non suscitò particolari resistenze od obiezioni specifiche nel dibattito svoltosi nella seconda Sottocommissione, se non in una prima fase allorquando si ipotizzava la possibilità di riconoscere alle Regioni una potestà legislativa di tipo esclusivo, si propose anche la riduzione delle materie in cui sarebbe stata esercitata siffatta potestà eliminando, tra le altre, anche quella riguardante il turismo. Sul punto v. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Costituente*, cit..

¹⁴ Per una disamina dei profili di ambiguità che caratterizzano la formula costituzionale "turismo e industria alberghiera" e del dibattito che ne derivò in ordine alla possibilità ed alle relative implicazioni, per un verso, di distinguere il turismo dall'attività ricettiva, e, dall'altro, di considerare l'industria alberghiera come una mera specificazione del turismo in generale, v., per tutti, M. P. CHITI, *Profilo pubblico del turismo*, cit..

diverse finalità potenzialmente connesse al fenomeno turistico. Probabilmente, anche per questo non vi furono particolari resistenze di fronte alla proposta di una parte dei Costituenti di attribuire questa materia alla sfera di competenza regionale.

D'altra parte, non si trascurò di considerarne talune intrinseche potenzialità, soprattutto di ordine economico, anche sulla scorta dell'esperienza precedentemente maturata, da un lato, con la creazione di una fitta rete di soggetti pubblici e privati di carattere locale (a cominciare dagli Enti provinciali del turismo e dalle Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo)¹⁵ e, dall'altro, con la costituzione dell'Enit (Ente nazionale italiano di turismo), avvenuta sin dal 1919¹⁶ per favorire la ricostruzione del Triveneto anche con gli introiti derivanti dalle attività turistiche ed, in particolare, dalla promozione del turismo italiano all'estero.

Per quanto riguarda, poi, le Regioni alle quali l'art. 116 Cost. attribuiva "forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali", era prevista in tutti gli statuti speciali stessi una competenza legislativa sostanzialmente *primaria* o *esclusiva* in materia di "turismo e industria alberghiera", sia pure declinata con formulazioni non del tutto coincidenti l'una con l'altra per contenuto e portata (soprattutto se considerate alla luce del più ampio contesto ordinamentale di ciascuna Regione) e con l'indicazione di limiti variegata che, tuttavia, dottrina e giurisprudenza hanno finito con l'omologare¹⁷.

¹⁵ Prima del passaggio all'ordinamento repubblicano, l'organizzazione pubblica del turismo anche se si inseriva in un assetto fortemente accentrato della Pubblica amministrazione, godeva di una solida tradizione locale che affiancava i poteri centrali e che aveva sviluppato anche modelli virtuosi ed innovativi di partenariato pubblico-privato fortemente legati al territorio per sostenere e promuovere le attività turistiche.

¹⁶ L'istituzione dell'Enit rappresentò una novità assoluta a livello mondiale tanto da diventare un vero e proprio modello da imitare. Per un inquadramento generale di questo ente v., tra gli altri, V. DEL GAUDIO, *Struttura e politica promozionale dell'E.N.I.T. nella prospettiva degli anni 70*, in *Turismo italiano*, 1969, pp. 37 ss.; F. TEDESCHINI, voce *Turismo* in *Enc. Dir.*, vol. XLV, Giuffrè, 1992, in part. pp. 296 e 297, e, in riferimento all'evoluzione più recente delle funzioni e della natura dello stesso (soprattutto dopo la trasformazione in agenzia), 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; G. MELONI, *Le istituzioni di governo nel settore turistico*, in V. FRANCESCHELLI e F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2007, pp. 54 ss..

¹⁷ In Friuli Venezia Giulia, in Sardegna, in Trentino Alto Adige ed in Valle d'Aosta, per esempio, i limiti sono costituiti dall'armonia con la Costituzione, dai *principi generali* nella prima e solo dai *principi* nella seconda, nella terza e nella quarta, dell'*ordinamento giuridico dello Stato* (poi modificato in "*ordinamento giuridico della Repubblica*" dalla legge cost. 31 Gennaio 2001 n. 2), dalle *norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica*, dal *rispetto degli obblighi internazionali*, e solo degli *interessi nazionali* nella seconda, nella terza e nella quarta, di questi e di quelli delle altre Regioni, nella prima, della *tutela delle minoranze*

Lo statuto siciliano, ad esempio, prevedeva una competenza (esplicitamente definita) “esclusiva” in materia di “*turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio*”¹⁸, similmente a quanto previsto dallo statuto della Valle d’Aosta¹⁹, mentre gli statuti della Sardegna, del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia (adottato, come noto, successivamente, nel 1963) ricalcavano, fondamentalmente, la formula “*turismo e industria alberghiera*” prevista dall’art. 117 Cost. per le Regioni ad autonomia “ordinaria” e, comunque, con varie, e anche diverse, indicazioni dei limiti²⁰.

Al di là dei problemi posti dall’adozione delle norme necessarie per attuare le discipline contenute negli statuti speciali, che pure incisero non poco sull’autonomia e sull’esercizio in concreto delle funzioni di queste Regioni (speciali)²¹, la competenza attribuita a queste ultime in materia di “*turismo ed industria alberghiera*” risultò, in generale, tendenzialmente più ampia rispetto a quanto previsto per le Regioni a statuto ordinario, trattandosi, per l’appunto, di una potestà soggetta a limiti complessivamente meno stringenti rispetto alla competenza concorrente prevista dell’art. 117 Cost., quantomeno sulla base di quanto previsto dagli statuti speciali e dalla Costituzione stessa.

Ad ogni modo, considerata nel suo complesso, la potestà legislativa regionale (tanto delle Regioni ordinarie, quanto di quelle speciali) in materia di “*turismo e industria alberghiera*”, sia pure nei limiti derivanti dal riparto “in

linguistiche locali nel terzo, in Sicilia dalle leggi costituzionali dello Stato e dalla riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano.

¹⁸ Così all’art. 14, lett. n) del D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 recante “*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*” poi convertito con la legge cost. n. 2/1948.

¹⁹ L’art. 2, lett. q) della legge cost. n. 4/1948 recante “*Statuto speciale per la Valle d’Aosta*” prevede una competenza legislativa in materia di “*industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio*”, ma senza definirla esplicitamente “esclusiva”.

²⁰ Lo statuto della Sardegna, approvato con la legge cost. n. 3/1948 prevede, in particolare, all’art. 3 lett. p), la competenza primaria su “*turismo, industria alberghiera*”, analogamente a quanto prevedeva lo statuto del Trentino Alto Adige (legge cost. n. 5/1948) all’art. 4, n. 17) che faceva riferimento a “*turismo e industrie alberghiere*”, poi modificato dalla legge cost. n. 1 del 1971 (ma v. il T.U. approvato con DPR 31 agosto 1972, n. 670) in “*turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci*” quale competenza attribuita alle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 8, n. 20); ed allo statuto del Friuli Venezia Giulia (legge cost. n. 1/1963) che all’art. 4 n. 10 fa riferimento al “*turismo e industria alberghiera*”.

²¹ Le norme d’attuazione, contenute nei decreti legislativi (*sui generis*) adottati dal Governo, Regione per Regione, sulla base non di una delega del Parlamento, ma, secondo le previsioni di ciascuno statuto, di una proposta formulata da una *Commissione paritetica*, con cui furono trasferite le funzioni, per così dire, *in progress* e disorganicamente, evidenziarono, in definitiva, una visione fondamentalmente “restrittiva” dell’autonomia regionale speciale, così come rilevato, tra gli altri, in F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enc. giur.*, 1988, pp. 4 ss., cui si rinvia anche per le indicazioni bibliografiche e giurisprudenziali.

orizzontale” ed “in verticale” delle competenze, ivi compreso il rispetto di clausole generali come quella relativa alla tutela dell’*interesse nazionale*, inteso come sintesi delle fondamentali istanze unitarie dell’ordinamento da garantire necessariamente a livello centrale (e destinata inevitabilmente ad incidere sull’esercizio delle funzioni legate alla competenza in esame sotto vari profili²²), sembra mostrare, per certi versi, il modo in cui l’ordinamento abbia, per così dire, “recepito”, *ab origine*, sul piano positivo, una intrinseca “vocazione” regionale del turismo, forse intesa non solo come espressione di interessi (a quell’epoca) non di preminente rilievo nazionale (nel senso cui si è già avuto modo di richiamare), ma anche come fenomeno indissolubilmente legato (e, se si vuole, *da legare*) alle diverse economie e peculiarità locali.

3. *La potestà legislativa regionale in materia di “turismo e industria alberghiera” alla prova della sua concreta attuazione*

Se si considerano gli sviluppi immediatamente successivi all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana ed, in particolare, i primi passi mossi dalle Regioni a statuto speciale, essendo stata avviata, nell’immediato dopoguerra, la concreta attuazione solo di queste ultime (ad eccezione del Friuli Venezia Giulia), ci si accorge che la competenza in materia di turismo sembrava potersi legare al livello regionale di governo non solo formalmente, ma anche sostanzialmente, sia per la sua connessione “tecnica” col territorio e con le specificità che contraddistinguono gli interessi locali, sia per la rete di enti ed associazioni (pro loco, enti provinciali del turismo, aziende autonome di cura, soggiorno e turismo, etc.) già esistente e consolidata a livello comunale e provinciale²³.

Anche alla luce delle varie “norme di attuazione” degli statuti speciali²⁴, infatti, è possibile cogliere le specifiche modalità in cui si cercò di mettere a

²² E’ noto come la clausola di tutela dell’“interesse nazionale” (espressamente prevista nella originaria formulazione degli artt. 117 e 127 Cost.), sembrava costituire, inizialmente, un mero limite negativo “di merito” all’esercizio della potestà normativa regionale, così come sembrava indicare lo stesso tenore della disposizione costituzionale. Il limite *de qua finì*, tuttavia, per divenire, nell’interpretazione della Coste costituzionale, un vero e proprio titolo di legittimazione “in positivo” per interventi del legislatore statale in materie regionali, col conseguente grave pregiudizio per l’esercizio della potestà legislativa regionale. A tale riguardo v., per tutti, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, 1973.

²³ Non a caso l’attività delle Aziende di turismo era finanziata, originariamente, da una tassa di scopo, che rappresenta un interessante modello precursore di analoghe imposizioni vincolate ad uno specifico scopo.

²⁴ Tra i decreti di attuazione degli statuti speciali, quelli che riguardarono specificamente il turismo furono, in particolare, il D.P.R. 9 aprile 1956, n. 510 (modificato dall’art. 1, D.P.R. 30

fuoco e di valorizzare tali presupposti. Basti considerare, ad esempio, tra le varie funzioni trasferite alle Regioni speciali ed alle Province autonome, quelle (esercitate sino ad allora sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale) riguardanti la direzione, l'indirizzo e la gestione di enti e soggetti già operanti a livello locale nel settore turistico (enti provinciali del turismo, aziende di cura e soggiorno pro loco, etc.) e che sembravano costituire la vera spina dorsale degli strumenti di sostegno e promozione del settore. Di questi enti e soggetti, in particolare, non si sanciva solo (proprio attraverso i decreti attuativi in questione) un mero "cambio di guida" degli stessi (sostanzialmente, non più "a trazione" statale), ma si delineava anche più chiaramente, e si rafforzava significativamente, il loro legame col territorio e col livello di governo regionale.

Nel contesto generale appena richiamato, non mancavano, tuttavia, elementi che sembravano seguire una logica non propriamente in sintonia con quanto previsto dalla Costituzione in termini di decentramento ed autonomia regionale, a cominciare dal rafforzamento, avvenuto già nei primi anni di vita del nuovo ordinamento repubblicano, del livello centrale di governo in materia di turismo. Parallelamente alla progressiva attuazione del nuovo assetto ordinamentale, infatti, vi fu, in questa prima fase (che durò fino alla fine degli anni '50), la costituzione di organi statali derivati dalla trasformazione del vecchio Commissariato per il turismo, già previsto dall'ordinamento previgente, i quali divennero titolari di tutte le funzioni che, in teoria, sarebbero

agosto 1975, n. 640) "Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di turismo e vigilanza alberghiera"; il D.P.R. 24 novembre 1965, n. 1531, "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di turismo e di industria alberghiera"; il D.P.R. 22 marzo 1974, n. 278, "Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industrie alberghiere". La Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia videro attuate le previsioni statutarie nella materia *de qua* attraverso decreti di più ampio respiro all'interno dei quali erano previste norme riguardanti il turismo e l'industria alberghiera. Si tratta, più specificamente, del D.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, "Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-bis del d.l. 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella l. 21 ottobre 1978, n. 641" e del D.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116, "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, lavori pubblici". Per un inquadramento generale delle "norme di attuazione" degli statuti speciali, soprattutto in ordine alla loro peculiare natura di decreti legislativi "sui generis" (ad eccezione di quelle previste dallo statuto della Regione Sicilia) ed alle problematiche sollevate dalla loro adozione, v., tra gli altri, F. GABRIELE, *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, cit., e, più recentemente, M. PLUTINO, *I decreti legislativi del Governo contenenti "norme di attuazione" degli Statuti speciali*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"* (Milano, 10-11 giugno 2011), pp. 527 ss..

dovute essere presto “trasferite” (*rectius*: in realtà semplicemente “passate”)²⁵ alle Regioni²⁶.

In effetti, a fronte di un modello di disciplina e di governo del turismo astrattamente prefigurato, se non proprio previsto, dall’ordinamento, che mostrava, peraltro, elementi di sicuro interesse soprattutto per le prospettive di decentramento politico oltre che organizzativo dello stesso, nonché per le possibilità di ulteriore valorizzazione ed innovazione delle molteplici figure soggettive pubbliche e private già operanti nel settore, si affermò non solo una organizzazione pubblica del turismo a “trazione statale”, così come era inevitabile che fosse nelle immediate circostanze, non essendo stata ancora avviata l’operatività delle Regioni a statuto ordinario, ma anche una “visione” generale di tale organizzazione pervicacemente stato-centrica, in grado di “ipotecare” il futuro assetto del comparto turistico.

Da un lato, si registrava, infatti, la perdurante inattuazione e, per certi versi, una sorta di “rimozione” del disegno regionalista e, dall’altro, veniva istituito, con la legge 31 luglio 1959, n. 617, il Ministero del turismo e dello spettacolo quale vera e propria chiave di volta del governo del settore.

Il Ministero *de quo*, in realtà, avrebbe dovuto consentire, in linea di principio, una sistemazione organica della materia ed una futura riorganizzazione pubblica del settore soprattutto in ordine alla individuazione delle funzioni da “trasferire” o delegare alle Regioni, ma in realtà finì per rafforzare un apparato organizzativo basato su di un modello che è stato definito “policentrismo informale”²⁷ e che sembrava poggiare, fondamentalmente, su un assetto di governo del turismo (tra l’altro, associato allo “spettacolo” più sulla base di considerazioni di natura sociologica e culturale che su veri e propri interessi interrelati) saldamente incardinato sull’esercizio accentrato di poteri di individuazione, di decisione e di controllo delle politiche di settore. La disciplina e l’organizzazione del Ministero del

²⁵ V. F. GABRIELE, *il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, cit., il quale, richiamando i rilievi di M. S. Giannini, sottolinea come si debba parlare di “passaggio” di funzioni piuttosto che di “trasferimento” delle stesse, nonostante i decreti del 1972 utilizzino il lemma “trasferimento”, dal momento che è la stessa Costituzione ad attribuire alle Regioni le funzioni in parola e ad imporre un mero “passaggio” dalla “mano” statale a quella regionale.

²⁶ Evidenzia le vicende che, a partire dalla istituzione del Consiglio centrale del turismo, avvenuta nel 1947, portano ad un progressivo rafforzamento degli organi centrali di governo del turismo e delle funzioni da questi svolte e che, per molti versi, ricalcavano quelle previste dal r.d.l. n. 371 del 1931 e rispetto alle quali lo stesso intervento legislativo volto a rafforzare gli Enti provinciali del turismo (d.P.R. n. 630/55) del tutto risultava marginale, F. TEDESCHINI, voce *Turismo*, cit., in part. pp. 298 ss..

²⁷ Per un inquadramento del c.d. “policentrismo informale” dell’organizzazione del turismo prima della legge quadro del 1983, v. F. TEDESCHINI, *Turismo e poteri pubblici*, Franco Angeli, 1983, p. 64.

turismo e dello spettacolo, infatti, pur prevedendo che questo operasse non solo direttamente con propri organi, ma anche attraverso enti periferici dotati di personalità giuridica e formalmente autonomi, avevano, di fatto, posto le basi per un rafforzamento progressivo, più che “di transizione” (ovvero giustificabile solo in via temporanea, in attesa dell’attuazione del decentramento regionale), della funzione dello Stato e del valore unitario di fondo di tutta la materia²⁸.

Anche gli sviluppi che seguirono, quindi, non risultarono, per molteplici motivi, troppo coerenti rispetto a quanto previsto dalla Carta costituzionale, soprattutto in ordine all’attuazione dell’intero disegno regionalista, prima ancora che dello specifico decentramento della disciplina e delle politiche del turismo.

E’ noto, infatti, che si dovette aspettare quasi vent’anni per assistere all’avvio dell’attuazione delle Regioni a statuto ordinario, ovvero all’approvazione, oltre che della legge del 1968 per la elezione dei primi consigli, della c.d. legge “finanziaria” del 1970²⁹ e dei successivi (undici) decreti delegati del 1972 che da quella stessa legge traevano origine, per procedere al concreto “trasferimento” di funzioni dallo Stato alle Regioni³⁰. Un’attuazione dell’autonomia regionale, questa, che risultò, come noto, non solo tardiva, ma anche parziale e “frammentaria”³¹, oltre che attenta più alla salvaguardia delle funzioni di livello statale e degli interessi “unitari”, che all’esigenza di individuare, per così dire, “organicamente” i poteri e gli ambiti di intervento regionali, così come sembrava richiedere, tra l’altro, la stessa legge di delega (all’art. 17, co. 1, lett. b).

²⁸ A questo proposito, ci si limita ad evidenziare, in questa sede, come il Ministero per il turismo e lo spettacolo abbia rivolto la propria azione di ricognizione ed organizzazione delle funzioni, essenzialmente alla individuazione di istanze unitarie del settore turistico cui ricondurre l’esercizio delle singole funzioni.

²⁹ E’ la legge 16 maggio 1970, n. 281, recante “Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario”, con la quale, da un lato, venivano attribuite alle Regioni entrate tributarie proprie nonché quote del gettito erariale, e dall’altro, veniva delegato il Governo ad adottare, entro due anni, decreti legislativi con cui provvedere al “trasferimento” di funzioni alle Regioni stesse (art. 17).

³⁰ Sulle modalità di “trasferimento” delle funzioni del 1972, anche in riferimento alla scelta di utilizzare la decretazione delegata, v., per tutti, G. AMATO, S. BARTOLE, F. BASSANINI, S. CASSESE, L. ELIA, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giur. Cost.*, 1971.

³¹ Il “trasferimento” di funzioni, infatti, non solo non avvenne “per settori organici”, così come sembrava prescrivere l’art. 17, co. 1, lett. b della l. n. 281/70, ma per (ritagli di) materie, ma fu anche limitato dal mantenimento in capo ai Ministeri ed a numerosi enti statali di molteplici funzioni ritenute di carattere sovraregionale o “unitario”.

In questo contesto, non certo esaltante per l'istanza regionalista, la materia "turismo e industria alberghiera" fu oggetto specifico del decreto legislativo n. 6/72³², col quale sembrò realizzarsi uno dei "trasferimenti" di funzioni di settore "a più intensa regionalizzazione", perlomeno rispetto a quanto previsto per le altre materie. Il decreto in parola sembrava consentire, in effetti, adeguati spazi di intervento regionale che comprendevano, tra l'altro, "la programmazione, lo sviluppo e l'incentivazione del turismo regionale" e, soprattutto, il governo ed il controllo di enti, istituzioni e organizzazioni "operanti in materia di turismo a livello locale" (comprendenti, innanzitutto, gli Enti provinciali del turismo, le aziende autonome di cura, soggiorno o turismo e le stazioni di cura, per l'importanza strategica che avevano assunto).

Non a caso, quando alcune Regioni decisero di impugnare cinque degli undici decreti adottati per violazione, sotto vari profili, degli artt. 117, 118 ed VIII disp. trans. della Costituzione, nonché dei principi contenuti nella legge di delega³³, fecero, per così dire, "salvo" il summenzionato decreto n. 6/72, ritenendolo, evidentemente, meno restrittivo, o forse persino soddisfacente, rispetto ai decreti impugnati che avevano ad oggetto altre materie, magari ritenute, sotto taluni profili, di maggior rilievo, oltre che maggiormente "penalizzate", quali *agricoltura e foreste, urbanistica, assistenza sanitaria, beneficenza pubblica, fiere e mercati*.

In realtà, il concreto esercizio della competenza regionale in materia di "turismo e industria alberghiera" risultò, comunque, profondamente condizionato e, per molti versi, anch'esso inficiato (al pari di altre materie maggiormente "penalizzate" dal passaggio, per così dire, "limitato" di funzioni) sia dalla mancanza di una legislazione-quadro, sia dal perdurante accentramento sostanziale della programmazione delle politiche in materia, un accentramento che risultava, peraltro, ulteriormente rafforzato dall'esercizio, da parte dello Stato, della c.d. funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali.

³² Si tratta del decreto 14 gennaio 1972, n. 6, avente ad oggetto, per l'appunto, il "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale".

³³ Senza pretendere di offrire un quadro esaustivo delle motivazioni che spinsero varie Regioni ad impugnare, a vario titolo, dinanzi alla Corte costituzionale i decreti nn. 7, 9, 4, 8, 11 del 1972, rispettivamente oggetto delle note sentenze nn. 138 - 142 del 1972, ci si limita ad evidenziare, sinteticamente, come l'oggetto principale delle censure regionali fosse costituito dai "ritagli" di competenze operati dallo Stato per ciascuna materia con la conseguenza di lasciare alla potestà statale l'esercizio di rilevanti funzioni nelle materie di competenza regionale e di compromettere il "trasferimento per settori organici di materie" previsto dall'art. 17, co. 1 lett. b della legge di delega n. 281/70.

Tale funzione, infatti, prevista dalla l. n. 281/70³⁴ per controbilanciare i “trasferimenti” di funzioni *per settori organici di materie* ivi delegati (ma, poi, realizzati, come si è avuto modo di fare cenno, restrittivamente, operando numerosi ed ampi “ritagli” di materie e funzioni da lasciare alla competenza statale), avrebbe consentito allo Stato stesso di incidere ben oltre quanto sarebbe stato lecito aspettarsi, non solo sul piano, esplicitamente previsto, dell’attività amministrativa, ma, soprattutto sulla scorta della lettura che ne diede la Corte costituzionale, anche su quello legislativo, al fine di tutelare le “esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali” di cui all’art. 17, co. 1, lett. *a*. della legge stessa. Il Giudice delle leggi, infatti, ritenendo la funzione di indirizzo e coordinamento, sin dalle prime battute, «*il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell’ “interesse nazionale e di quello di altre regioni”, che l’art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente “di merito”, spettante al Parlamento*»³⁵, avallò, di fatto, una diffusa ingerenza statale nelle materie di competenza regionale effettuata in nome della tutela di (innominati) interessi unitari.

Anche con la c.d. “seconda fase” del “trasferimento” di funzioni alle Regioni, avviata con la legge n. 382/75³⁶ e realizzata col d.P.R. n. 616/77³⁷, che pure determinò un rafforzamento generale (ancorché “timido”) dell’autonomia regionale per mezzo del “completamento”³⁸ del passaggio delle funzioni, in materia di turismo e industria alberghiera, fu sostanzialmente confermato

³⁴ La funzione statale di indirizzo e coordinamento è richiamata, specificamente, dall’art. 17, co. 1 lett. *a* della legge n. 281/70. Per un inquadramento generale della funzione in parola, anche alla luce dei suoi profili di maggiore ambiguità e della giurisprudenza costituzionale che ha contribuito in maniera determinate a definirne i connotati sostanziali, v. F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale e la sua incidenza sull’autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992.

³⁵ Così al punto 5 delle *Considerazioni in diritto* della nota sent. n. 39 del 1971.

³⁶ Si tratta della legge 22 luglio 1975, n. 382, recante “*Norme sull’ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*”, e contenente la delega al Governo a completare il “trasferimento” di funzioni alle Regioni (art. 1).

³⁷ Il decreto 24 luglio 1977, n. 616, avente ad oggetto la “attuazione della delega di cui all’art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382”, negli artt. 56 ss. si occupa specificamente delle funzioni inerenti il turismo e l’industria alberghiera.

³⁸ Il decreto 616/77, ai sensi dell’art. 1 della l. 382/75, era chiamato a *completare* il passaggio di funzioni in parte avvenuto coi decreti del 1972, ma, in realtà, neanche in quella occasione si riuscì a garantire alle Regioni spazi di autonomia adeguati rispetto a quanto sembrava consentire la Costituzione, giacché il summenzionato passaggio di funzioni si realizzò quasi esclusivamente in senso “orizzontale” lasciando impregiudicati gli spazi di intervento statali nelle singole materie.

l'impianto già esistente (ed, ormai, sotto molti aspetti consolidato) lasciando, tra l'altro, impregiudicato il modello ministeriale di organizzazione del settore, e rilanciando integralmente la funzione statale di indirizzo e coordinamento.

Proprio alla luce della natura assunta dalla funzione da ultimo richiamata, nonché della sua lettura "estensiva" ormai consolidata nella giurisprudenza costituzionale e delle connesse esigenze di tutela delle istanze unitarie non frazionabili a livello sub-statale, la Corte costituzionale farà totalmente salva, tra l'altro, la legge quadro per il turismo del 1983³⁹, che conteneva la disciplina generale della materia entro cui le Regioni avrebbero potuto legiferare (ma che finiva per limitare notevolmente, "in verticale", gli spazi di normazione regionale)⁴⁰, e che era stata impugnata sia da Regioni a statuto ordinario, che da Regioni ad autonomia speciale, principalmente sotto il profilo specifico delle modalità di esercizio e dei fini propri della funzione di indirizzo e coordinamento previsti dalla stessa legge quadro. In tale occasione, la Consulta, con la sentenza n. 195 del 1986 (una decisione che arriva, dunque, dopo ben tre anni dall'entrata in vigore della legge in questione), ritenne che le forme di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento previste dalla legge impugnata, non fossero invasive né della competenza concorrente di cui erano titolari le Regioni a statuto ordinario, né della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia speciale, ribadendo, in linea con l'interpretazione (tutt'altro che pacifica)⁴¹ messa a fuoco già nella sent. n. 39/71, che la funzione di indirizzo e coordinamento trovava fondamento direttamente nella Costituzione quale "risvolto positivo" dell'*interesse nazionale*, e ritenendo,

³⁹ L'approvazione della disciplina-quadro in materia, introdotta con la legge 17 maggio 1983, n. 217 (*"Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica"*), al di là dei suoi aspetti più problematici relativi, soprattutto, all'impianto fortemente centralista, rappresentò un "passaggio" particolarmente significativo nell'evoluzione della disciplina del settore turistico, poiché costituì un riferimento normativo importante non solo dal punto di vista formale, quale disciplina dei principi fondamentali della materia che lo Stato era chiamato a determinare ex art. 117 Cost., ma anche da un punto di vista sostanziale, quale cornice unitaria, in qualche misura, necessaria per garantire la coerenza e la tenuta generale della disciplina stessa (ma senza dimenticare, nel contempo, le "invasioni", per molti versi eccessive, dei possibili spazi di intervento regionale che ne conseguirono).

⁴⁰ La legge quadro del 1983, infatti, si spingeva ben oltre la definizione dei principi fondamentali soprattutto in taluni ambiti come, ad esempio, quello inerente l'attività ricettiva.

⁴¹ La funzione di indirizzo e coordinamento presentava, infatti, una indubbia problematicità, al di là del suo intrinseco significato centralista, soprattutto sotto il profilo della portata da riconoscere alla funzione stessa in relazione al suo fondamento costituzionale individuato direttamente nel limite dell'*interesse nazionale e delle altre Regioni* (di cui era stata ritenuta il "risvolto positivo") previsto dall'art. 117 Cost. A tale riguardo, v. F. GABRIELE, *ult. op. cit.*, in part. pp. 23 ss..

altresì, che tale funzione potesse «essere prevista dalla legge ordinaria dello Stato nei confronti di tutte le Regioni, indipendentemente dal grado o tipo di autonomia a queste riconosciuto»⁴².

Ad ogni modo, il passaggio complessivo delle funzioni in materia di “turismo e industria alberghiera” alle Regioni a statuto ordinario, pur riguardando una delle materie ritenute (rispetto alle altre) “a più alto tasso di regionalizzazione”, non sembra aver offerto, in ultima analisi, né lo “strumento giuridico” idoneo e/o sufficiente per consentire una compiuta articolazione regionale della disciplina e del governo del settore turistico, né una attuazione coerente del disegno costituzionale che pure sembrava aver fatto propria, *ab origine*, una sostanziale “vocazione regionale” del fenomeno turistico attraverso il suo inquadramento come materia di competenza regionale (concorrente o primaria, a seconda del tipo di autonomia attribuita alle Regioni stesse).

Le Regioni, infatti, finirono per occuparsi più di “amministrazione” che di “legislazione”, appiattendosi sulla normativa statale preesistente e non riuscendo, in definitiva, ad elaborare dei veri e propri modelli di disciplina del turismo differenziati (ovviamente nel quadro dei limiti costituzionali e legislativi previsti), nemmeno in seguito all’ulteriore rafforzamento delle prerogative regionali in materia determinato dal passaggio alle Regioni stesse di pressoché tutte le funzioni appartenenti al Ministero del turismo e dello spettacolo (soppresso in seguito al referendum del 15 aprile del 1993)⁴³.

Nel contesto, poi, del successivo significativo rafforzamento dell’autonomia regionale e del decentramento amministrativo avviato, a Costituzione invariata, dalle c.d. “riforme Bassanini” ed, in particolare, dalla legge di delega 15 marzo 1997, n. 59, e dal conseguente decreto delegato 31 marzo 1998, n. 112⁴⁴, si dovette registrare la scarsa rilevanza ed incisività delle norme in materia di “turismo e industria alberghiera” (artt. 43-46 del d.lgs. 112/98)⁴⁵, tra le quali vi era, piuttosto, la previsione di definire, con un decreto

⁴² Punto 3 delle *Considerazioni in diritto* della sentenza n. 195 del 1986.

⁴³ Il passaggio di funzioni *de quo* è stato effettuato col decreto legge 29 marzo 1995, n. 97, recante “*Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport*”, poi convertito nella legge 30 maggio 1995 n. 203.

⁴⁴ Il decreto n. 112/98 con cui fu attuata la delega contenuta nella legge n. 59/97, in verità, si occupò ben poco di turismo e industria alberghiera anche se era previsto qualche intervento a favore del decentramento di talune funzioni dalle Regioni agli Enti locali, essendo tale aspetto di grande rilievo nella complessiva redistribuzione delle funzioni pubbliche dal momento che il disegno costituzionale *in primis* richiedeva non il semplice passaggio di funzioni alle Regioni, e, quindi, non una sorta di neo-centralismo regionale, ma un decentramento anche all’interno di queste da inquadrare come enti di normazione-programmazione ad amministrazione indiretta necessaria (art. 118 Cost. originario).

⁴⁵ Per un approfondimento della disciplina delle funzioni in materia di turismo contenuta nel d. lgs. n. 112/98, v. A. ROCCELLA, *Turismo*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, pagg. 170 ss..

del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base di una intesa con le Regioni, «*principi e obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico*». In questo modo si affidava, emblematicamente, ad una fonte secondaria la determinazione di norme di principio della materia con la conseguenza di rendere il rapporto tra fonti regionali e fonti statali, oltre che il riparto “verticale” di competenze normative, ancora più problematico di quanto già non lo fosse e, per molti versi, non perfettamente in asse con la Carta costituzionale⁴⁶.

4. *La nuova competenza regionale sul turismo prevista dalla riforma del Titolo V del 2001*

La riforma del Titolo V della Costituzione⁴⁷, avviata pochi anni dopo quella, di certo di non secondaria importanza del 1999⁴⁸, da un lato, e l'introduzione (con legge ordinaria) del c.d. “federalismo amministrativo”⁴⁹ ad opera delle “leggi Bassanini”⁵⁰, dall'altro, ha segnato, come noto, una svolta

⁴⁶ Parla di “assai dubbia legittimità costituzionale” del DPCM in questione, A. MALO, *Baricentro regionale in materia di “turismo”: teoria e prassi*, in www.issirfa.cnr.it, p. 3.

⁴⁷ Si fa riferimento alla legge cost. 18 ottobre, n. 3 del 2001 (“*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”), seguita dalla c.d. “Legge La Loggia” (legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”), ad esclusione della parte relativa all'autonomia finanziaria regionale, che è diventata, poi, oggetto della legge 5 maggio 2009, n. 42 sul c.d. “federalismo fiscale”. Quest'ultima ha previsto, in particolare, l'adozione di una serie di decreti attuativi tutt'ora in corso di approvazione.

⁴⁸ Si fa riferimento alle modifiche costituzionali introdotte dalle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1 (“*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*”), e 31 gennaio 2001, n. 2 (“*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*”), le quali non solo costituiscono un intervento normativo che precede immediatamente la riforma del 2001, ma sembrano anche poter essere ricondotte, al pari di quest'ultima, ad una comune (ancorché generica) volontà di rafforzare l'autonomia regionale.

⁴⁹ Con la formula “federalismo amministrativo” si vuole indicare, sinteticamente, un ampio “conferimento” (volendo utilizzare lo stesso lemma utilizzato dalla l. n. 59/97) di funzioni dallo Stato alle autonomie di livello regionale e locale per realizzare il massimo decentramento realizzabile “a Costituzione invariata” ed a cui alluderebbe (impropriamente) lo specifico riferimento al “federalismo”. Per un inquadramento generale del c.d. “federalismo amministrativo”, v., tra gli altri, S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1997, pp. 417 e ss.; G. SCIULLO, *Federalismo amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV agg., Torino, 2005.

⁵⁰ Pur essendoci molteplici elementi sostanziali, oltre che formali, di eterogeneità e di discontinuità tra la riforma del Titolo V e la “riforma Bassanini”, riconducibili,

netta (quantomeno sul piano formale) nell'evoluzione dell'assetto regionale e del rapporto tra Stato ed autonomie, sia pure nell'ambito di una trasformazione (ed attuazione) *in progress* del nostro regionalismo complessivamente "incerta" ed in perenne ridefinizione, soprattutto sotto il profilo della individuazione degli obiettivi "di sistema" da perseguire (la programmazione, la "via italiana" al decentramento ed all'autonomia regionale, lo snellimento e l'efficienza della "macchina statale", il "federalismo" etc.)⁵¹ e, non a caso, indicata, in questa specifica fase, come "regionalismo della transizione"⁵².

In ogni caso, la riforma costituzionale entrata in vigore nel 2001 (non senza che fossero avanzate forti perplessità ed aspre critiche in ordine a molteplici profili formali e sostanziali della stessa)⁵³, che ha investito l'intero assetto delle

fondamentalmente, sia ai differenti oggetti, impostazioni e nature dei rispettivi interventi normativi, sia alle non trascurabili difficoltà di coordinamento tra la nuova formulazione del Titolo V e le "leggi Bassanini" stesse, così come evidenziato, già in prima lettura, da A. BALDASSARRE, *Indagine conoscitiva del Senato della Repubblica "sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione"*, seduta del 24 ottobre 2001 e, più approfonditamente, da F. PIZZETTI, *il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002, appare opportuno non trascurare taluni elementi di continuità tra le due riforme soprattutto in ordine ad alcuni principi ispiratori comuni (come, ad esempio, quello di sussidiarietà) ed alla spinta, propria di quegli anni, a trasformare l'ordinamento in senso "parafederale", senza contare, poi, l'esigenza evidenziata in dottrina, per così dire, di "sanare" o, se si vuole, di "legittimare a posteriori", con la legge cost. n. 3/01, la "riforma Bassanini". A questo specifico riguardo parla di "legittimità sopravvenuta", «sicché, in un certo senso, sia pure in parte, è la legge costituzionale che "segue" ed "attua" quella ordinaria e non viceversa», prima con la legge di revisione costituzionale n. 1 del 1999 e poi, più ampiamente ed organicamente, con la legge cost. n. 3 del 2001, F. GABRIELE, *il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, cit., p. 7.

⁵¹ V. F. GABRIELE, *il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, cit., p. 4.

⁵² Così A. RUGGERI, *Il "regionalismo della transizione" e la teoria della Costituzione*, in www.federalismi.it, n. 16/2004, il quale sottolinea, in particolare, non solo l'anomalia costituita da una transizione sospesa tra attuazione e riforma del modello costituzionale delle autonomie, ma, anche, come la prospettiva di un processo di riforma "permanente" del nostro assetto regionale finisca inevitabilmente col delegittimare, innanzitutto, la Costituzione stessa.

⁵³ La legge cost. n. 3/01 è stata sottoposta ad una critica serrata e, per molti versi, dura, già a prima lettura, dalla dottrina che non ha mancato di sottolineare, a vario titolo, gli innumerevoli profili formali (a cominciare dalla stessa formulazione di talune disposizioni) e, soprattutto, sostanziali di incoerenza, di ambiguità e/o di problematicità della riforma *de qua*. Non potendo dar conto, in questa sede, della sconfinata produzione scientifica sull'argomento, ci si limita a sottolineare come le criticità e le vere e proprie incongruenze presenti nel Titolo V riformato, abbiano determinato il significativo intensificarsi dell'attività della Corte costituzionale, la quale ha dovuto, in qualche modo, contribuire a rendere (il più possibile) lineare e coerente la disciplina delle autonomie, per certi versi, anche "riscrivendo" il Titolo V stesso (con tutte le implicazioni e gli ulteriori aspetti problematici che ne sono derivati), così come è stato efficacemente detto da L.

autonomie, a cominciare dall'aspetto certamente non centrale, ma per molti versi "evocativo", se non proprio "simbolico"⁵⁴ (e, forse, non solo "simbolico")⁵⁵, dell'articolazione della Repubblica in enti equiordinati, ha trovato nella radicale ridefinizione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni certamente uno dei cardini, se non la vera e propria "chiave di volta", dell'intera riforma (che pure contiene numerosi altri elementi degni di rilievo sotto il profilo del mutamento complessivo del nostro regionalismo⁵⁶).

La modifica dell'art. 117 Cost., infatti, ha determinato, come noto, il sostanziale ribaltamento del criterio di attribuzione delle competenze legislative, prevedendo, in estrema sintesi, l'enumerazione di diciassette materie assegnate alla competenza esclusiva statale (art. 117, co. 2 Cost.), con la contestuale perdita, da parte dello Stato stesso, della previgente competenza legislativa residuale, nonché di diciannove materie di legislazione "concorrente" (art. 117, co. 3 Cost.), cui si aggiunge, a "chiusura" del riparto di competenze, la previsione della potestà "residuale" delle Regioni (art. 117, co. 4 Cost.)⁵⁷ in tutte le materie non ricomprese negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. stesso.

RONCHETTI, *Gli anni della riscrittura del Titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Atti del Seminario di studi Roma 29 maggio 2012, vol. 1, Milano, 2013, pp. 31 ss..

⁵⁴ Anche perché disciplinato dall'articolo di apertura del Titolo V della Costituzione (art. 114) per "sintetizzare", in qualche modo, i caratteri generali del modello di autonomia e decentramento radicato nell'art. 5 Cost..

⁵⁵ Al di là del più o meno significativo grado di innovatività attribuito all'art. 114 Cost. novellato, appare, fondamentalmente, condiviso il rilievo secondo cui, con la riforma del 2001, sarebbe venuto meno ogni rapporto di gerarchia tra gli enti costituenti (a pari titolo) la Repubblica. Evidenziano, in particolare, le potenzialità innovative del nuovo art. 114 Cost., B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, pp. 30 ss.; G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2002, in part. P. 324; *contra* A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, pp. 85 ss..

⁵⁶ Si pensi alla espressa previsione del diritto dell'UE quale limite all'esercizio della potestà legislativa (art. 117, co. 1 Cost.); alla costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà e dei nuovi criteri di riparto delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.); all'esplicita previsione, nel testo costituzionale, del principio di leale collaborazione (art. 120, co. 2 Cost.); al (potenziale) rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti "sub-statali" (art. 119 Cost.); alla nuova potestà regolamentare regionale (art. 117, co. 6 Cost.); al riconoscimento del c.d. "potere estero delle Regioni" (art. 117, co. 9 Cost.); alla possibilità di attribuire alle Regioni "ordinarie" ulteriori competenze legislative ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost.; alla previsione in base alla quale lo Statuto regionale "disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali" (art. 123, co. 4 Cost.).

⁵⁷ Per un inquadramento generale della potestà legislativa c.d. "residuale" v., tra gli altri, L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 343 ss., la quale

In questo quadro generale, la materia *turismo e industria alberghiera*, originariamente inclusa nell'elenco delle materie di competenza "concorrente", così come si è già avuto modo di evidenziare, non essendo stata inserita tra le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato, né nel nuovo elenco delle competenze "concorrenti", è stata ricondotta, conseguentemente, alla potestà "residuale"⁵⁸, e ricompresa, quindi, tra le "materie innominate" (sempre che si possa, effettivamente, parlare di distinte ed autonome "materie innominate" e non di una generica "residualità legislativa" da riconoscere in capo all'ente regionale senza una specifica individuazione delle materie stesse)⁵⁹ configurabili, in astratto, come competenza, per così dire, "tendenzialmente esclusiva"⁶⁰ delle Regioni, ex art. 117, co. 4 Cost. novellato, ovvero come

pone in rilievo, tra l'altro, l'ambiguità di fondo che caratterizza l'aggettivo "residuale" che potrebbe finire anche col connotare la competenza *de qua* come "marginale o irrilevante" ove facesse riferimento, in sostanza, solo a "ciò che rimane" (per effetto delle operazioni di sottrazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato e concorrenti). Sottolinea, in particolare, i rapporti e le reciproche interferenze tra la potestà "residuale" regionale, potestà esclusiva statale e competenze statutarie, G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. Vol. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli 2008, pp. 113 ss. In merito alle criticità insite nella individuazione delle materie da ricondurre alla competenza "residuale" delle Regioni soprattutto in relazione alla definizione delle stesse, v., più recentemente, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 341 ss., la quale approfondisce, in particolare, l'inquadramento della competenza *de qua* alla luce della giurisprudenza costituzionale.

⁵⁸ La stessa Corte costituzionale ha avuto modo, ad esempio nella sent. n. 94/08, punto 5 delle *Considerazioni in diritto*) di ribadire che «la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo è pacifica».

⁵⁹ In verità, se è vero che il quarto comma dell'art. 117 Cost. fa esplicito riferimento «ad ogni *materia* non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», è anche vero che, per un verso, non vengono indicati chiaramente ulteriori criteri per individuare siffatte materie, e, per l'altro, è la stessa difficoltà ad individuare e delimitare in maniera sufficientemente chiara e netta le materie di cui all'art. 117, co. 4 Cost., a far sì che la "residualità" rappresenti «più che un determinato novero di materie, una tecnica di individuazione dei livelli e degli ambiti di competenza» (cfr. R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, pp. 439 ss., in part. p. 459). Si pone in rilievo, tuttavia, come i problemi relativi, specificamente, alla riconduzione del "turismo" e dell'"industria alberghiera" alla potestà "residuale" siano ridotti al minimo, proprio perché si tratta di una competenza già attribuita, come materia, alla (precedente) potestà legislativa concorrente e per la quale si è già provveduto a trasferire organicamente le relative funzioni, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto Regionale*, Il Mulino, 2005, p.164.

⁶⁰ Hanno rilevato, tra gli altri, come non si possa considerare la potestà legislativa "residuale" delle Regioni una competenza esclusiva in senso stretto, già a prima lettura, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le*

competenze, in qualche modo, simili alla potestà “primaria” già riconosciuta in capo alle Regioni a Statuto speciale, soprattutto perché non più soggette al rispetto dei principi fondamentali previsti dalle leggi statali⁶¹.

Tutto ciò ha, infatti, spinto la Corte costituzionale a parlare, in taluni casi, di potestà legislativa regionale “residuale e dunque piena”⁶² nonché, in altre circostanze, di competenza “esclusiva” delle Regioni⁶³. La stessa Corte, tuttavia, in numerose altre decisioni aventi ad oggetto materie ricondotte alla potestà “residuale” (ivi compreso, in particolare, il *turismo e l’industria alberghiera*, così come si avrà modo di approfondire meglio in seguito), ha poi, di fatto, ridimensionato, per così dire, questa “apertura” nei confronti della nuova (e più intensa) autonomia legislativa regionale, sia limitando “in orizzontale” la potestà “residuale” stessa (soprattutto con la legittimazione di ampi ed incisivi interventi normativi dello Stato nelle materie c.d. “trasversali”⁶⁴), sia rendendo più “flessibile” il riparto di competenze “per materie” con l’applicazione di criteri *lato sensu* “funzionali” (come quello della prevalenza, *in primis*, in relazione ad interessi da tutelare o a fini da perseguire) legati più al concreto e contingente bilanciamento di interessi e valori che al “riparto materiale” (astrattamente) previsto dal testo costituzionale.

D’altro canto, la potestà legislativa regionale di tipo “residuale” è soggetta, in generale, a limiti costituzionali che appaiono idonei ad incidere direttamente sulle materie ad essa ricondotte, limiti che finiscono col rendere tali materie tutt’altro che “impermeabili” all’intervento della legislazione statale finalizzata a soddisfare le istanze (fondamentalmente di natura “unitaria”) sottese a quei

Regioni, 2001, pp. 1247 ss.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano 2002, pp. 11 ss..

⁶¹ La potestà legislativa “residuale”, d’altro canto, non può essere equiparata né alla previgente potestà legislativa generale dello Stato, per la sua stessa intrinseca natura (limitata) di competenza attribuita ad un ente non originario, né alla competenza esclusiva statale portatrice di interessi unitari derivanti dagli stessi principi fondamentali della Costituzione e, sotto certi aspetti, qualitativamente sovraordinati (in quanto necessari e non frazionabili) rispetto alle competenze regionali.

⁶² Così, ad esempio, nella sentenza n. 90/06 avente ad oggetto un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni proprio in materia di turismo alla quale viene ricondotto, in particolare, l’ambito di disciplina dei porti turistici.

⁶³ V. l’ordinanza n. 199/06 richiamata in S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni* 2011, pp. 341 ss., e in part. p. 342.

⁶⁴ Volendo fare riferimento specificamente alle “interferenze” tra “materie trasversali” di competenza esclusiva dello Stato e la materia “*turismo e industria alberghiera*”, si pensi, ad esempio, alla sent. n. 369/2008 con cui la Consulta ha dichiarato illegittima parte di una legge regionale (lombarda) relativa all’esercizio dell’attività di “*bed & breakfast*” in un edificio condominiale, in quanto riguardante un ambito riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di *ordinamento civile* (art. 117, co. 2 lett. l).

limiti stessi. Si pensi, in primo luogo ai vincoli previsti dal primo comma dell'art. 117 Cost., inerenti il "rispetto della Costituzione", a cui può essere ricondotto, tra l'altro, il rispetto dei "principi generali dell'ordinamento"⁶⁵ (a cominciare da quelli di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., o di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.), nonché ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"⁶⁶. Lo stesso "interesse nazionale", formalmente cancellato dal testo costituzionale riformato, e ritenuto dalla stessa Consulta non più gravante sulla potestà legislativa regionale né come limite di legittimità, né come limite di merito⁶⁷, sembra perdurare nell'ordinamento, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, quale irrinunciabile esigenza di sistema (e, quindi, in sostanza, come ulteriore limite implicito alla legislazione regionale anche di tipo "residuale") legata, in particolare, oltre che ai titoli di intervento "trasversale" dello Stato, soprattutto all'unità giuridica ed economica dell'ordinamento⁶⁸.

In realtà, anche alla luce di tale contesto generale, il "passaggio" della materia *turismo e industria alberghiera* alla potestà legislativa di tipo "residuale" potrebbe aver comportato conseguenze ancora più articolate e complesse di quelle che potrebbero apparire, *prima facie*, in relazione alla mera ridefinizione dei limiti "in verticale" a cui sarebbe soggetto l'esercizio della potestà in parola,

⁶⁵ Non appare privo di interesse ricordare come la Corte costituzionale abbia definito, in occasione della sent. n. 6/56, i "principi generali dell'ordinamento" come «quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente».

⁶⁶ A proposito del rispetto dei "vincoli comunitari", intesi in senso lato, e del diritto dell'UE, in generale, al di là del tema ampio e complesso dell'inquadramento e della definizione dei vincoli derivanti dal diritto sovranazionale, che va certamente al di là dell'economia del presente lavoro, ci si limita a sottolineare come il *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* sancisca all'art. 195 (Titolo XXII relativo al *turismo*) che la politica dell'Unione europea in materia si limita a completare «l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore».

⁶⁷ V., tra le altre, sentt. nn. 303 del 203 e 16 del 2004.

⁶⁸ E' appena il caso di rimarcare che la tutela dell'"unità giuridica ed economica dell'ordinamento" trova un supporto di carattere "testuale" nell'art. 120, co. 2 Cost., laddove vengono disciplinati i poteri sostitutivi dello Stato. In tema di "interesse nazionale" e della sua permanenza anche dopo la riforma del Titolo V, v., almeno, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. Cost.*, 2/2001, pp. 345 ss., e, più recentemente, C. DE FIORES, *Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in ID., *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, pp. 103 ss. Parla, in particolare, di "rivincita dell'interesse nazionale" proprio in relazione alla definizione delle materie di competenza regionale R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, cit..

non solo per l'intrinseca difficoltà a definire nettamente l'estensione "orizzontale" (che potrebbe, tra l'altro, non coincidere con quella riconosciuta precedentemente alla stessa materia)⁶⁹, e per i limiti comuni a tutte le competenze "residuali", ma anche per le peculiarità che connotano specificamente la materia *turismo e industria alberghiera* soprattutto in ordine alla natura ed alla eterogeneità degli interessi, nonché ai molteplici ambiti disciplinari (la ricettività, le agenzie di viaggio, i servizi connessi alle attività turistiche, la promozione del turismo nazionale e locale, le professioni turistiche, etc.) ad essa riconducibili.

Nel nuovo contesto ordinamentale, infatti, da un lato, potrebbe essere non chiara la natura e la portata di taluni interessi (magari destinati ad intrecciarsi inestricabilmente con altri interessi contigui o sovrapposti⁷⁰), o l'individuazione degli specifici ambiti disciplinari in cui si articola, specificamente, la materia in questione⁷¹, e, dall'altro, potrebbe risultare non del tutto coerente o adeguato, rispetto al mutato riparto complessivo delle competenze, l'assetto delle funzioni amministrative afferenti al settore turistico "ereditato" dall'ordinamento previgente, col conseguente pregiudizio per l'esercizio della "nuova" potestà legislativa in materia. Anche perché, sotto questo specifico profilo, non si è voluto dare attuazione alla riforma costituzionale con un nuovo trasferimento di funzioni (che avrebbe potuto contribuire ad innovare ed, in qualche modo, a chiarire il "contenuto" delle materie stesse), ma solo con una mera "*ricognizione dei principi fondamentali*", riferita, tra l'altro, a tre sole materie di competenza "concorrente" e delegata (secondo un'impostazione per molti versi discutibile) dalla c.d. "Legge La Loggia" al Governo⁷².

⁶⁹ Ciascuna competenza "residuale", infatti, alla luce di una lettura sistematica, potrebbe vedersi riconosciuta un'ampiezza diversa in relazione sia ad altre materie di competenza esclusiva dello Stato (con particolare riferimento a quelle c.d. "trasversali"), sia alla possibilità che vengano "sottratti", a vario titolo, dalla competenza stessa taluni ambiti normativi da ricondurre alla competenza statale. Parla, a questo riguardo, di «tecnica del carciofo», ovvero di individuazione della competenza residuale «attraverso la progressiva eliminazione delle "foglie" su cui si appuntano interessi ascrivibili allo Stato», R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., in part. p. 899. Sull'identificazione dei possibili contenuti delle materie residuali è stato rilevato come questi avrebbero potuto coincidere con le materie precedentemente inquadrate come concorrenti. Sul punto, cfr. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, cit., in part. pp. 352 e 353.

⁷⁰ Si pensi, ad esempio, al "groviglio" di interessi connessi alle attività agrituristiche, o alla promozione del turismo che può intrecciare, in particolare, interessi di livello locale ad interessi di livello nazionale.

⁷¹ Basti considerare le professioni turistiche, ad esempio, o le infrastrutture destinate a finalità turistiche (quali i porti turistici).

⁷² Si tratta di tre decreti (d. lgs. n. 30 in materia di *professioni*; n. 170 in materia di *armonizzazione dei bilanci pubblici*; e n. 171 in materia di *banche di carattere regionale* del 2006) la cui delega è contenuta nel quarto comma dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n.131 (c.d.

A tale riguardo, è stato rilevato, tuttavia, come le materie già espressamente contemplate dall'originario art. 117 Cost. e, poi, in qualche modo, "ancorate" a funzioni ed interessi (oltre che, ovviamente, a competenze) di livello regionale, come nel caso, per l'appunto, della materia *de qua*, possano essere individuate in maniera sufficientemente agevole e chiara utilizzando il criterio "storico-normativo"⁷³ (pur senza voler trascurare la portata e la spinta innovativa della riforma costituzionale del 2001), o facendo riferimento, per così dire, "più empiricamente" al "settore nel quale è presente una organizzazione amministrativa regionale, la cui disciplina è rimessa alla stessa Regione"⁷⁴, sempre che il c.d. "parallelismo delle funzioni", inteso in senso lato, possa essere considerato valido, in qualche misura, anche dopo la riforma del Titolo V.

Ad ogni modo, per cogliere e valorizzare la nuova potestà legislativa regionale in materia di turismo, alla luce di una lettura, per così dire, particolarmente "sensibile" all'istanza regionalista, parte della dottrina sembrava aver (inizialmente) ridimensionato la problematica relativa alla definizione della materia finalizzata alla individuazione di ogni specifico ambito affidato alla legislazione regionale, ponendo l'accento sulla netta svolta determinata dalla riforma del riparto di competenze legislative ed evidenziando, in particolare, come "il turismo non sia più materia schiacciata e soffocata dalle competenze statali", ma si inserisca "nell'ambito di un'ampia competenza regionale" che non richiede più "la spasmodica ricerca dei confini di questa o quella materia", dal momento che l'onere dell'individuazione dei titoli che, di volta in volta, avrebbero potuto legittimare l'intervento dello Stato nel settore turistico sarebbe spettato a quest'ultimo⁷⁵.

In realtà, l'interpretazione poi divenuta prevalente ed il concreto esercizio della nuova competenza regionale in materia di turismo hanno ampiamente

"Legge La Loggia") con cui si è inteso dare (parziale) attuazione alla riforma costituzionale del 2001. Ciò che appare non del tutto convincente è la stessa previsione di procedere alla individuazione dei principi generali di una materia, sia pure in forma di mera ricognizione, attraverso dei decreti delegati e non, come sembra richiedere la stessa Costituzione, con legge.

⁷³ Il criterio richiamato offre, in estrema sintesi, la possibilità di fare riferimento ad interessi concretamente considerati ed, in qualche modo, già consolidati, oltre che a funzioni già esercitate e, per così dire, "testate". Sul punto, v., per tutti, A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 15 ss., in part. p. 21.

⁷⁴ Cfr. R. MANFRELLOTTI, *Il fondamento assiologico costituzionale della disciplina del turismo: premesse problematiche ad uno studio giuridico del turismo sociale*, cit., p. 25, per il quale la presenza di un'organizzazione regionale che opera in un determinato settore appare sufficiente per poter determinare l'autonomia concettuale di una materia ai sensi dell'art. 117 Cost., co. 4 Cost.

⁷⁵ Così B. CARAVITA, *Brevi osservazioni sulle politiche regionali in tema di turismo dopo la riforma del Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 7 marzo 2002, p. 2.

disatteso questa (pur legittima, oltre che, per molti versi, condivisibile) lettura estensiva della competenza azionabile in concreto (oltre che rivendicabile in astratto) dalle Regioni, mostrando come dovesse ritenersi tutt'altro che scontata la definizione dei nuovi contenuti, oltre a (o diversamente da) quelli già riconosciuti, e degli eventuali "nuovi interessi" pubblici specificamente riconducibili al turismo, soprattutto se considerati alla luce dei rapporti e delle peculiari esigenze di coordinamento tra fonti statali e fonti regionali.

Sono apparse, infatti, per molti aspetti emblematiche, da un lato, le vicende connesse all'approvazione (ed alla successiva attuazione) della legge n. 135/01⁷⁶, con cui si è voluta riformare la disciplina-quadro del settore turistico (abrogando la legge n. 217/83), e, dall'altro, la complessiva incidenza della giurisprudenza costituzionale sull'esercizio e (più o meno indirettamente) sulla concreta definizione della competenza regionale in materia di turismo, a cominciare dalla sentenza n. 197/03, avente ad oggetto proprio la suddetta legge n. 135/01, con la quale è stata, per così dire, "inaugurata", dopo la modifica del Titolo V, la ricca ed articolata giurisprudenza sulla disciplina in materia e, più ampiamente, in "tema" di turismo.

La legge n. 135/01, in particolare, entrata in vigore solo pochi mesi prima della legge costituzionale n. 3/01, si fondava sul presupposto che la competenza in materia di *turismo e industria alberghiera* fosse ancora quella prevista dall'originario art. 117 Cost., e sulla base di ciò riproponeva una logica marcatamente centralista⁷⁷ che intendeva ancora restrittivamente, sotto molti profili, l'autonomia regionale, anche se in una prospettiva (per certi versi, "enfaticizzata") di "leale collaborazione" tra livelli di governo e di valorizzazione di taluni strumenti di cooperazione "in orizzontale" tra soggetti pubblici e privati⁷⁸.

⁷⁶ E' la legge 29 marzo 2001, n. 135, "Riforma della legislazione nazionale del turismo", che è stata fatta salva, così come si avrà modo di approfondire, dal giudizio di legittimità costituzionale e che è rimasta in vigore fino all'approvazione del c.d. "Codice del turismo" del 2011.

⁷⁷ Si fa riferimento, oltre che all'impianto generale, alle molteplici previsioni volte a "garantire l'unitarietà del comparto turistico".

⁷⁸ La legge n. 135/01 in più occasioni richiama l'esigenza di favorire la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, preferendo le iniziative ed i processi decisionali di tipo "bottom-up", fondamentalmente secondo la logica del principio di sussidiarietà "orizzontale". Ciò è particolarmente evidente e significativo in relazione a quello che è risultato essere, forse, l'aspetto più innovativo della legge *de qua*, ovvero la possibilità che soggetti pubblici e/o privati operanti sui diversi territori possano promuovere la formazione dei c.d. "sistemi turistici locali", intesi 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» (art. 5), ovvero come nuovi strumenti potenzialmente idonei a rafforzare significativamente l'offerta turistica locale ed a coadiuvare le politiche regionali di promozione e di sostegno del settore turistico.

Tale legge, in effetti, non si limitava a fissare una “cornice” di principi generali e di strumenti di mero coordinamento in senso stretto, ma individuava anche strumenti e funzioni statali che, a parte la promozione unitaria del turismo all'estero, apparivano poco giustificabili, anche alla luce dell'impianto costituzionale non ancora modificato, e finivano con l'inquadrare il turismo come espressione di interessi prevalentemente unitari e, solo marginalmente, potenziale oggetto di indirizzi e modelli di disciplina sostanzialmente regionali⁷⁹.

Venivano, infatti, fortemente accentrati (dalla legge n. 135/01) i principali strumenti finanziari finalizzati al sostegno ed alla promozione del turismo, quali il *Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica* (art. 6, successivamente modificato dalla legge n. 289/02) ed il *Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico* (art. 10), accentuando la perdurante (e mai risolta) asimmetria tra competenze normative ed autonomia finanziaria sostanziale, ma, soprattutto, si delegava al Governo l'adozione (entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge stessa e secondo le modalità già previste dall'art. 44 del d. lgs. n. 112/98) di un D.P.C.M., sia pure sulla base di un'intesa da approvare in sede di Conferenza Stato-Regioni, per determinare «i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico» (art. 2, co. 4), secondo un'impostazione discutibile o, quantomeno, problematica, tanto sotto il profilo formale (in ordine all'adozione di un atto regolamentare per fissare principi ed obiettivi della legislazione in materia), quanto sotto quello sostanziale (in riferimento, soprattutto, al conseguente accentramento degli interventi normativi e delle politiche di settore).

L'autorizzazione ad adottare il summenzionato D.P.C.M. (sulla base del secondo comma dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400), tra l'altro, prevista nelle more dell'approvazione definitiva della legge cost. n. 3/01, ed esercitata dopo l'entrata in vigore della modifica costituzionale, oltre a riproporre i dubbi relativi alla possibilità di utilizzare lo strumento regolamentare per individuare e disciplinare i principi fondamentali delle materie di competenza concorrente (dubbi già avanzati in occasione del D.P.R. n. 112/98, del quale la legge n. 135/01 richiama espressamente l'art. 44), è risultata in palese contrasto col nuovo riparto di competenze normative tra Stato e Regioni, dal momento che lo Stato conservava la potestà regolamentare nelle sole materie di sua competenza esclusiva (art. 117, co. 6 Cost.) e, quindi, non in materia di turismo.

⁷⁹ Lo strumento più significativo attraverso cui sembrano potersi affermare indirizzi e modelli di disciplina regionali è costituito dai c.d. “*sistemi turistici locali*”, cui si è avuto modo di fare cenno, e rispetto ai quali le Regioni sono chiamate a predisporre una disciplina a cui ricondurre il *riconoscimento* di siffatti “*sistemi*” anche in connessione con le più ampie politiche del turismo.

Nonostante tutto ciò, il D.P.C.M. *de quo* è stato emanato il 13 settembre del 2002 seguendo un approccio, per così dire, “informale” e “pragmatico” alle delicate problematiche (di natura formale e sostanziale) ed alle esigenze (essenzialmente, di rispetto del nuovo impianto costituzionale, di raccordo tra livelli istituzionali e di tenuta del comparto) sottostanti alla sua adozione. Il Governo, infatti, prendendo, in qualche modo, atto del mutato contesto costituzionale, ma non traendone fino in fondo tutte le possibili conseguenze (ovvero, *in primis*, la sopravvenuta incompetenza del Governo ad adottare un regolamento), si è limitato a recepire nel summenzionato D.P.C.M. integralmente, e senza alcuna modifica, il contenuto dell’accordo precedentemente raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni⁸⁰.

Ad ogni modo, sotto il profilo del nuovo inquadramento costituzionale del turismo derivante dalla legge cost. n. 3/01, il D.P.C.M. del 2002, in particolare, se, da un lato, sembra cogliere la necessità di salvaguardare taluni (forse irrinunciabili) interessi unitari del comparto turistico, dall’altro evidenzia come siffatte esigenze di unitarietà possano essere garantite in sede di raccordo interregionale (le intese previste dall’art. 1 per determinare “i principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico” non contemplano, infatti, il coinvolgimento dello Stato), indicando così una possibile (e legittima, se non proprio costituzionalmente necessitata) declinazione della nuova potestà legislativa regionale intesa come competenza “piena” e soggetta ai soli limiti generali precedentemente richiamati.

In realtà i successivi sviluppi hanno mostrato, anche in questo caso, come, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, a fronte del rafforzamento generale della potestà legislativa regionale prefigurato dalla riforma del Titolo V, la legislazione statale non solo sia risultata sempre assai rilevante, anche in forza della legittimazione indirettamente riconosciuta dalla Corte costituzionale, così come si avrà modo di sottolineare, ma abbia anche finito col “confinare”, in ultima istanza, la legislazione regionale ai soli ambiti materiali “che esigono uno sviluppo ed una articolazione sul piano dell’attività

⁸⁰ Il D.P.C.M. che recepisce l’*“Accordo tra lo Stato e le Regioni e Province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell’adozione del provvedimento attuativo dell’art. 2, comma 4, della legge 29 marzo 2001, n. 135”*, fissa le linee guida del settore turistico, nonché i criteri classificatori generali necessari per classificare le varie tipologie di imprese ed attività turistiche. Esso rinvia, inoltre, a specifiche intese tra Regioni e Province autonome la determinazione di ulteriori obiettivi e principi in materia (relativi, per esempio, agli standard minimi per le attività ricettive e di accoglienza), al fine di renderli condivisi e omogenei.

amministrativa”⁸¹, analogamente a quanto successo per le altre competenze regionali di tipo “residuale”⁸².

Ed infatti, anche quando le Regioni hanno mostrato un più marcato dinamismo a livello di interventi legislativi, così come accaduto negli ultimissimi anni, in particolare in tema di attività ricettive⁸³, non si sono affermati veri e propri “modelli regionali” di disciplina, ma solo interventi circoscritti ed, in qualche modo, disorganici, inerenti soprattutto le specifiche forme e modalità in cui possono essere organizzate le attività turistiche⁸⁴.

5. *La potestà regionale “piena” in materia turistica al vaglio della Corte costituzionale (prime battute)*

Alla luce dei rilievi effettuati, l’esercizio di una potestà legislativa “piena” (nella prospettiva e nei limiti che si è avuto modo di evidenziare) da parte delle Regioni in materia di turismo, presenta, quindi, almeno un doppio ordine di problemi riconducibili, da un lato, al suo passaggio dal “vecchio” al nuovo regime di competenze previsto dalla riforma costituzionale del 2001 e, dall’altro, al difficile contemperamento delle esigenze di salvaguardia dei nuovi spazi di autonomia regionale, determinati da tale riforma, con quelle di tutela degli interessi “unitari” del settore, da affidare essenzialmente alla disciplina statale⁸⁵, nel rispetto del riparto dei poteri normativi costituzionalmente previsti ed idonei ad incidere, a vario titolo, sulla disciplina del settore turistico.

⁸¹ V., tra gli altri, G. SERGES, voce *Legge regionale*, in *Dizionario di Diritto Pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, p. 3435.

⁸² Per un inquadramento della potestà legislativa residuale delle Regioni, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, v., tra gli altri, G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO e P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Tomo IV., Napoli 2008, pp. 113 ss..

⁸³ A questo proposito v., in particolare, il *Rapporto 2014 vengono sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* (vol. secondo, tomo I) elaborato dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, in www.leg16.camera.it, in part. p. 45 e pp. 205 ss..

⁸⁴ Il turismo, infatti, pur rappresentando uno dei settori in cui si è registrato un maggiore “attivismo regionale” sul piano della legislazione, sembra poggiare su interventi normativi, il più delle volte, qualitativamente modesti e poco, o per niente, orientati ad una visione strategica complessiva. Sul punto v., tra gli altri, A. MALO, *Baricentro regionale in materia di “turismo”: teoria e prassi*, cit., in part. p. 20.

⁸⁵ In verità, in riferimento alla complessa problematica della definizione, individuazione e tutela dei c.d. “interessi unitari”, ci si limita a porre in rilievo come la dottrina abbia sottolineato che la riconduzione della tutela delle c.d. istanze unitarie alla legislazione statale *tout court* risulti, sotto certi aspetti, una semplificazione tutt’altro che scontata e, per certi versi, fuorviante, soprattutto alla luce di una lettura “in profondità” del dato costituzionale che sembrerebbe richiedere non solo il rispetto del principio di leale

Il primo ordine di criticità riguarda, in particolare, le difficoltà legate alla transizione dal vecchio al nuovo ordinamento, le quali sembrano assumere, anche alla luce degli sviluppi normativi e giurisprudenziali che ne sono seguiti, non solo una valenza meramente contingente, legata, come ovvio, alla peculiare fase di passaggio da una disciplina determinata dal “concorso” della legislazione statale (di principio) e regionale (di dettaglio) ad una disciplina affidata “pienamente” (ma non “esclusivamente”) alla potestà regionale, ma anche la natura di una sorta di “engramma originario”⁸⁶, destinato a condizionare l’esercizio delle competenze normative di Stato e Regioni rilevanti per il settore turistico anche dopo la fase iniziale di applicazione della nuova disciplina del Titolo V, Parte II Cost., soprattutto per il modo in cui tali difficoltà sono state, da un lato, affrontate e, per così dire, “superate” *ab origine* dal legislatore statale, prima ancora che da quello regionale, e, dall’altro, inquadrare e “risolte” nel diritto vivente.

Il secondo ordine di problemi riguarda, invece, il rapporto tra la potestà “residuale” regionale in materia di turismo ed i vari titoli di intervento statale⁸⁷ che possono intersecarne e condizionarne limiti e contenuti, facendo leva soprattutto sulla perdurante esigenza di garantire interessi *lato sensu* unitari, in

collaborazione tra livelli di governo, ma, in taluni casi, anche la valorizzazione della molteplicità dei livelli ai quali poter attribuire, soprattutto in forza del principio di sussidiarietà, l’esercizio adeguato, o maggiormente efficace, di funzioni volte a soddisfare esigenze *lato sensu* unitarie. V., a tale proposito, O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 946 ss..

⁸⁶ E’ opportuno sottolineare come, in generale, la prima causa che sembra aver contribuito in maniera determinante a condizionare significativamente la fase di passaggio al nuovo assetto costituzionale delle autonomie sia stata la sostanziale carenza di espresse previsioni volte a disciplinare specificamente la fase di transizione dal vecchio al nuovo assetto costituzionale sia nella legge di revisione costituzionale, sia nella successiva legge “La Loggia” (legge n. 131/03). Per un inquadramento generale dei maggiori profili problematici riguardanti la transizione alla nuova disciplina del Titolo V ad opera della legge cost. n. 3/01, v., tra gli altri, G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247 ss..

⁸⁷ Si fa riferimento, principalmente, alle materie di esclusiva competenza statale di tipo c.d. “trasversale (a cominciare dall’ordinamento civile, dalla tutela dell’ambiente e dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), ma non solo. Anche tra le materie di competenza concorrente ve ne sono alcune che appaiono contigue, se non proprio parzialmente sovrapposte, alla materia turismo (basti pensare al governo del territorio, alle professioni, ai rapporti internazionali e con l’UE delle Regioni). Possono costituire, inoltre, titoli di intervento (in senso lato), per così dire, “straordinari”, talune specifiche esigenze di disciplina di istanze unitarie “attratte” a livello statale. Sulla “scoperta” delle materie “trasversali” da parte della Corte specialmente con la sentenza n. 407 del 2002 (Relatore Capotosti), dopo spunti contenuti nella sentenza n. 282 dello stesso anno (Relatore Onida), v., di recente, G. TESAURO, *Intervento in occasione della giornata in ricordo di Piero Alberto Capotosti, Presidente emerito della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC* n. 3/2015, pp. 2 ss..

taluni casi anche in deroga allo stesso riparto di competenze legislative “per materie”⁸⁸, e finendo col contrapporre, fatalmente, siffatto riparto con obiettivi ed interessi che trascendono le capacità operative e gli obiettivi di interesse locale. In tale prospettiva, infatti, gli interessi unitari, ovvero quelli uniformi per l’intera collettività nazionale e non frazionabili localmente, sembrano potersi imporre, di volta in volta, a scapito della sfera di autonomia regionale, non tanto perché costituzionalmente (più o meno direttamente) tutelati, quanto perché ritenuti “tecnicamente” prevalenti rispetto sia agli interessi regionali in gioco, sia (implicitamente) allo stesso riparto di competenze astrattamente previsto, sulla base di valutazioni che potrebbero risultare, tuttavia, meramente contingenti, tutt’altro che oggettive e, soprattutto, difficilmente riconducibili a parametri giustiziabili⁸⁹.

La tutela di istanze unitarie da parte dello Stato, peraltro, pur risolvendosi, fondamentalmente, nella determinazione di specifici indirizzi, *standard* e criteri uniformi (in ordine alla qualità dei servizi offerti, alle tipologie delle attività svolte ed alle relative classificazioni, ai requisiti richiesti per svolgere determinate attività, etc.), sembra poter generare non solo una disciplina di livello statale di singoli (e ben determinati) “interessi nazionali” connessi al settore turistico, ma anche una “precarizzazione” permanente dello stesso riparto di competenze tra livelli di governo, derivante dalla più o meno grande rilevanza (*rectius*: portata) attribuita a siffatti interessi alla luce della incisività e del modo con cui vengono di volta in volta invocati a livello centrale, e poi legittimati, in ultima istanza, in sede giurisdizionale.

L’individuazione e la disciplina degli interessi unitari, infatti, finisce col risolversi, inevitabilmente, in una incerta ed ambigua permeabilità della competenza regionale in materia di turismo ad interventi normativi di livello statale⁹⁰, ovvero in una sorta di “occasionale”, ma sostanzialmente indefinita, “limitazione dall’interno” (potenzialmente anche molto ampia) della materia

⁸⁸ Come noto, è la stessa Corte costituzionale ad affermare che le esigenze di tutela di istanze unitarie da parte dello Stato «pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una *deroga alla normale ripartizione di competenze*» (Sent. n. 303/03, Punto 2.1 delle *Considerazioni in diritto*).

⁸⁹ Sul problematico rapporto tra principio di “autonomia” degli enti sub-statali e principio “unitario” appare opportuno rimarcare, in particolare, la necessità di considerare la tutela di istanze unitarie non come un titolo idoneo a sancire la primazia *tout court* dell’intervento statale su quello regionale, ma, piuttosto, come un’“esigenza mite” da temperare *con la* e *nella* autonomia regionale così come rilevato, tra gli altri, già in F. GABRIELE, *Il principio unitario nella autonomia regionale*, Milano, 1980.

⁹⁰ In merito alla “permeabilità” delle materie di competenza residuale delle regioni da parte delle competenze c.d. “finalistiche” o di coordinamento dello Stato, v., in particolare, G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 241 ss., in part. p. 245, il quale prende ad esempio proprio il caso della disciplina contenuta nel c.d. “Codice del turismo”.

stessa, così come mostrato, tra l'altro, dalle recenti vicende relative all'approvazione del c.d. "Codice del turismo" ed alla declaratoria di incostituzionalità (parziale) che ne è seguita⁹¹.

A fronte di tali snodi problematici, la mancanza sia di un testo costituzionale sufficientemente chiaro e netto sotto il profilo del riparto delle competenze normative⁹² (soprattutto se considerato alla luce dei rapporti tra tale riparto ed i sottostanti interessi da tutelare ai differenti livelli di governo), sia di una effettiva e condivisa volontà politico-amministrativa di "regionalizzare" in modo sostanziale e senza riserve la disciplina del turismo⁹³ (così come ci si sarebbe potuto aspettare all'indomani della riforma costituzionale del 2001), ha finito col costringere la Corte costituzionale ad assumere, per molti versi necessariamente, una funzione, per così dire, di razionalizzazione *in progress* del sistema, ovvero, più specificamente, di perdurante ridefinizione dei confini del "turismo" inteso come materia, e dei suoi vari ambiti, nonché dei necessari punti di equilibrio⁹⁴ tra principi ed istanze di volta in volta confliggenti (autonomia regionale *vs.* esigenze unitarie del comparto turistico, continuità *vs.* coerenza dell'intero sistema, riparto di competenze "materiali" *vs.* tutela di interessi "prevalenti", etc.) e, comunque,

⁹¹ La sentenza n. 80 del 2012, infatti, così come si avrà modo di rilevare, pur sancendo l'incostituzionalità parziale del decreto legislativo 23/05/2011, n. 79 e, quindi, pur limitando di fatto l'intervento statale nel settore (ma solo per eccesso di delega), ha comunque evidenziato e, per certi versi, ribadito, sia pure indirettamente, una sorta di ineludibile attitudine della competenza regionale in materia di turismo a dover essere "coadiuvata" dall'intervento statale.

⁹² Per una ricognizione generale dei vari profili (*drafting* normativo, tecnica distributiva delle competenze, rapporti tra materie e interessi, etc.) sotto i quali si manifesta l'insufficienza del dato costituzionale testuale per definire gli spazi di autonomia legislativa delle Regioni, v., tra i contributi più recenti, F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 251 ss..

⁹³ L'importanza dei profili di carattere "politico" e sostanziale appare particolarmente rilevante tanto nello specifico settore turistico, quanto nel complessivo regime di rapporti tra Stato e Regioni, così come determinato dalla riforma costituzionale del Titolo V. Non a caso, infatti, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (ma non solo), nel quadro del novellato riparto di competenze tra centro e periferia sembrano assumere un rilievo centrale più i rapporti tra norme che quelli tra atti-fonte (e, quindi, i contenuti della disciplina), soprattutto a causa del fatto che gli stessi criteri di riparto delle competenze risultano ambigui ed incerti, ovvero insufficienti ad ordinare i rapporti tra competenze, così come si è già avuto modo di evidenziare (sia pure solo nei limiti dell'economia del presente lavoro).

⁹⁴ Fa espresso riferimento alla individuazione di "punti di equilibrio" tra interessi costituzionalmente protetti, quale fondamentale snodo dei rapporti tra competenze statali e competenze regionale, R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004, pp. 304 ss..

difficilmente bilanciabili in maniera stabile ed univoca sulla sola base delle scelte operate dal legislatore costituzionale⁹⁵.

A questo specifico proposito, ci si limita a rilevare, incidentalmente, che tale complessa questione, non potendo essere affidata alle sole scelte operate dal legislatore statale *tout court* (pur essendo chiamato quest'ultimo a tutelare, sul piano legislativo, *l'unità giuridica ed economica* dell'ordinamento), potrebbe essere ricondotta, verosimilmente, nell'alveo di una ordinaria e stabile "fisiologia istituzionale" ove fossero garantite, in particolare, adeguate sedi e strumenti di confronto e di raccordo politico-istituzionale tra Stato e Regioni⁹⁶, mentre la debolezza, l'ambiguità ed, in taluni casi, l'assenza di efficaci istituti di collegamento o, se si vuole, di collaborazione tra livelli di governo finisce, in ultima istanza, col richiedere una ("patologica") supplenza della Corte costituzionale volta a garantire il coerente soddisfacimento degli interessi in gioco ed il necessario contemperamento (costituzionalmente vincolato) delle eterogenee esigenze e finalità ascrivibili alla disciplina del settore turistico.

La Consulta, infatti, alla luce del contesto problematico sinora considerato, ha dovuto fare i conti con l'irrinunciabile esigenza di garantire la coerenza e la funzionalità complessive, oltre che la legittimità in senso stretto, della disciplina in questione sin dalla fase iniziale di applicazione del mutato assetto costituzionale, muovendo dal riscontro che tale assetto attribuisce alle Regioni una competenza in materia di turismo c.d. "residuale" e non più concorrente (*ergo* non più soggetta, come livello ultimo e più incisivo, ai principi disciplinati con legge statale), senza offrire né una chiara e netta definizione degli ambiti di

⁹⁵ Sottolinea, in particolare, come nemmeno la riforma costituzionale del 2001 sia riuscita a stabilizzare l'assetto regionale previsto dal nostro ordinamento, né a porre le basi per un (necessario) consolidamento delle scelte operate in ordine all'autonomia ed al funzionamento delle Regioni stesse con un conseguente coinvolgimento crescente della Corte costituzionale per consentire una tenuta ed una evoluzione coerenti del sistema, R. TONIATTI, *Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova, 2003, pp. 44 ss. Nel settore turistico, in particolare, le criticità rinvenibili nell'intero impianto costituzionale risultano particolarmente acute ed articolate proprio in ordine al riparto complessivo di competenze normative, così come implicitamente posto in rilievo dalla giurisprudenza costituzionale.

⁹⁶ Riguardo questo annoso problema, in questa sede ci si limita a richiamare molto sommariamente, e senza poterne dare adeguatamente conto, la complessa e delicata problematica inerente la natura e la funzione che, da un lato, assumono le sedi e gli strumenti di raccordo tra livelli di governo previsti dal nostro ordinamento (quali, ad esempio, il sistema delle Conferenze, o la c.d. "bicameralina", prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3/01, ma mai entrata in funzione), soprattutto alla luce della equiordinazione degli enti costitutivi della Repubblica così come sancito dall'art. 114 Cost., e che, dall'altro, potrebbero o dovrebbero assumere organi o strumenti già disciplinati, ma da riformare (si pensi, ad esempio, allo stesso sistema di Conferenze da razionalizzare e/o rafforzare), o da introdurre *ex novo* nell'ordinamento (quale, ad esempio, una "Camera delle Autonomie").

competenza legislativa che possono incidere, complessivamente, sulla disciplina del turismo, né sufficienti “strumenti” di raccordo tra livelli di governo. Senza contare, poi, l’“eredità” di una articolata e consolidata disciplina del settore adottata in vigore del precedente impianto costituzionale e segnata da una normazione di livello statale che era risultata assai poco rispettosa, come si è avuto modo di rilevare, delle attribuzioni regionali formalmente (o, forse meglio, “teoricamente”) previste prima delle modifiche introdotte dalla legge cost. n. 3/01.

Su tali presupposti è stata “inaugurata” la (ormai) copiosa giurisprudenza costituzionale in tema di turismo⁹⁷, che ha fatto seguito alla riforma del Titolo V, Parte II Cost., con la controversa sentenza n. 197 del 2003, peraltro preceduta da due decisioni ritenute dalla Corte, nonostante le apparenze, non coinvolgenti il settore⁹⁸.

In questa pronuncia, il Giudice delle leggi, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la legge n. 135/01 (divenuta centrale per la regolazione del comparto turistico), ovvero la disciplina che aveva sostituito quella contenuta nella legge quadro n. 217/83 sulla base dei (problematici) presupposti e delle modalità che si è già avuto modo di sottolineare, ha dovuto affrontare e mettere a fuoco taluni snodi fondamentali del passaggio al nuovo assetto di competenze normative ed al mutato regime di rapporti tra disciplina regionale e disciplina statale idonee ad incidere sul settore turistico.

Questa decisione, che è stata oggetto di aspre critiche in dottrina⁹⁹, se è vero che ha mostrato, in particolare, un inquadramento della disciplina *de qua*,

⁹⁷ In questo caso si fa riferimento, evidentemente, non solo alla materia “turismo” in senso stretto, ma anche a tutti quegli altri ambiti normativi che, in qualche modo, sono connessi al settore turistico e che sono riconducibili sia alla potestà legislativa concorrente, sia alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali, ad esempio, le professioni, il governo del territorio, la tutela dell’ambiente e dei beni culturali, etc..

⁹⁸ Avevano ad oggetto, più precisamente, una legge regionale, nel primo caso, ed un provvedimento del Ministero dei trasporti e della navigazione, nel secondo caso, che riguardavano il settore turistico, ma che, nella ricostruzione della Corte, non coinvolgevano in alcun modo la materia “turismo”. Si tratta della sentenza n. 438/02, inerente la legge della Regione Valle d’Aosta 30 novembre 2001, n. 36 (“Costituzione di una società per azioni per la gestione della Casa da gioco di Saint-Vincent”) impugnata in via diretta dal Presidente del Consiglio dei ministri, e della sentenza n. 511/02 riguardante un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Liguria in ordine ad un provvedimento del Ministero dei trasporti e della navigazione volto a modificare i rapporti concessori relativi alla gestione delle aree demaniali marittime per utilizzazioni aventi finalità turistiche e ricreative e rivolto, più specificamente, alla realizzazione del porto turistico di Lavagna.

⁹⁹ V. i commenti di G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle Regioni nella materia del turismo*, in *Dir. del turismo*, 2003, pp. 366 ss., e P. SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni delle Regioni ai sensi dei parametri sia*

per un verso, (inevitabilmente) “limitato”, essendo state rigettate le questioni perché sollevate essenzialmente sulla base di parametri solo formalmente vigenti al momento del giudizio, ma sostanzialmente “obsoleti” alla luce della fase di transizione al mutato assetto delle autonomie¹⁰⁰, e, per l’altro, controverso, non solo per l’esito cui ha condotto, ma anche perché non ha consentito di chiarire sufficientemente o, quantomeno, di affrontare adeguatamente talune questioni di fondo inerenti l’esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni (considerata, in particolare, in quella peculiare fase di transizione), è altresì vero che ha, comunque, offerto, in generale, un primo approccio alla nuova competenza regionale in materia di turismo, nonché alcuni riferimenti di carattere generale, dalle implicazioni tutt’altro che irrilevanti, che vanno ben al di là sia del caso in esame, sia della peculiare fase iniziale di applicazione del nuovo regime di competenze introdotto dalla riforma del Titolo V del 2001.

In tale occasione, infatti, la Corte, chiamata a giudicare la legge n. 135/01 principalmente sotto il profilo del conferimento al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di adottare un regolamento¹⁰¹ con cui disciplinare i principi fondamentali della materia, ha avuto modo di inquadrare, sia pure incidentalmente, la natura e la legittimazione dell’intervento normativo dello Stato, da un lato, e delle Regioni, dall’altro, in questo settore, nella fase di passaggio dal “vecchio” al “nuovo” riparto di competenze normative, mettendo a fuoco talune coordinate fondamentali del problematico rapporto tra centro e periferia (in particolare, tra fonti, oltre che tra competenze statali e regionali), nonché il modo in cui poter pervenire ad una compiuta regionalizzazione della disciplina in materia di turismo maggiormente in linea con le nuove disposizioni costituzionali, ma, nello stesso tempo, senza pregiudicare le intrinseche esigenze di organizzazione e di funzionamento (*rectius*, di continuità della disciplina) del settore stesso.

previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale, in Le Regioni, 2003, pp. 1284 ss. Quest’ultimo, in particolare, evidenzia, significativamente, come la legge n. 135/01, approvata ed attuata a cavallo tra “vecchia” e “nuova” disciplina del Titolo V, presenti molteplici profili di incostituzionalità, a cominciare dalla sua attuazione tramite un decreto del Presidente del Consiglio, alla luce sia dell’originaria formulazione dell’art. 117 Cost., sia del testo riformato di quest’ultimo.

¹⁰⁰ Il Giudice delle leggi, in verità, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte ha finito col non spingersi a considerare fino in fondo la transizione al nuovo regime di rapporti tra Stato e Regioni entro cui si iscrive l’applicazione e l’attuazione della disciplina “*de qua*” (approvata solo nel 2002, ovvero dopo l’entrata in vigore della riforma del Titolo V), così come pure avrebbe potuto teoricamente fare.

¹⁰¹ Si tratta di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsto dall’art. 2, co. 4 della legge n. 135/01, da adottare entro tre mesi dall’entrata in vigore della legge stessa sulla base dei presupposti e delle procedure introdotte dalla riforma “Bassanini”, ed, in particolare, dall’art. 44 del d.lgs. n. 112/98.

Il Giudice delle leggi, in estrema sintesi, giunto, per l'appunto, ad una declaratoria di inammissibilità delle questioni di costituzionalità proposte da quattro Regioni (perché sottoposte al suo esame prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e quindi da risolvere «alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametri»¹⁰²), anziché, in ipotesi, di incostituzionalità della legge n. 135/01 (né per illegittimità sopravvenuta¹⁰³, né per lesione della sfera di competenza regionale¹⁰⁴), così come ci si sarebbe potuto anche aspettare alla luce sia della formulazione originaria dell'art. 117 Cost., che di quella riformata (ovviamente sulla base di presupposti, almeno in parte, diversi)¹⁰⁵, ha fatto sostanzialmente salva la disciplina statale impugnata, ivi compresa la controversa delega contenuta nell'art. 2, co. 4 della legge stessa (chiamata, tra l'altro, a determinare *standard*, requisiti, modalità di esercizio delle funzioni e criteri estremamente dettagliati, oltre che principi generali in senso stretto)¹⁰⁶ ed esercitata, in concreto, solo dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001.

¹⁰² Così al Punto 3 delle *Considerazioni in diritto*.

¹⁰³ A tale specifico riguardo la Corte, al Punto 3 delle *Considerazioni in diritto*, evidenzia che le questioni di legittimità costituzionale, essendo state proposte prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/01, “*debbono essere risolte, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 422 e n. 376 del 2002), alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametri*”.

¹⁰⁴ L'intervento normativo dello Stato in materia di “turismo e industria alberghiera”, ai sensi della formulazione originaria dell'art. 117 Cost. si sarebbe dovuta limitare alla disciplina dei soli principi fondamentali della materia senza, peraltro, poter utilizzare, a tale scopo, una fonte secondaria, quale il DPCM, abilitata, semmai, a disporre, ai sensi dell'art. 44 del d. lgs. n. 112/98, meri atti di indirizzo e coordinamento (v., in tal senso, 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*, cit.). Se consideriamo, d'altro canto, la formulazione novellata dell'art. 117 Cost., possiamo riscontrare che lo Stato perde completamente la potestà regolamentare (e, quindi, la possibilità di adottare un DPCM) in tutte le materie che non sono di sua competenza esclusiva.

¹⁰⁵ V. 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*, cit., il quale evidenzia, in particolare, come la disciplina di principi fondamentali in materia di turismo con una fonte regolamentare risulti potenzialmente in contrasto sia con la formulazione originaria dell'art. 117 Cost., in relazione all'esercizio della potestà legislativa concorrente da parte dello Stato, sia con la nuova formulazione dello stesso articolo, riformato dalla legge cost. n. 3/01, in ordine tanto all'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni (art. 117, co. 4 Cost.), quanto all'attribuzione a queste ultime della potestà regolamentare *ex art.* 117, co. 6 Cost.

¹⁰⁶ Tali determinazioni, riconducibili complessivamente alla attività di indirizzo e coordinamento statale, avevano ad oggetto una molteplicità di aspetti che riguardavano, pressoché, l'intero comparto, coinvolgendo, tra l'altro, le imprese turistiche, le strutture ricettive, le agenzie di viaggio, le professioni turistiche, i servizi di accoglienza ai turisti, la

Lo stesso Giudice delle leggi, tuttavia, pur dichiarando inammissibile la questione, non ha mancato di rilevare, nello stesso tempo, come siffatta disciplina, non risultando illegittima, sulla base del principio di continuità dell'ordinamento¹⁰⁷, non infici né il ruolo costituzionale, né la potestà normativa delle Regioni in materia di turismo, in quanto queste ultime «ben possono esercitare tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa che può anche essere *sostitutiva* di quella statale»¹⁰⁸.

gestione dei beni demaniali. Ad ogni modo, non potendo, in questa sede, affrontare adeguatamente la questione relativa alla possibilità che lo Stato disciplini aspetti ulteriori, oltre i principi generali in senso stretto, nelle materie di potestà concorrente, ci si limita a sottolineare, brevemente, come l'orientamento di fondo, pressoché costante, della giurisprudenza costituzionale su tale questione, abbia inteso mettere in luce e salvaguardare la “*coessenzialità*” di taluni aspetti di dettaglio della disciplina rispetto ai principi generali, consentendo, quindi, allo Stato di intervenire, su tale base, anche con una disciplina di dettaglio. Nella fattispecie considerata, tale problematica sembra assumere una ulteriore problematicità alla luce non solo della valutazione relativa alla “*coessenzialità*” della disciplina di dettaglio presa in esame, ma anche della peculiare fase di transizione al nuovo assetto dei poteri normativi dello Stato e delle Regioni tanto sotto il profilo del mutato riparto di competenze (in base al quale il “turismo” diviene materia di competenza residuale), quanto sotto quello della possibile “trasformazione”, in generale, della competenza concorrente (intesa come tipologia di potestà legislativa) dopo la novella costituzionale del 2001.

¹⁰⁷ E' noto come la Corte costituzionale abbia costantemente salvaguardato, sia pure con accenti e modulazioni diverse, il principio di continuità dell'ordinamento, considerato, in particolare, in relazione ai rapporti tra competenze statali e competenze regionali nelle fasi di transizione determinate da una modifica delle competenze stesse. Il principio *de quo*, individuato come principio cardine dell'ordinamento sin dalle prime sentenze della Corte, in riferimento all'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni a statuto speciale (sent. n. 6 del 1957), che, come noto, hanno rappresentato, sotto molti aspetti, una sorta di importante laboratorio e banco di prova per l'esercizio dei nuovi poteri normativi da parte delle Regioni, ha trovato, poi, costante applicazione, ancorché variamente declinata, nella giurisprudenza costituzionale. Soprattutto a partire dalla nota sentenza n. 13 del 1974, che ne ha individuato talune coordinate fondamentali, si è avuto modo di evidenziare, in particolare, come sulla base del principio *de quo*, facendo riferimento a “determinati settori od a materie particolari in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi”, si possano “*temperare*” (è questa l'espressione usata dalla Corte) gli effetti (di invalidazione) normalmente prodotti dal cambiamento del parametro di costituzionalità. In merito a questa sentenza v. A. PIZZORUSSO, *Le modificazioni dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e le leggi statali anteriori: termine per ricorrere e “principio di continuità”*, in Giur. Cost., 1974, pp. 535 ss.; S. BARTOLE, *Nuove riflessioni sull'interesse a ricorrere nei giudizi in via principale sulla legittimità delle leggi*, ivi, pp. 540 ss..

¹⁰⁸ Così al Punto 4 delle *Considerazioni in diritto*, secondo un orientamento affermatosi sin dalle prime pronunce aventi ad oggetto l'esercizio delle nuove competenze legislative da parte delle Regioni, e ribadito dalla Corte col riferimento alla sentenza n. 510/02, ma che, in altre circostanze, si è anche confrontato con l'esigenza di garantire la continuità della normativa preesistente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3/01 (v., al riguardo, le sentt.

La Corte, dunque, nonostante abbia prefigurato, sui presupposti appena richiamati, un assetto di rapporti tra fonti statali e regionali, oltre che tra competenze, non privo di aspetti problematici, a cominciare dalla natura e dalle implicazioni riconducibili alla summenzionata “sostituzione”, e destinato, tra l’altro, a condizionare significativamente la futura evoluzione della disciplina stessa, ha, comunque, evidenziato come una possibile regionalizzazione della disciplina del turismo, al di là del fatto che le nuove prerogative regionali, sempre secondo il suo ragionamento (tutt’altro che pacifico o scontato), non sarebbero in alcun modo pregiudicate dalla legislazione statale già in vigore, debba essere affidata, sostanzialmente, all’iniziativa delle singole Regioni, ovvero ad un espresso intervento legislativo di livello regionale. Un intervento che, di fatto, sarebbe chiamato ad innovare ed adeguare al nuovo assetto costituzionale la natura, oltre che il contenuto, della disciplina vigente “derogando”¹⁰⁹ la normativa di derivazione statale, o, se si vuole, “abrogando” la stessa nei limiti della competenza territoriale propria di ogni legge regionale, e, comunque, determinando, in ultima istanza, una cessazione *pro futuro* (in cui si sostanzierebbe la summenzionata *sostituzione*) della vigenza delle norme statali solo nell’ambito regionale interessato e per i soli profili oggetto dell’intervento regionale stesso.

In questa specifica prospettiva, che, per molti versi, richiama il risalente approccio giurisprudenziale alle norme statali (a vario titolo) “cedevoli”¹¹⁰,

nn. 376/02 e 48/03). La stessa impostazione è stata, peraltro, ribadita dalla legge n. 131/03 (la c.d. legge “La Loggia”) che, come noto, ha dato attuazione alla riforma del Titolo V.

¹⁰⁹ Ciò perché la norma regionale sembra assumere la natura di norma speciale, rispetto alla norma generale (statale), in grado di abrogare quest’ultima solo nei limiti della sua specifica operatività locale. In merito all’istituto della deroga ed alla sua natura, v., almeno, G.U. RESCIGNO, voce *Deroga (in materia legislativa)*, in Enc. dir., XII, Milano, 1964.

¹¹⁰ E’ noto come il problema di stabilire gli effetti prodotti da un mutamento di competenza sulla preesistente legislazione statale, abbia impegnato la Corte costituzionale sin dai suoi primi anni di attività, quando è stata chiamata a giudicare, in particolare, la legittimità della disciplina statale in materie che erano state attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale. In occasione della sentenza n. 6 del 1957, in particolare, la Corte, nell’ambito di un giudizio relativo ad un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Sicilia in tema di acque pubbliche, rifiutò decisamente la tesi della necessità di sanare la legislazione statale in contrasto con la competenza primaria regionale, prevista dallo statuto speciale, per mezzo di apposite leggi regionali di recezione, rilevando, invece, la perdurante applicabilità della legislazione statale stessa fino all’effettivo esercizio della competenza da parte della Regione. Tale approccio, originariamente rivolto essenzialmente alla “regolazione” di talune fasi di transizione, è stato esteso successivamente anche alla adozione di norme di dettaglio da parte dello Stato in materie di competenza concorrente (v., in particolare, almeno la sent. n. 214/85), fino a diventare uno strumento necessario per tutelare il principio unitario e la continuità dell’ordinamento. A questo riguardo, v., tra gli altri, R. TOSI, “*Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza ripartita*”, Padova, 1987, pp. 64 ss.; L. CARLASSARE, *La*

individuando, in questo caso, una sorta di “cedevolezza sopravvenuta” della disciplina statale, l’esercizio della nuova potestà legislativa “residuale” in materia di turismo da parte delle Regioni sembra assumere, in realtà, una impostazione ed una valenza del tutto peculiari.

Alla luce degli esiti della ricostruzione della Corte appena considerati, infatti, la potestà in parola non poggerebbe su di un regime di “esclusività”/separazione, così come sembrava riconoscere il contenuto dell’accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni¹¹¹ (sulla base di una lettura tutt’altro che peregrina e, sotto molti aspetti, condivisibile dell’art. 117 Cost. novellato), poi recepito integralmente dal DPCM adottato nel 2002 (sulla base della delega prevista dalla legge n. 135/01) e specificamente richiamato nelle argomentazioni della Corte quale accordo «nel cui ambito, tra l’altro, si è espressamente *concordato* tra le parti che il “turismo è materia di *esclusiva* competenza regionale”»¹¹². La potestà legislativa in questione poggerebbe, piuttosto, sulla espressa volontà politica delle Regioni di esercitare in concreto tale competenza, sulla base delle “attribuzioni di cui *ritengono* di essere titolari”¹¹³, e senza che ciò faccia venire automaticamente meno né la

“preferenza” come regola dei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita, in Le Regioni, 1986, pp. 236 ss.; F. CUOCOLO, Il difficile rapporto fra leggi statali e regionali, in Giur. Cost., 1985, pp. 2667 ss..

¹¹¹ Si tratta, ovviamente, dell’intesa tra Stato e Regioni necessaria per l’esercizio della delega di cui all’art. 2, co. 4 della legge n. 135/01, e poi recepita integralmente nel DPCM del 2002 che ha dato attuazione alla legge n. 135/01 così come si è già avuto modo di evidenziare.

¹¹² E’ opportuno puntualizzare che la Corte, facendo riferimento (Punto 4 delle *Considerazioni in diritto*) al contenuto dell’accordo raggiunto nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni del 14 febbraio 2002, riguardante l’esercizio della delega contenuta nell’art. 2, co. 4 della legge n. 135/01 da parte del Governo, dice che “il turismo è materia di *esclusiva* competenza regionale” come “espressamente *concordato* tra le parti” (enfasi aggiunta). In tal modo, essa sembra quasi prefigurare la possibilità che la definizione della natura della competenza regionale in materia di turismo possa essere oggetto di un accordo tra le parti. In realtà, la Corte stessa, in tale circostanza, si limita a richiamare l’enfatico contenuto dell’accordo raggiunto tra Stato e Regioni in sede di Conferenza, volendo, forse, sottolineare, più semplicemente, il riconoscimento condiviso (in quella sede) da Stato e Regioni della nuova “piena” competenza regionale in materia di turismo, così come esplicitamente affermato nel testo dell’accordo stesso.

¹¹³ L’utilizzo di questa formula, certamente non nuova, da parte della Corte, sembra assumere, alla luce dello specifico contesto considerato, una valenza e dei possibili significati assai differenti rispetto al passato, non solo per i diversi presupposti su cui poggia, ma anche per il (potenziale) capovolgimento di prospettiva che sembra richiedere in relazione alla specifica ricostruzione effettuata dalla Corte stessa. La Regione, infatti, essendo stata, in qualche modo, “chiamata ad attivarsi” non per sostituire delle norme statali “cedevoli” di mero dettaglio, ma per fare propri, in concreto, degli spazi di normazione propriamente regionali (ovvero soggetti solo ai limiti generali), si trova nella condizione di poter assumere un ruolo maggiormente “attivo” (e non meramente

disciplina vigente in ambito extraregionale, né, ben più significativamente, la funzione dello Stato di garantire la continuità e, soprattutto, l'“unità di fondo” della disciplina stessa.

Su tali presupposti, tra l'altro, ciascuna Regione, nonostante la propria competenza “piena”, avrebbe potuto anche non volere, o non ritenere opportuno, esercitare le attribuzioni in materia, o, magari avrebbe potuto esercitare le proprie prerogative esclusivamente su taluni specifici ambiti e non su altri, lasciando impregiudicato tutto quanto non espressamente disciplinato dalla propria legislazione e, soprattutto, rafforzando in tal modo la presunzione e la concreta prospettiva di una disciplina del turismo poggiante, fundamentalmente, su di una base normativa “unitaria” (*rectius*: di derivazione statale) e solo in parte differenziata su base regionale, secondo una logica che sembra implicare più un “riparto” che un autonomo esercizio della competenza in questione da parte delle Regioni stesse.

In altre parole, comincia a delinearsi, nella giurisprudenza costituzionale, un orientamento che tende a considerare la potestà legislativa regionale in materia di turismo, per un verso, “piena” (in quanto “residuale”), ancorché non esclusiva, né “separata” rispetto alle competenze statali¹¹⁴, ovvero rivolta a disciplinare, fundamentalmente, tutte le funzioni di programmazione, di promozione e di regolazione del settore riconducibili alla materia “turismo”¹¹⁵ senza essere più sottoposta ai principi fondamentali di derivazione statale, e, per l'altro, per così dire, “condizionata”, in quanto affidata alla volontà politica delle Regioni di intervenire (o non intervenire) legislativamente nel settore, e, soprattutto, perché vincolata al riconoscimento implicito di un perdurante ruolo dello Stato nella disciplina del turismo rinvenibile sia nella salvaguardia del principio di continuità dell'ordinamento, così come espressamente rilevato dalla Corte nella sentenza *de qua*, sia nell'implicita esigenza (per così dire, “storicamente” affermatasi nel nostro ordinamento) di tutelare taluni interessi che difficilmente potrebbero essere soddisfatti in maniera coerente ed efficace a livello regionale (come, ad esempio, nel caso della promozione dell'offerta turistica italiana all'estero), e che né formalmente, né sostanzialmente sarebbero venuti meno con la riforma costituzionale del 2001¹¹⁶.

“passivo” o “riflesso” rispetto all'intervento normativo statale) e, per certi versi, necessario per realizzare i fini costituzionalmente previsti.

¹¹⁴ E' appena il caso di sottolineare come ciò si riverberi negativamente non solo sulla possibilità di garantire adeguati ed effettivi spazi di autonomia regionale posti, per così dire, “al riparo” da eventuali intromissioni statali, ma anche sulla stessa natura e portata intrinsecamente assunte dalla competenza regionale in oggetto.

¹¹⁵ Per ulteriori specificazioni e per un inquadramento più puntuale della competenza residuale in materia di turismo fondato sul criterio “storico-normativo”, v. il § 3.

¹¹⁶ Tale rilievo sembra ascrivibile non solo alla natura intrinseca di taluni interessi oggetto della disciplina legislativa, ma, anche, se non soprattutto, per l'indubbia centralità che il

6. ...E la sua successiva (incerta) "ridefinizione" nel diritto vivente

La connotazione della potestà legislativa regionale in materia di turismo come competenza "piena", ma, nello stesso tempo, soggetta ad un possibile "condizionamento esterno", ovvero esposta ad un potenziale ridimensionamento della sua effettiva portata e delle sue stesse finalità da parte dell'intervento legislativo statale (che, come noto, può persino essere "trainato", in taluni casi, dall'esercizio di funzioni amministrative a livello centrale¹¹⁷), appare, dunque, fatalmente destinata a trovare una sua definizione "concreta", ovvero compiutamente normativa, ancorché "precaria" o, per così dire, "liquida"¹¹⁸, solo alla luce dell'interpretazione del Giudice costituzionale impegnato, di fatto, a definire, di volta in volta (più o meno direttamente), ciò che rientra o non rientra nella competenza *de qua* in relazione alla specifica questione sollevata, ovvero ad individuare i limiti idonei a circoscrivere "in orizzontale" e "caso per caso" (in base alla possibile individuazione di istanze unitarie) il contenuto ed, in taluni casi, la *ratio* della competenza stessa.

riparto di competenze "per materie" assume nel testo costituzionale anche dopo la riforma del Titolo V, Parte II Cost. A questo proposito, parla di competenza residuale delle Regioni "aperta" «alle interferenze con materie di potestà esclusiva statale o ai principi di potestà concorrente», S. PARISI, *La competenza residuale*, cit., p. 346.

¹¹⁷ Si fa riferimento, ovviamente, al meccanismo della "attrazione in sussidiarietà" della disciplina legislativa a livello statale in ambiti riconducibili a materie di competenza regionale, affermatosi nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla nota sentenza n. 303/03 e, per così dire, "completato" (ai fini di una sua razionalizzazione all'interno del sistema normativo) dai principi di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo statale, nonché di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sostanzialmente legata al raggiungimento di "intese" più o meno stringenti, a seconda dei casi).

¹¹⁸ La connotazione "liquida" della definizione del contenuto e della natura della potestà legislativa regionale in materia di turismo ad opera della Corte costituzionale, pur richiamando concetti ed elaborazioni teoriche di derivazione sociologica volte a sottolineare, tra l'altro, una peculiare "consistenza" e "mutevolezza" delle regole e dei fenomeni che caratterizzano la società attuale (v., in particolare, Z. BAUMANN, *Modernità liquida*, Roma-Bari 2002), risulta particolarmente significativa e pregnante, sul piano dell'evoluzione ordinamentale, ove si consideri, specificamente, la sostanziale "ridefinizione *in progress*" della competenza regionale in materia di "turismo" rinvenibile nel diritto vivente, dal momento che tale connotazione richiama efficacemente, da un lato, la natura "precaria" di siffatta definizione (fondamentalmente legata al caso concreto di volta in volta oggetto del giudizio di costituzionalità), e, dall'altro, l'intrinseca debolezza (sul piano ermeneutico, ma non su quello degli effetti) della definizione stessa, determinata dalla sua natura "mutevole", ovvero dal suo essere costantemente soggetta agli "aggiustamenti" ed ai (sempre possibili) cambiamenti di orientamento da parte della giurisprudenza costituzionale.

Senonché, appare evidente, anche alla luce di quanto già rilevato, come, talvolta, le decisioni della Consulta siano inevitabilmente destinate a “misurare” e giudicare la disciplina ed i diversi titoli di intervento idonei ad incidere sul settore turistico non solo sulla base degli ambiti materiali coinvolti, ma anche alla luce degli specifici interessi in gioco da inquadrare non in quanto riconducibili a questa o a quella particolare competenza “materiale”, ma, essenzialmente, in relazione alla individuazione di una istanza prevalente rispetto ad altre (anch’esse legittime), o al livello di governo idoneo a tutelarne le finalità fondamentali. Tutto ciò sembra risolversi, in ultima analisi, in un potenziale depauperamento qualitativo, oltre che quantitativo, degli obiettivi e degli “spazi” oggetto di normazione regionale previsti *per tabulas*¹¹⁹, nonostante la Corte stessa abbia comunque riconosciuto, pressoché costantemente, la summenzionata competenza “piena” (o, forse meglio, qualificata in termini di “pienezza”) delle Regioni in materia di “turismo” in connessione con l’attribuzione alle Regioni stesse della competenza “residuale” di cui all’art. 117, co. 4 Cost.

Se consideriamo, infatti, la giurisprudenza in cui la Consulta ha esplicitamente evidenziato tale competenza “piena” (in particolare nelle sentenze nn. 90 e 214 del 2006, 94/08, 76/09), assumendola come un dato pacificamente acquisito se considerata “in astratto”, ovvero se ricondotta alla mera attribuzione della materia alla potestà regionale di tipo “residuale”, ci accorgiamo che ne ha “modulato”, nel contempo, le implicazioni potenziali alla luce non solo dei differenti contesti presi in considerazione, ma anche della perdurante esigenza di non compromettere, in generale, un futuro intervento statale volto a tutelare interessi prevalenti o istanze unitarie, riesumando, in sostanza, una sorta di redivivo, ancorché innominato, “interesse nazionale” capace di imporsi, a vario titolo, alla potestà legislativa regionale attribuita essenzialmente *ratione materiae* (e ciò anche se questo è, in un certo senso, ed è sempre stato, il “destino” di ogni potestà normativa regionale per quanto “piena”, o “esclusiva, o “primaria” possa essere definita).

Nelle sentenze nn. 90¹²⁰ e 214¹²¹ del 2006, in particolare, emerge chiaramente che la Corte, pur affermando, nel primo caso, la “sicura

¹¹⁹ Questo “depauperamento” degli “spazi” e degli obiettivi oggetto di normazione regionale, sotto il profilo specifico della potestà legislativa riconosciuta in capo alle Regioni, può essere ricondotto, essenzialmente, a ciò che è stato definito efficacemente in dottrina come “smaterializzazione delle materie”, in riferimento all’“indebolimento” del fondamento “materiale” sul quale poggia il riparto di competenze legislative previsto dall’art. 117 Cost. (così F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Milano, 2006, citato da R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta. Nota a Corte cost. 401/2007*, in www.forumcostituzionale.it).

¹²⁰ La sentenza n. 90/06 riguardava un conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Campania in ordine all’utilizzo del demanio marittimo come porto turistico e, più in

competenza regionale” a disciplinare il regime delle concessioni inerenti i porti turistici proprio perché riconducibile alla potestà regionale in materia di turismo¹²² (Punti 8.2 e 8.3 delle *Considerazioni in diritto*), e nel secondo caso l’indiscussa attribuzione della materia “turismo” alla competenza legislativa residuale delle Regioni (Punto 8 delle *Considerazioni in diritto*), non esclude, tuttavia, che un futuro intervento statale, anche di natura legislativa oltre che amministrativa, nei rispettivi ambiti di disciplina considerati, possa risultare del tutto legittimo.

Facendo, peraltro, specifico riferimento alla seconda decisione, particolarmente significativa sia per la questione affrontata che per gli esiti cui ha condotto, la Corte stessa ha giudicato illegittima l’istituzione del “Comitato nazionale per il turismo”¹²³ non di per sé stessa, ovvero, da un certo angolo visuale, per effetto dell’attribuzione della materia “turismo” alla competenza “residuale” delle Regioni, ma solo perché il “Comitato” in parola risultava titolare di una «stabile» (*ergo* non proporzionata) funzione di indirizzo e coordinamento delle politiche di settore, senza prevedere un adeguato

particolare, ad una richiesta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto di Napoli di «procedere agli adempimenti amministrativi relativi al rilascio delle concessioni demaniali in ambito portuale». In merito alla decisione *de qua*, v. M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, in *Il foro amministrativo C.d.S.*, 2006, pagg. 2423 ss..

¹²¹ La sentenza n. 214/06 aveva ad oggetto il d.l. 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, in particolare nella parte in cui istituiva il “Comitato nazionale per il turismo” affidandogli, stabilmente, compiti di indirizzo e coordinamento delle politiche turistiche nazionali (art. 12, co. 1), nonché nella parte in cui disciplinava l’Ente Nazionale per il Turismo riformato, dallo stesso decreto, in Agenzia Nazionale del Turismo.

¹²² E’ opportuno evidenziare come tale orientamento sia stato sostanzialmente confermato anche nella successiva sentenza n. 344/07, avente ad oggetto anch’essa un conflitto di attribuzione relativo all’utilizzo del demanio marittimo come porto turistico, laddove è stata implicitamente negata la competenza statale in materia.

¹²³ Il “Comitato nazionale per il turismo” avrebbe dovuto rappresentare una sorta di sede di coordinamento e sostegno delle politiche per il turismo sostanzialmente sottoposta al controllo del Governo. Tra i suoi compiti, previsti dal DPCM 8 settembre 2005 (adottato sulla base della previsione contenuta nell’art. 12, co. 1, del d.l. n. 35/05), quelli di coordinamento delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e di promozione all’estero delle stesse. La sua composizione prevedeva la partecipazione dei Ministri delle attività produttive, degli affari regionali, dell’innovazione e le tecnologie, dell’economia e delle finanze, dell’ambiente e della tutela del territorio, delle infrastrutture e dei trasporti, dei beni e delle attività culturali, il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni, il Coordinatore degli assessori regionali al turismo o suo delegato, quattro rappresentanti delle Regioni, tre rappresentanti delle principali associazioni di categoria e un rappresentante delle Camere di commercio.

coinvolgimento delle Regioni nella sua composizione e nell'esercizio dei poteri decisionali (Punto 8 delle *Considerazioni in diritto*). In altri termini, alla base dell'accoglimento della questione *de qua* vi è, essenzialmente, il mancato rispetto di quei vincoli messi stabilmente a fuoco dalla stessa giurisprudenza costituzionale affinché risulti legittima l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative e della connessa disciplina legislativa¹²⁴.

Sulla base di questi (problematici)¹²⁵ presupposti, infatti, il Giudice costituzionale ha, poi, fatto salva, nell'ambito della stessa sentenza, la riforma dell'Enit (trasformata in Agenzia Nazionale del Turismo) sia nel suo impianto generale, sia, più specificamente, nella parte in cui vincola espressamente il funzionamento dell'Agenzia in questione «all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive» (art. 12, co. 2 del d.l. n. 35/2005), nonostante la competenza regionale in materia di turismo¹²⁶. E' risultato sufficiente, in particolare, che la disciplina in esame fosse stata preceduta da un'intesa tra Stato e Regioni (nel rispetto del principio di leale collaborazione) e che avesse previsto esclusivamente compiti di promozione dell'offerta turistica unitaria del nostro Paese, «nonché la promozione integrata delle risorse turistiche delle Regioni»¹²⁷ (nel rispetto, quindi, del vincolo di proporzionalità

¹²⁴ In forza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., co. 1, l'esercizio unitario di funzioni amministrative può essere "attratto" in capo allo Stato, ma «ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere un compito siffatto» (Sent. n. 303/03). In merito, v. anche le sentenze nn. 383, 285, 270 e 242 del 2005, n. 6 del 2004.

¹²⁵ Evidenzia gli aspetti di maggiore criticità della sentenza n. 214/06, M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *le Regioni*, 2007, pp. 101 ss., il quale sottolinea, tra l'altro, le modalità di applicazione, tutt'altro che chiare e nette, dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

¹²⁶ A tale specifico riguardo è opportuno sottolineare come la sottoposizione dell'Agenzia Nazionale del Turismo ai poteri di indirizzo e vigilanza dell'esecutivo statale svuoti di significato anche il fatto che all'interno dell'organo di direzione dell'Agenzia stessa vi sia una consistente componente di derivazione regionale.

¹²⁷ Le funzioni dell'Agenzia Nazionale del Turismo, previste dall'art. 2 del regolamento delegato di cui all'art. 12, co. 7 del d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 80/05, riguardano, essenzialmente, la realizzazione di «strategie promozionali a livello nazionale e internazionale e di informazione all'estero e di sostegno alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani», lo svolgimento di «attività di consulenza e di assistenza per lo Stato, per le Regioni e per gli altri organismi pubblici in materia di promozione di prodotti turistici, individuando idonee strategie commerciali che permettano all'Italia di presentarsi in modo efficace sui mercati stranieri», l'organizzazione di «servizi di consulenza, assistenza e collaborazione in favore di soggetti pubblici e

dell'intervento normativo statale), per essere ritenuta non solo legittima, ma, per molti versi, persino necessaria.

La Corte, infatti, sulla base di rilievi meramente "pragmatici" e contingenti, sembra spingersi ben oltre la legittimazione formale della disciplina in questione laddove «giustifica» espressamente l'intervento legislativo dello Stato alla luce del «rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana» e dell'«estrema varietà dell'offerta turistica italiana» (Punto 9 delle *Considerazioni in diritto*), così finendo col rafforzare la (problematica) "base unitaria" della disciplina del turismo anche al di là del principio di continuità dell'ordinamento.

Ad ogni modo, questo peculiare inquadramento della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ha trovato, poi, una sostanziale conferma anche in altre pronunce successive. La Corte, infatti, pur sottolineando (o, comunque, sottintendendo) costantemente che l'attribuzione alle Regioni della competenza in questione è «pacifica», ha ribadito che ciò non può escludere l'intervento legislativo statale, ad esempio, per prevedere misure aggiuntive di carattere finanziario giustificate dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive del comparto turistico nazionale (sent. n. 94/08)¹²⁸, o per disciplinare ed esercitare, nel rispetto del principio di leale collaborazione, funzioni connesse ad interessi di carattere unitario ed attratte in sussidiarietà a livello statale (sent. n. 76/09)¹²⁹.

privati, ivi compresi gli uffici e le agenzie regionali, per promuovere e sviluppare processi indirizzati ad armonizzare i servizi di accoglienza e di informazione ai turisti ed anche, con corrispettivo, per attività promozionali e pubblicitarie, di comunicazione e pubbliche relazioni», l'attuazione di «forme di collaborazione con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli affari esteri».

¹²⁸ La sentenza n. 94/08 riguardava complessivamente tre commi (i nn. 251, 1227 e 1228) dell'art. 1 della legge finanziaria per l'anno 2007 inerenti la determinazione dei canoni annui per le concessioni di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, e due distinte autorizzazioni ad erogare fondi straordinari per il sostegno e l'incremento dell'offerta turistica. A tale proposito le Regioni Lombardia e Veneto lamentavano, in estrema sintesi, una lesione del principio di leale collaborazione nonché della competenza regionale in materia di turismo. La Corte ha significativamente accolto la questione solo nella parte in cui censurava la violazione del principio di leale collaborazione, essendo stato previsto, "a regime", «un coinvolgimento meramente cognitivo delle Regioni» (Punto 6 delle *Considerazioni in diritto*).

¹²⁹ Il Giudice delle leggi, nella sentenza n. 76/09, era chiamato a giudicare alcune disposizioni della legge finanziaria del 2008 (in particolare, l'art. 2, co. nn. 194 e 195 della legge 24 dicembre 2007, n. 244), impugnate dalla Regione Veneto, in cui era prevista l'adozione di uno o più regolamenti delegati da parte del Governo al fine di favorire sia l'aumento dei flussi turistici sia la nascita di nuove imprese del settore attraverso la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure e degli adempimenti amministrativi. Anche in questo caso la Corte, pur ritenendo legittima una deroga al normale riparto di competenze in forza dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, rilevava l'illegittimità della

E' interessante rimarcare come, anche in quest'ultimo caso, venga ribadita, in particolare, la logica degli interessi unitari derivanti dalla «grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese» e dal «rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale»¹³⁰, confermando un orientamento di fondo tutt'altro che privo di criticità e di ripercussioni sulla "qualità", oltre che sugli "spazi", della legislazione regionale.

Se è vero, infatti, che i presupposti evocati possono richiedere un'attività promozionale unitaria¹³¹ anche in relazione alla natura degli interessi economici perseguiti, ovviamente a condizione «che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni»¹³², è altresì vero che, in tal modo, in assenza di ulteriori specificazioni,

norma statale per il mancato rispetto del principio di leale collaborazione, giacché la legge n. 244/07 prevedeva che la Regione fosse solo *sentita* (senza la necessità di raggiungere un'intesa) in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Pone in rilievo i profili maggiormente problematici della decisione *de qua* in ordine all'applicazione del principio di sussidiarietà e del suo utilizzo pretorio da parte della Corte, G. DI COSIMO (ID., *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *le Regioni*, 2009, pp. 729 ss.), il quale sottolinea in particolare, come, differentemente da altre decisioni, la Corte, nel caso in esame, abbia indirettamente legittimato una "attrazione in sussidiarietà" della disciplina legislativa da parte dello Stato alla luce della mera sussistenza di un interesse "unitario" e della conseguente esigenza di esercitare a livello centrale le funzioni idonee a soddisfare siffatto interesse, ovvero prescindendo, in sostanza, dalla separazione di competenze fra regolamento statale e fonti regionali di cui all'art. 117, co. 6 Cost..

¹³⁰ Tali rilievi, formulati al Punto 2 delle *Considerazioni in diritto*, ripropongono, fondamentalmente, quanto già evidenziato nella sent. n. 214/06, cui si è già avuto modo di fare cenno, e nella sent. n. 88/07 avente ad oggetto la realizzazione di insediamenti turistici di rilievo nazionale.

¹³¹ Nella fattispecie considerata dalla sent. n. 76/09, si fa riferimento, in particolare, all'attribuzione del compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore di soggetti nazionali ed internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti diretti a riqualificare il prodotto turistico nazionale al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo. A tale fine è prevista l'emanazione, da parte dello Stato, di regolamenti volti a sostenere, anche con la semplificazione delle procedure amministrative previste, l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese. E' ovvio che, trattandosi di regolamenti destinati a vincolare anche le Regioni, questi ponevano taluni problemi di fondo che riguardavano direttamente la salvaguardia degli spazi di autonomia regionale. Proprio a questo proposito, infatti, la Corte ha giudicato illegittimo l'art. 2, co. 194, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) nella parte in cui non era prevista la sottoscrizione di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ma solo la richiesta di un mero parere espresso dalla Conferenza stessa.

¹³² Così al Punto 2 delle *Considerazioni in diritto*.

si rischia che venga riaffermata surrettiziamente la vecchia logica¹³³, certamente poco compatibile col nuovo assetto costituzionale, secondo cui, a fronte di astratte e generiche previsioni formali, debbano essere lasciati, in concreto, alle Regioni solo degli ambiti competenziali (più che vere e proprie competenze organicamente intese) di mero (e circoscritto) rilievo locale.

In sostanza, il riconoscimento di istanze di natura unitaria e la conseguente esigenza di assicurarne la tutela attraverso il meccanismo della attrazione in sussidiarietà sia delle funzioni necessarie per il loro soddisfacimento, sia della connessa disciplina legislativa, se, per un verso, sembrano trovare fondamento in un principio di ordine generale certamente ineludibile, ma difficilmente circoscrivibile in concreto, costituito dalla *unità e indivisibilità* della Repubblica, nonché nel principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost. ed in alcune vere e proprie ragioni sostanziali che, entro certi limiti, appaiono difficilmente non condivisibili (quali la natura multiforme del comparto, le esigenze di competitività a livello internazionale, il funzionamento ottimale del settore), per l'altro sembrano potersi espandere *ad libitum* attraverso discutibili elementi giustificativi meramente "fattuali" o contingenti, quali l'importanza economica del settore, le occasionali ragioni di opportunità politica, o la (presunta) importanza nazionale assunta da (o da conferire a) taluni insediamenti turistici.

Al di là dei casi già richiamati in precedenza, in effetti, se esaminiamo, ad esempio, la sentenza n. 88 del 2007, relativa ad alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2006 inerenti la realizzazione di «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale»¹³⁴, ci accorgiamo che la Corte dichiara illegittima,

¹³³ Si tratta di una impostazione generale che se, da un lato, affonda le sue radici nella stessa fase costituente, nel dibattito sviluppatosi in quella sede circa il ruolo ed il grado di autonomia da riconoscere all'ente regionale (così come si è avuto modo di rilevare), nonché nella concreta attuazione del modello di autonomia regionale che ne è seguita, dall'altro trova la sua peculiare *ratio* e (parziale) giustificazione solo in quello specifico contesto politico-istituzionale, ma, sul piano più strettamente costituzionale, non dopo la riforma del Titolo V del 2001.

¹³⁴ Si tratta della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006"), della quale sono stati impugnati, in estrema sintesi, i commi da 583 a 593 dell'art. 1, da parte di quattro Regioni (sia a statuto ordinario che speciale), soprattutto per violazione della loro potestà legislativa e regolamentare. Le censure riguardavano, più in particolare, le disposizioni statali che disciplinavano la realizzazione di insediamenti turistici c.d. «di qualità di interesse nazionale», anche tramite la concessione di beni demaniali marittimi, in seguito ad una proposta presentata dalla Regione o dagli enti (anche associati) territorialmente interessati, o, anche, da altri soggetti purché ritenuti tecnicamente, economicamente ed organizzativamente idonei sulla base di requisiti definiti da uno specifico regolamento statale adottato con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del

in particolare, la norma che affidava ad un regolamento statale¹³⁵ la definizione dei requisiti necessari da riscontrare in capo ai soggetti abilitati alla presentazione delle proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione¹³⁶ solo perché, con tale previsione, veniva vincolata la Regione senza che fosse contemplata alcuna forma di interlocuzione con quest'ultima, prescindendo, cioè, del tutto dalla potenziale lesione della sfera di competenza regionale in materia di "turismo", evidentemente ritenuta salvaguardata, invece, dalla semplice predetta interlocuzione (salvo che fosse dotata, ovviamente, di una qualche capacità di incidenza).

Anche in questo caso, dunque, l'illegittimità della norma statale viene ricondotta esclusivamente ad una palese violazione del principio di leale collaborazione, la quale, se in altre circostanze può essere risultata congrua per dare conto dei profili di illegittima interferenza dell'intervento statale nel settore turistico (v., ad esempio, la sentenza n. 339/07 in materia di agriturismo), nel caso in questione sembra presentare alcune implicazioni quantomeno problematiche nella misura in cui se ne lascino impregiudicati taluni profili di ambiguità. La decisione *de qua*, infatti, sembra implicare, così come rivendicato dallo stesso Governo, che è sufficiente che gli insediamenti in questione siano (genericamente ed *a priori*) connotati come «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale» affinché si configuri un interesse sovraregionale e si legittimi l'intervento unitario dello Stato. Un intervento che, peraltro, appare simile ad un atto di indirizzo e coordinamento, se non proprio una vera e propria disciplina statale del settore, persino dettagliata se si considerano le caratteristiche del regolamento in essa previsto (anche se sottoposto al vincolo di raggiungere un'intesa tra Stato e Regioni in sede di Conferenza)¹³⁷.

Complessivamente, dunque, l'attrazione in sussidiarietà, al di là degli esiti delle singole decisioni della Corte, sembra costituire uno strumento particolarmente incisivo e potenzialmente molto pervasivo per legittimare interventi "unitari" dello Stato in materia di turismo a scapito della competenza

territorio, così come previsto dal comma 586 della legge impugnata. Pone in rilievo la problematicità delle argomentazioni contenute nella sentenza n. 88/07, soprattutto in relazione al rapporto tra la potestà normativa regionale e l'intervento statale con fonte regolamentare in materia di turismo, D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in www.forumcostituzionale.it.

¹³⁵ Si tratta del decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio cui si è già fatto precedentemente cenno.

¹³⁶ Si tratta di tutti gli altri soggetti che sarebbero potuti risultare idonei pur non essendo enti territoriali (singoli e/o associati).

¹³⁷ A questo specifico riguardo v. V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà...senza sussidiarietà (note a margine della sentenza n. 88 del 2007, in le Regioni, 2007, pp. 818 ss..*

regionale in esame, non solo perché il principio di sussidiarietà verticale sembra funzionare, in generale, essenzialmente in senso “ascendente”, ovvero per consentire allo Stato di “recuperare” ulteriori spazi normativi rispetto a quelli riconosciuti *per tabulas*, ma anche perché il meccanismo in questione è stato applicato pacificamente non solo in materie di potestà legislativa concorrente, sulla scorta di quanto affermato dalla nota sentenza n. 303 del 2003, ma anche in una materia di competenza “residuale”, quale è quella relativa al turismo, contribuendo, in tal modo, a “svilire” ulteriormente la competenza stessa¹³⁸.

Se passiamo, poi, a considerare i confini e gli specifici ambiti di disciplina della materia “turismo”, possiamo riscontrare come, al di là delle «deroghe al normale riparto di competenze» giustificate dall’esigenza di tutelare istanze unitarie a livello statale¹³⁹, la giurisprudenza della Corte abbia individuato, in varie occasioni, gli ambiti normativi che pur riguardando, a vario titolo, le attività turistiche, non rientrano nella materia *de qua*, finendo, in tal modo, col delimitarne non solo la portata, ma, talvolta, anche le stesse finalità generali.

Se tralasciamo i casi in cui sono state rilevate mere “interferenze” marginali con la materia “turismo”¹⁴⁰, infatti, la Consulta ha, in primo luogo, dovuto distinguere gli ambiti di disciplina da ricondurre alla materia “professioni”, oggetto di competenza legislativa concorrente, *ex art. 117, co. 3 Cost.*, rispetto a quelli da ricondurre, per l’appunto, alla materia “turismo” (sentenze nn. 222 del 2008, 271 del 2009, 132 del 2010, 311 del 2013, 117 del 2015). A questo riguardo, la Consulta, nonostante un orientamento iniziale secondo cui la disciplina di un’attività professionale legata al comparto turistico (segnatamente quella esercitata dalle “guide ambientali escursionistiche”) dovesse essere considerata parte integrante della disciplina del “turismo” *tout court*, sia pure facendo riferimento all’originaria formulazione dell’art. 117 Cost. (sent. n. 459/05)¹⁴¹, ha successivamente affermato la piena appartenenza della

¹³⁸ Sulla eccessiva marginalità riservata dalla Corte alle materie residuali v., tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *Alcune riflessioni in tema di potestà statutaria e potestà legislativa regionale*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Torino, 2008, pp. 267 ss., il quale cita come esempio significativo proprio il turismo.

¹³⁹ Ciò nel rispetto dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione, secondo l’orientamento che il Giudice delle leggi ha costantemente adottato a partire dalla sentenza “pilota” n. 303/03, così come si è già avuto modo di rilevare.

¹⁴⁰ Si tratta, perlopiù, di limitate sovrapposizioni, poco significative ai fini del tema trattato in questa sede, tra la materia “turismo” ed altre materie quali “ordine pubblico e sicurezza”, “giustizia amministrativa”, “giurisdizione e norme processuali, ordinamento penale”.

¹⁴¹ La sentenza n. 459 del 2005 aveva ad oggetto una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dal TAR dell’Emilia Romagna inerente l’articolo 2, co. 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1 febbraio 2000, n. 4 (“Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento”), ovvero la previsione secondo cui la “guida ambientale escursionistica”, così come definita dalla disposizione oggetto di censura, può

disciplina inerente le professioni turistiche come, ad esempio, le attività di guida archeologica subacquea ed interprete (sent. n. 117 del 2015)¹⁴², di animatore (sent. n. 271/2009)¹⁴³, o di guida e di accompagnatore, alla materia “professioni” (sent. n. 222/08)¹⁴⁴.

Nella sentenza da ultimo richiamata, in particolare, la stessa Corte ha espressamente specificato, tra l’altro, come, in tema di attività professionali, la finalità turistica risulti «ininfluente ai fini del riparto di competenze delineato dall’art. 117 Cost.» (Punto 7 delle *Considerazioni in diritto*), sottraendo, in

esercitare la propria attività professionale anche in “ambienti montani”, mentre la legge 3 gennaio 1989, n. 6 (“Ordinamento della professione di guida alpina”), riserverebbe l’attività professionale di accompagnamento in montagna alle sole guide alpine ed agli “accompagnatori di media montagna”, di cui rispettivamente agli artt. 2, 3 e 21 della citata legge n. 6 del 1989. Ciò era stato ritenuto potenzialmente lesivo dell’art. 117 della Costituzione (nella sua formulazione precedente alla riforma operata dalla legge costituzionale n. 3/01), ma il Giudice delle leggi aveva rilevato che, con la disciplina in questione «non si erode l’area della figura professionale della guida alpina, ma si opera nell’area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice *in materia turistica*» rigettando, così, la questione di legittimità costituzionale proposta. In merito v. M. MALO, *Turismo e professioni*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁴² La sentenza n. 117/15 trae origine dalle censure mosse, in via diretta, nei confronti dei commi 49, lettere a), e), f), g), i) ed l), 72, 88, 89, 93, 104, 105 e 108, dell’art. 1 della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16 (“Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo – collegato alla legge di stabilità regionale 2014”) riguardanti, tra l’altro, l’istituzione di nuove figure professionali operanti nel settore turistico, quali la guida archeologica subacquea e l’interprete turistico. Anche in tale occasione la disciplina regionale è stata ritenuta illegittima, nella parte *de qua*, poiché tale disciplina rientra nella competenza concorrente in materia di “professioni”.

¹⁴³ Con la sentenza n. n. 271/2009 la Corte ha affermato che non rientra nella competenza residuale in materia di turismo la disciplina della professione di animatore turistico giacché la disciplina va ricondotta alla materia “professioni”.

in virtù del criterio teleologico. In tale decisione si ribadisce, tra l’altro, che «in materia di professioni, la giurisprudenza della Corte è ferma nel senso che compete allo Stato l’individuazione dei profili professionali

e dei requisiti necessari per il relativo esercizio» (Punto 2.1 delle *Considerazioni in diritto*).

¹⁴⁴ In questa occasione la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere circa la legittimità costituzionale di più disposizioni del d.l. 31 gennaio 2007, n. 7 (“Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese”), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, co. 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40. Tali disposizioni riguardavano l’esercizio delle attività di guida turistica e di accompagnatore turistico ed erano ritenute lesive, dalla Regione Veneto, dell’autonomia legislativa regionale e del principio di leale collaborazione. La Corte, in estrema sintesi, ha rigettato la questione affermando che la disciplina delle professioni turistiche non può essere ricondotta alla competenza regionale di tipo residuale in materia di “turismo”, come espressamente prospettato dalla tesi di parte regionale, ma deve essere considerata oggetto di competenza concorrente in materia di “professioni”.

maniera netta, tale oggetto normativo alla materia “turismo” sulla base di un orientamento poi divenuto pressoché costante¹⁴⁵.

La diretta conseguenza di siffatto orientamento può essere sintetizzata, in ultima analisi, nella piena legittimazione dello Stato a disciplinare, in sostanza, i principi fondamentali relativi a tutto ciò che concerne la individuazione dei profili professionali, la determinazione dei requisiti e dei titoli necessari per l’esercizio delle professioni turistiche, la definizione e l’istituzione dei relativi albi professionali, ovvero, complessivamente, una disciplina che ha impedito alle Regioni di innovare, in relazione alle peculiari esigenze del proprio territorio, le figure professionali operanti nel settore, o di assumere quella funzione, per certi versi, anticipatrice della legislazione statale già dimostrata in passato, ad esempio in tema di recettività, nella misura in cui non si è limitata a disciplinare i soli principi generali in senso stretto.

In secondo luogo, non fanno parte della materia “turismo” la disciplina dei principi generali in ordine alla somministrazione di bevande e di alimenti nelle aziende di agriturismo, giacché tali ambiti vengono ricondotti dalla Corte alla materia (di competenza concorrente) “tutela della salute” (sent. n. 339 del 2007)¹⁴⁶.

Rientrano, infine, nella competenza esclusiva statale in “materia” di “ordinamento civile” (*ex art. 117, co. 2, lett. l*) la disciplina che subordina all’autorizzazione dell’assemblea condominiale l’esercizio dell’attività di *bed & breakfast*, perché ritenuta limitativa del diritto di proprietà (sent. n. 369 del 2008), e la disciplina della variazione annuale massima dei diritti aeroportuali (sent. n. 51 del 2008), in parte sussumibile anche nella potestà legislativa esclusiva dello Stato in “materia” di “concorrenza”¹⁴⁷.

¹⁴⁵ L’orientamento in parola è stato ribadito nella sent. n. 271/09 (commentata da M. MALO, *Turismo senza professioni regionali*, in *le Regioni*, 2010, pp. 654 ss.) facendo riferimento all’attività di animatore turistico, e nella sent. n. 132/10 in relazione all’introduzione, con legge regionale, di nuove figure professionali operanti nel settore turistico.

¹⁴⁶ Nella sentenza n. 339/07, la Corte ha fatto salve, altresì, le norme con cui la legge 20 febbraio 2006, n. 96 (“Disciplina dell’agriturismo”) definisce dei criteri omogenei di classificazione delle aziende agrituristiche sull’intero territorio nazionale e consente l’adozione, da parte dello Stato, di un programma per lo sviluppo dell’agriturismo, sulla base dell’esigenza di tutelare degli interessi unitari del comparto nel rispetto del principio di leale collaborazione (era stata raggiunta, infatti, un’apposita intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni).

¹⁴⁷ Con la sentenza n. 51/08, in verità, la Corte ha stabilito che la disciplina del sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali, impugnata sotto vari profili da cinque Regioni, tra cui anche una a statuto speciale (la Sicilia), va ricondotta alle competenze esclusive statali “ordinamento civile” (art. 117, co. 2 lett. l) e “tutela della concorrenza” (art. 117, co. 2, lett. e).

In tutti questi casi, nei quali la Corte ha, di fatto, delimitato la materia “turismo” applicando, perlopiù, il criterio di “prevalenza”¹⁴⁸ per inquadrare e risolvere la c.d. “concorrenza delle competenze”, analogamente a tutti gli altri casi nei quali non potendosi individuare un confine netto fra una o più competenze legislative statali e regionali (tutte di per se legittime) che insistono, contemporaneamente, sullo stesso oggetto normativo (ad esempio, sotto forma di competenza “materiale” e di limite all’esercizio della stessa)¹⁴⁹, si stabilisce, sul piano giurisprudenziale, quale interesse (connesso all’esercizio dell’una o dell’altra competenza) ed in che misura debba “prevalere”¹⁵⁰.

In taluni casi, peraltro, l’applicazione di tale criterio ha sortito l’effetto di rendere del tutto irrilevante, più che “soccumbente”, il “rilievo turistico” di una disciplina oggetto di un intreccio di competenze, rispetto alle quali la Corte ha individuato, per così dire, in maniera assoluta un interesse prevalente del tutto estraneo alle finalità turistiche e, con esso, la competenza legittimata a disciplinarlo, come nel caso della sentenza n. 278 del 2010¹⁵¹.

In questa articolata decisione, riguardante principalmente questioni di politica energetica, il Giudice delle leggi, nella parte in cui esamina specificamente la disciplina inerente l’installazione ed il rimessaggio di mezzi

¹⁴⁸ Il criterio di prevalenza sembra essere stato utilizzato esplicitamente per la prima volta dalla Corte nella sent. n. 370/2003. In tale circostanza la Corte ricondusse, in particolare, gli interventi pubblici a favore dell’istituzione di asili nido alla materia “istruzione”, così come evidenziato in R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta. Nota a Corte cost. 401/2007*, cit., il quale puntualizza, anche, come lo stesso criterio abbia trovato una ulteriore specificazione nella successiva sentenza n. 50/2005, avente ad oggetto i c.d. “contratti di formazione”, assumendo, di fatto, una sorta di funzione di coordinamento tra competenze esclusive dello Stato, da un lato, e competenze concorrenti e residuali delle Regioni, dall’altro.

¹⁴⁹ V., ad es. la sentenza n. 369/08.

¹⁵⁰ Facendo riferimento, in particolare, alle interferenze con l’esercizio della competenza esclusiva in “materia” di “ordinamento civile”, sottolinea, in particolare come appaia quantomeno problematica l’applicazione di tale criterio nella giurisprudenza costituzionale, C. CHIOLA, *Regioni e ordinamento civile: materia o limite?*, in www.federalismi.it, n. 22/2006, pp. 9 ss. Approfondisce le problematiche implicazioni relative all’esercizio della competenza in questione E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005.

¹⁵¹ La sentenza n. 278 del 2010, nell’ambito di una molteplicità di profili di illegittimità della legge 23 luglio 2009, n. 99 (“Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia”) sollevate soprattutto in relazione alla delega legislativa al Governo in materia di energia nucleare ed all’introduzione di nuove misure per la sicurezza e il potenziamento del settore energetico in generale, aveva ad oggetto anche la disciplina di installazioni e rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento nelle strutture turistico-ricettive all’aperto. A quest’ultimo specifico proposito la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 9, della legge in questione ritenendo violata, tuttavia, non la potestà residuale regionale in materia di turismo”, ma la competenza concorrente in materia di “governo del territorio”.

mobili di pernottamento in strutture turistico-ricettive all'aperto, pur riconoscendo che «la norma in esame certamente interseca la materia del turismo», afferma, subito dopo, che il «'nucleo essenziale' – secondo il consolidato criterio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le più recenti, si vedano le sentenze n. 52 del 2010 e n. 339 del 2009) – è costituito dalla disciplina urbanistico-edilizia relativa alla installazione di mezzi mobili di pernottamento» e che, perciò, «essa deve essere ricondotta alla materia del governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.» (Punto 18.1 delle *Considerazioni in diritto*).

La Corte, dunque, rileva che, nella questione esaminata, sono prevalenti “in assoluto” gli interessi connessi al governo del territorio essenzialmente perché la norma censurata si occupa di profili urbanistici, relativi alla installazione di mezzi mobili di pernottamento, a prescindere dalle specifiche finalità riconducibili più o meno direttamente al turismo, quale quella di garantire, in particolare, migliori condizioni di competitività dell'offerta di servizi turistici nelle strutture turistico-ricettive all'aperto.

In altri casi, tuttavia, la Corte sembra privilegiare il criterio teleologico, ma a favore dello Stato e contro le Regioni, per circoscrivere la *ratio* della disciplina regionale oltre che i suoi spazi normativi “materiali” in senso stretto, come, ad esempio, in occasione della sentenza n. 232 del 2008¹⁵². In questa decisione, infatti, il Giudice delle leggi, nello stabilire che la disciplina esaminata, relativa all'utilizzo di strutture non fisse aventi finalità turistiche¹⁵³, non rientra nella competenza regionale residuale in materia di “turismo”, riconduce “finalisticamente” siffatta disciplina alla competenza dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente” (art. 117, co. 2, lett. s), rilevando, altresì, che se ciò, per un verso, non esclude *a priori* la possibilità che le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà residuale in materia di “turismo”, possano assumere, indirettamente, tra i propri scopi anche quelli relativi alla tutela ambientale, per l'altro, implica che la legislazione di livello regionale non possa derogare, in ogni caso, alle *finalità uniformi* individuate a livello statale.

¹⁵² La decisione in questione ha dichiarato illegittimo il comma 4 bis dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (“Disciplina della tutela e dell'uso della costa”), così come introdotto dall'art. 42 della legge della stessa Regione 16 aprile 2007, n. 10 (“Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia”). Tale disposizione stabiliva che «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica» in violazione della competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell'ambiente” di cui all'art. 117, co. 2, lettera s).

¹⁵³ Si fa riferimento, più precisamente, alla disciplina dell'utilizzo di strutture precarie e amovibili destinate a finalità turistico-ricreative in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica.

In definitiva, appare evidente come la competenza legislativa regionale in materia di “turismo” risulti in vario modo più che “permeabile” agli interventi normativi dello Stato la cui penetrazione e “condizionamento” rispetto alla complessiva disciplina del settore turistico si estende ben oltre i titoli di intervento esclusivo di natura trasversale (in particolare, “tutela dell’ambiente”, “concorrenza”, “ordinamento civile”, etc.), o la disciplina dei principi fondamentali in materie, di competenza concorrente, contigue o parzialmente sovrapposte (in particolare “professioni”, “governo del territorio”, “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”) alla materia “turismo”.

Tutto ciò ha trovato conferma, peraltro, anche quando la Corte, essendo stata chiamata a giudicare il c.d. “Codice del turismo” introdotto dal decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79¹⁵⁴, ha dichiarato illegittima gran parte dello stesso¹⁵⁵ perché adottato in carenza di una specifica delega¹⁵⁶, e per ciò stesso giudicato indirettamente lesivo delle attribuzioni regionali.

La sentenza n. 80 del 2012, al di là della declaratoria di illegittimità (parziale) e dei suoi effetti formali che pure hanno travolto gran parte dell’impianto della legge n. 79/11, sembra ribadire, in generale, proprio come la disciplina del turismo sia tenuta larvamente “in ostaggio” dallo Stato sempre pronto a rivendicarne la “vocazione” unitaria di fondo ed a penetrarne la diffusa “permeabilità”. Una “permeabilità” che, anche in quest’occasione, nonostante l’accoglimento di gran parte delle censure mosse dalle Regioni, è stata acutamente rilevata da un’autorevole dottrina¹⁵⁷. Ciò non solo perché

¹⁵⁴ Si tratta del “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell’articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio” adottato sulla base della delega contenuta nell’art. 14 della legge n. 246/05 ed impugnato dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto sotto svariati profili, tra cui la lesione della competenza regionale in materia di “turismo” per eccesso di delega.

¹⁵⁵ Si fa riferimento alla sentenza n. 80 del 2012 con la quale la Corte ha giudicato incostituzionali ben 19 articoli del d. l.vo n. 79/11, fondamentalmente, perché la disciplina statale delegata, non limitandosi al riordino della materia, ma dettando una più ampia disciplina dei rapporti Stato-Regioni con numerose “attrazioni in sussidiarietà” di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost., eccedeva l’oggetto della delega ridondando sulla sfera di competenza regionale.

¹⁵⁶ L’art. 14 della legge n. 246/05, infatti, facendo particolare riferimento ai commi 14 e 15, pur prevedendo un ampio riordino e la semplificazione della disciplina statale entrata in vigore prima del 1 gennaio 1970 e ritenuta da preservare necessariamente, nonché da integrare, razionalizzare e coordinare con la normativa successiva, non consentiva l’introduzione di una nuova disciplina statale del “turismo” così come rilevato, in estrema sintesi dalla Corte.

¹⁵⁷ V. G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, cit., il quale pone in rilievo proprio come, al di là dell’esito della sentenza n. 80/12, la disciplina contenuta nel

viene ribadito ancora una volta che «la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia» (Punto 4.4 delle *Considerazioni in diritto*), ma anche perché, al di là dei vari specifici profili problematici, emerge, sia pure indirettamente, una sorta di ineludibile "attitudine" (o, forse meglio, "condanna") della competenza regionale nella materia in questione a dover essere "coadiuvata" dall'intervento statale.

7. *La potestà legislativa in materia di turismo nel progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi": una possibile soluzione alle criticità insite nell'impianto costituzionale vigente o un mero "ritorno alle origini"?*

Il disegno di legge costituzionale c.d. "Renzi-Boschi"¹⁵⁸, ormai giunto quasi al compimento della prima delle due deliberazioni previste dall'art. 138 Cost., prevede, tra l'altro, una modifica significativa della potestà legislativa regionale in materia di "turismo" nell'ambito di una riforma che si prospetta profonda ed articolata¹⁵⁹ e che è apparsa, sia pure con motivazioni ed accenti

"Codice del turismo", anche se considerata "al netto" delle disposizioni annullate dalla declaratoria di accoglimento parziale della Consulta, mostri la perdurante "permeabilità" della competenza regionale in materia di "turismo" agli interventi normativi statali.

¹⁵⁸ Si tratta del d.d.l. cost. n. 1429-B approvato il 13 ottobre 2015 nuovamente in prima deliberazione, con modificazioni (dopo essere stato modificato dalla Camera dei deputati), e recante "*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*"

¹⁵⁹ Le modifiche che verrebbero introdotte dalla riforma in esame riguardano, fondamentalmente, da un lato, il superamento del bicameralismo paritario previsto dall'ordinamento vigente, con una conseguente ridefinizione, in particolare (ma non solo), dell'iter legislativo e delle funzioni del Senato della Repubblica, che, alla luce dell'art. 55 Cost. modificato, diventerebbe la Camera rappresentativa delle "istituzioni territoriali", nonché "di raccordo" tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione Europea, e, dall'altro, la ridefinizione dell'assetto delle autonomie, che, al di là dei vari specifici ambiti in cui interviene la riforma, incide profondamente non solo sui poteri e sulla articolazione delle autonomie stesse (si pensi alla ridefinizione del riparto di poteri normativi, ex art. 31 del d.d.l., alla "soppressione" degli enti provinciali, ex art. 29 del d.d.l., ed alla modifica dell'art. 116 Cost. in ordine alla disciplina del c.d. "regionalismo differenziato", ex art. 30 del d.d.l.), ma, a vari livelli, sull'intero assetto costituzionale, così come evidenziato in dottrina (v., tra gli altri, A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 8/2014; G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC* n. 3/2015). Non potendo dar conto, in questa sede, dei molteplici aspetti in cui si articola la riforma in questione, sia consentito rimandare ai numerosi contributi che ne hanno messo a fuoco

diversi, fundamentalmente condivisibile per alcuni degli obiettivi generali che si propone di perseguire¹⁶⁰, ma tutt'altro che priva di profili problematici, di

l'impianto generale (v., in particolare, A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC* n. 2/2015; U. DE SIERVO, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015; G. SCACCIA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione del 27 luglio*, in www.senato.it), ponendo, altresì, in rilievo, per un verso, la trasformazione della forma di governo (v., in particolare, M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC* n. 2/2015, M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi (come approvato dalla camera il 10 marzo 2015)*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015) e, più specificamente, la modifica della composizione, dei poteri e delle funzioni del Senato della Repubblica (v., tra gli altri, A. BARBERA, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione del 3 agosto 2015*; E. CATELANI, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del governo*; in www.federalismi.it, n. 8/2014; G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione del 30 luglio 2015*; G. LUCHENA, *il nuovo Senato: quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC* n. 4/2014; V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo «Senato della Repubblica»*. *Audizione del 27 luglio 2015*, tutti in www.senato.it), nonché della funzione legislativa (v., tra gli altri, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC* n. 3/2015), e, per altro verso, la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione (v., tra gli altri, M. CECCHETTI, *La difficile coerenza tra obiettivi e strumenti nella riforma costituzionale della forma di stato regionale e un «mito» da abbandonare*, in www.federalismi.it, n. 13/2015) ed, in particolare, la ridefinizione del riparto di competenze normative e dei rapporti tra Stato e Regioni (v., tra gli altri, S. MANGIAMELI, *Titolo V – il nuovo art. 117 (aprile 2015)*, in www.issirfa.cnr.it; P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2015; E. GIANFRANCESCO, *La «scomparsa» della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it), e la modifica della disciplina delle autonomie speciali (v., tra gli altri, A. RUGGERI, *ult. op. cit.*, in part. pp. 12 ss.; S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015).

¹⁶⁰ Appare ampiamente condivisa, in generale, l'esigenza di porre rimedio ai profili maggiormente problematici ed alle vere e proprie incongruenze rinvenibili nella disciplina vigente del Titolo V, Parte II della Costituzione, così come introdotta dalla riforma del 2001 (v. P. CIARLO, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 9/2014) anche se vengono rimarcate diffusamente le criticità ed, in taluni casi, i "gravi difetti" (così U. DE SIERVO, *cit.*) insiti nelle scelte di fondo e nelle specifiche modalità con cui la riforma interviene sull'assetto del nostro regionalismo (v., tra gli altri, A. ANZON DEMMIG, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in www.osservatorioaic, febbraio 2015; E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 1/2015). A tale riguardo, l'attenzione si è concentrata, principalmente, sul riparto di competenze normative che ha mostrato, come noto, le criticità più gravi anche alla luce dell'ingente contenzioso

possibili incongruenze e di intrinseche criticità inerenti sia alle soluzioni adottate, sia agli esiti (più o meno consapevolmente) perseguiti in concreto¹⁶¹.

La modifica della potestà legislativa in materia di “turismo”, in particolare, si inserisce in una più ampia revisione del riparto di competenze normative volta, per un verso, a ridefinire le competenze “materiali” stesse da riconoscere in capo allo Stato ed alle Regioni, e, per l’altro, a sancire (o meglio, se si considera l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale in merito, per certi versi, a formalizzare espressamente) un potere di intervento legislativo dello Stato anche nelle materie non riservate alla sua competenza (esclusiva) ogni qual volta si debba tutelare *l’unità giuridica ed economica della Repubblica* o un *interesse nazionale*.

Più specificamente, l’art. 31 del d.d.l. cost. n. 1429-B, prevede, in estrema sintesi (tralasciando, in questa sede, gli aspetti secondari o meno innovativi delle modifiche in corso di approvazione), una riallocazione delle competenze legislative attribuite (“per materie”) allo Stato ed alle Regioni¹⁶²; la soppressione della potestà ripartita di cui all’art. 117, co. 3 Cost. vigente, quantomeno se intesa come specifico criterio di attribuzione delle competenze “materiali”

sviluppatosi dinanzi alla Corte costituzionale e che ora si cerca di superare, tra l’altro, con la (solo apparente?) eliminazione della potestà legislativa concorrente. A questo proposito, v., in particolare, I. CIOLLI, *La nuova riforma del Titolo V e i nuovi conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, in www.gruppodipisa.it.

¹⁶¹ Si pensi, ad esempio, in riferimento alla forma di governo, alle funzioni assunte complessivamente dal Senato della Repubblica (inizialmente rinominato dal progetto di riforma come “Senato delle Autonomie”) e che risultano, in ultima analisi, poco incisive e, per taluni versi, ambigue o, per così dire, “irrisolte” soprattutto alla luce delle finalità ad esse ricondotte. Facendo riferimento, invece, alla forma di Stato regionale, si pensi, innanzitutto, alla problematica ridefinizione del riparto di competenze legislative (tutt’altro che convincente) ed al complessivo indebolimento dell’autonomia regionale che ne consegue e che ha fatto persino evidenziare, in dottrina, il carattere “punitivo” della riforma nei confronti dell’autonomia regionale, piuttosto che una autentica e coerente volontà del legislatore costituzionale di porre rimedio alle criticità e alle vere e proprie incongruenze derivate dalla riforma costituzionale del 2001 (così P. CARETTI, *cit.*, p. 3). Sottolinea, inoltre, come l’intero disegno riformatore sembri abbandonare il percorso di riforma dello Stato in senso federalistico, S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in www.osservatoriocostituzionale.it, novembre 2015, pp. 2 ss.

¹⁶² La riallocazione delle competenze legislative “materiali” riaffida, in particolare, alla potestà esclusiva dello Stato alcune materie, o più circoscritti ambiti “materiali”, legati perlopiù a settori e politiche di particolare rilievo economico e che la riforma costituzionale del 2001 aveva affidato (in alcuni casi “maldestramente”) alla potestà concorrente o residuale delle Regioni, come, ad esempio, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell’energia, l’ordinamento della comunicazione, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

previste dalla stessa disposizione¹⁶³; l'introduzione di una clausola che consente esplicitamente allo Stato di legiferare anche nelle materie che non sono di sua competenza nel caso in cui debbano essere tutelate delle istanze *unitarie* o, comunque, degli *"interessi nazionali"*¹⁶⁴; e, infine, la riarticolazione della potestà

¹⁶³ La puntualizzazione risulta necessaria in quanto, al di là della volontà dichiarata dal legislatore costituzionale di "superare" la potestà legislativa concorrente, in quanto ritenuta (forse strumentalmente, per giustificare un ulteriore accentramento delle competenze, ma di certo superficialmente, se non proprio erroneamente) la causa principale dei difficili rapporti tra Stato e Regioni e del conseguente ampio contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale che ne è derivato (tra i numerosi approfondimenti sul punto v., in particolare, A. RUGGERI, *ult. op. cit.*, pp. 17 e ss., il quale parla di *"inopinata rimozione della potestà concorrente"* che potrebbe comportare «un ulteriore, abnorme, incremento nell'esercizio delle competenze "trasversali"» e che non ha tratto, fondamentale, nessun insegnamento dall'esperienza e dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare, soprattutto in ordine alla progressiva "compressione" dell'autonomia regionale), il testo del progetto di riforma in corso di approvazione sembra contemplare, nondimeno, nuove possibili forme di potestà concorrente ove prevede quelle che sono state definite "clausole di colegislazione" (così G. RIVOSECCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni, le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, in www.gruppodipisa.it), ovvero una competenza statale limitata alle *"disposizioni generali e comuni"* della materia (art. 31 del d.d.l. di riforma in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. m, n, o, s, u), o, analogamente a quanto disposto dall'art. 117, co. 3 Cost. vigente, alle *"disposizioni di principio"* (solo in relazione all'art. 117, co. 2, lett. p così come previsto dal d.d.l. *de quo*). In tal senso v., tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *cit.*; S. MANGIAMELI, *cit.*; C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in www.astrid-online.it.

¹⁶⁴ Il d.d.l. costituzionale di riforma prevede, in particolare, che, in base al quarto comma dell'art. 117 Cost. novellato, «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'*unità giuridica o economica della Repubblica*, ovvero la tutela dell'*interesse nazionale*». Tale previsione sembra assumere, fondamentale, una funzione di "razionalizzazione", o se si vuole di "flessibilizzazione" del sistema di riparto delle competenze "per materie" soprattutto se considerato alla luce del "riparto di interessi" sottostanti. Si tratta, dunque, di una clausola volta a rendere meno rigido il riparto di competenze "per materie" anche al fine di non trascurare la (irrinunciabile) esigenza di sistema di tutelare gli "interessi unitari" a livello statale. Un'esigenza che, già in passato, la Corte ha, come noto, (creativamente) inteso come implicitamente presente nell'ordinamento, al punto da giustificare una deroga (tutt'altro che priva di profili problematici) al normale riparto di competenze normative. Ad ogni modo, in dottrina è stato evidenziato, in particolare, come la clausola introdotta dal d.d.l. costituzionale *de quo* nel quarto comma dell'art. 117 Cost., per un verso, vada considerata alla luce dell'esigenza generale di rendere maggiormente flessibile il riparto di competenze legislative "per materie" (v. S. MANGIAMELI, *cit.*, il quale rileva, altresì, come siffatta clausola non possa essere considerata una "clausola di supremazia" alla stregua di quanto previsto da altri ordinamenti, a cominciare da quello statunitense), e, per l'altro, non possa essere considerata come uno strumento teso ad affermare una mera "supremazia" statale tale da snaturare l'impianto costituzionale complessivo, ovvero in grado di determinare una «flessibilizzazione estrema» del concreto

legislativa primaria delle Regioni con l'attribuzione alla sfera di competenza regionale di un elenco di materie espressamente previste¹⁶⁵, che andrebbe ad aggiungersi ad una clausola generale di "residualità" analoga a (ma non coincidente con) quella prevista dal quarto comma dell'art. 117 Cost. vigente¹⁶⁶.

Limitandoci, dunque, a considerare, nell'ambito della revisione costituzionale in oggetto, unicamente la modifica dell'art. 117 Cost., appare subito evidente, anche solo alla luce dei brevi cenni richiamati, come la riforma *in itinere* non intenda porre semplicemente "rimedio" alle incongruenze ed alle criticità rinvenibili nella vigente distribuzione dei poteri normativi tra Stato e Regioni, magari alla luce del corposo contenzioso sviluppatosi dinanzi alla Corte costituzionale, ma voglia, piuttosto, incidere (molto restrittivamente) sull'ampiezza degli spazi di autonomia legislativa regionale, trasformando, altresì, la funzione e la *ratio* di siffatta autonomia tanto sotto il profilo, per così dire, "quantitativo" delle politiche pubbliche complessivamente affidate al governo regionale, quanto sotto quello "qualitativo" della capacità effettiva

esercizio delle competenze legislative con la conseguente compressione *ad libitum* delle istanze autonomiste costituzionalmente garantite (così E. GIANFRANCESCO, *cit.*, il quale, sottolinea, tra l'altro, l'importanza di inquadrare la clausola *de qua* alla luce della modifica della potestà concorrente e della eventuale deriva "centripeta" derivante dalla possibilità di attivare la clausola stessa non solo per la "tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica", così come sarebbe auspicabile, ma anche per la "tutela dell'interesse nazionale", correndo così il rischio di fornire, in ultima istanza, una rischiosa base di legittimazione per tutto ciò che il Parlamento potrebbe inquadrare come "interesse nazionale").

¹⁶⁵ Ai sensi dell'art. 31 del d.d.l. n. 1429-B, il terzo comma dell'art. 117 Cost. riformato attribuirebbe alle Regioni, oltre che una competenza di tipo "residuale", ovvero «in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato», una potestà legislativa "primaria" «in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica».

¹⁶⁶ A questo proposito ci si limita ad evidenziare come la nuova "clausola di residualità" non solo debba fare i conti con tipologie di competenze, sottratte al (o differenziate dal) suo oggetto, differenti rispetto a quelle previste dall'ordinamento vigente, a cominciare dalla competenza in materie espressamente elencate, ma vada anche considerata alla luce della clausola di "supremazia-flessibilità" di cui all'art. 117, co. 4 Cost., così come modificato dal d.d.l. costituzionale di riforma in questione.

delle Regioni stesse di poter elaborare delle discipline organiche e differenziate negli ambiti loro riservati¹⁶⁷.

Tutto ciò solleva forti e diffuse perplessità sotto molteplici profili relativi, tra l'altro, sia all'evidente riaccentramento di poteri e funzioni in capo allo Stato, che appare, per molti versi, tutt'altro che condivisibile, e, nel complesso, quasi in grado di trasformare l'ente regionale in una sorta di nuovo "grande ente locale", così come è stato "provocatoriamente" detto¹⁶⁸, sia all'assetto generale dei criteri di riparto delle competenze legislative, ivi compresa la "rimozione" della potestà ripartita, che non sembra in grado né di semplificare, né, tanto meno, di razionalizzare i rapporti tra ambiti, oltre che tra livelli, di normazione¹⁶⁹.

Ad ogni modo, nel quadro di riforma complessiva del riparto e dell'esercizio della potestà legislativa cui si è fatto cenno e che, in realtà, andrebbe ulteriormente contestualizzato alla luce non solo dei maggiori poteri normativi attribuiti allo Stato, che pure costituiscono un aspetto centrale della modifica dell'art. 117 Cost., ma anche del prefigurato rafforzamento dell'esecutivo che ne deriverebbe e che finirebbe col rendere quest'ultimo il vero «"signore" della legge», così come è stato efficacemente rilevato¹⁷⁰, la

¹⁶⁷ Posto che una disamina, anche solo sommaria, delle problematiche sollevate da tali presupposti va ben al di là dell'economia del presente lavoro, ci si limita a richiamare l'attenzione su quanto emerso in dottrina, per un verso, in ordine alla discutibile coerenza tra gli articolati ed ambiziosi obiettivi che la riforma in esame si propone di perseguire e le soluzioni proposte dalla riforma stessa, e, per l'altro, in relazione all'"impoverimento", oltre che al ridimensionamento in senso stretto, dell'autonomia regionale (v., tra gli altri, F. CERRONE, *memoria per la Commissione Affari costituzionali del Senato sul progetto di revisione costituzionale* (luglio 2015), in www.senato.it).

¹⁶⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del 27 luglio 2015*, in www.senato.it, p. 7, il quale, in sede di audizione presso il Senato della Repubblica, afferma, in particolare, che «pensare di ridurre le Regioni a una sorta di grande ente locale, anziché puntare su questa istituzione per articolare politiche complesse sul territorio, è un errore che può costare caro».

¹⁶⁹ Sono numerosi gli elementi che lasciano presagire un assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, sancito dalla riforma "Renzi-Boschi", tutt'altro che armonico o scevro dai problemi emersi nel nostro modello di regionalismo, a cominciare dai penetranti condizionamenti, oltre che limitazioni, che potranno subire le Regioni nell'esercizio della propria autonomia normativa, o l'ambiguità, per molti versi accresciuta, nella attribuzione e nella distinzione delle varie "etichette" assegnate alla potestà statale o regionale, così come ampiamente sottolineato in dottrina. Sul punto v., tra gli altri, G. SERGES, *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit.; G. RIVOCCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni, le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit..

¹⁷⁰ Sottolinea, in particolare, quest'aspetto S. MANGIAMELI, *Audizione Commissione Affari costituzionali del 27 luglio 2015*, cit., p. 9, il quale pone in rilievo, specificamente, come il

potestà legislativa regionale in materia di “turismo”, in particolare, è destinata a subire una profonda revisione che sembra poggiare, essenzialmente, su di una (problematica) distinzione tra la disciplina del governo delle politiche regionali di settore, da un lato, (che, come si avrà presto modo di constatare, resterebbe di competenza regionale), e la disciplina delle attività e delle finalità (unitarie o differenziabili su base regionale) riconducibili al comparto turistico, dall’altro (che sarebbero oggetto della legislazione di livello statale o regionale, fondamentalmente, in base alla natura dell’interesse da tutelare, così come si cercherà di mostrare più avanti).

Il “nuovo” art. 117 Cost., infatti, alla luce del d.d.l. costituzionale in esame, non prevederebbe più una potestà “residuale” delle Regioni in materia di “turismo”, ma, per un verso, attribuirebbe alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina delle «disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo» (art. 117, co. 2 Cost., lett. s, in corso di revisione), e, per l’altro, affiderebbe espressamente alla competenza regionale¹⁷¹ la materia inerente alla «valorizzazione e organizzazione regionale del turismo», lasciando, poi, alla potestà residuale delle Regioni stesse «ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato», che, nella fattispecie, riguarderebbe, innanzitutto, i profili di disciplina del turismo non riconducibili alle “disposizioni generali e comuni” di cui all’art. 117, co. 3 Cost. previsto dal progetto di riforma.

Alla luce di tutto ciò sembra profilarsi, dunque, da una parte, una competenza riguardante, essenzialmente, le politiche regionali (più che una vera e propria materia autonoma che risulterebbe di ardua configurazione)¹⁷² di «valorizzazione» ed «organizzazione» del comparto turistico, “scorporata”

Governo possa divenire, di fatto, il “signore” della legge» grazie, soprattutto, alla clausola di “supremazia-flessibilità” introdotta dalla riforma de qua.

¹⁷¹ E’ opportuno porre in rilievo come la disposizione che verrebbe introdotta nel terzo comma dell’art. 117 Cost. dalla riforma in esame, preveda, in particolare, una «competenza regionale» (nelle materie ivi elencate ed in «ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato») priva di ulteriori esplicite connotazioni che sembra riproporre, sotto il profilo letterale, una competenza di tipo primario, perlopiù, analoga a quella prevista dal quarto comma dell’art. 117 Cost. vigente, ma che, alla luce di una interpretazione sistematica del nuovo assetto della potestà legislativa, potrebbe anche beneficiare di una maggiore garanzia e di una più chiara individuazione (o, se si vuole, di una più netta *differenziazione* rispetto alle attribuzioni statali) dei titoli di competenza regionale, quantomeno in relazione alle materie espressamente elencate.

¹⁷² Per un inquadramento della distinzione e del problematico rapporto tra *materie e politiche pubbliche* nell’ambito del riparto di competenze normative previsto dalla nostra Costituzione, v. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in www.robertobin.it, il quale evidenzia, tra l’altro, la «naturale tensione» tra la natura “dinamica” delle politiche pubbliche e la natura intrinsecamente “statica” delle materie oggetto del riparto della potestà legislativa.

dall'originaria materia "turismo" (ed affidata, come si è visto, alla competenza legislativa primaria delle Regioni), e, dall'altra, una distinta competenza in materia di "turismo" *tout court*, comprendente le politiche nazionali (ovvero quelle a carattere "unitario" o di natura sovra-regionale) di sostegno e organizzazione del settore *de quo*, nonché le attività e le finalità ascrivibili al settore turistico (individuate "al netto", ovviamente, delle summenzionate politiche regionali).

Se nel primo caso l'oggetto della disciplina delle politiche regionali di "supporto" del turismo di rilievo locale appare sufficientemente chiaro, soprattutto se considerato alla luce delle funzioni che le Regioni, in tale specifico ambito, già svolgono in concreto e che, verosimilmente, continueranno a svolgere anche dopo la (eventuale) entrata in vigore della riforma costituzionale, nel secondo caso il riparto di competenze legislative appare meno lineare e netto. Ciò non solo per la difficile delimitazione delle "disposizioni generali e comuni sul turismo", cui farebbe riferimento il secondo comma dell'art. 117 Cost. riformato, quale oggetto di competenza esclusiva dello Stato ed alla luce della quale dovrebbe essere ricavata la potestà residuale delle Regioni in materia di disposizioni non "generali" e comuni" sul turismo, ma anche per l'intrinseca ambiguità della natura, dell'"oggetto" e degli esiti possibili riconducibili alla peculiare forma di "colegislazione" prefigurata dalla competenza *de qua*.

In primo luogo, infatti, potrebbe anche configurarsi, in linea generale, un intervento legislativo dello Stato che, in concreto, non si limiti a disciplinare gli aspetti generali della materia in senso stretto, analogamente a quanto accaduto in relazione alla vigente competenza esclusiva statale in materia di *norme generali sull'istruzione*¹⁷³, ma finisca con l'occupare *ad libitum* gli spazi di normazione in materia di "turismo", relegando l'intervento legislativo regionale all'esercizio di una potestà meramente "integrativa"¹⁷⁴ rispetto a quella statale.

A ciò si potrebbe aggiungere, tra l'altro, un ulteriore elemento di "compressione" dell'autonomia regionale costituito dal riferimento testuale alle disposizioni «comuni», oltre che «generali», cui andrebbe ricondotta la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "turismo". L'esplicito riferimento in parola, infatti, potrebbe prefigurare, in sostanza, non tanto un intervento statale limitato alla "base unitaria" della disciplina, tale da ricondurre i

¹⁷³ Come pone in rilievo G. SERGES (ID., *La potestà legislativa delle regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, cit., p. 17), a differenza della competenza concorrente dello Stato sui "principi fondamentali" di una materia, quella sulle "norme generali sull'istruzione" ha finito per legittimare, con l'avallo della Corte costituzionale, la possibilità per lo Stato di dettare una disciplina sostanzialmente esaustiva nella materia *de qua*.

¹⁷⁴ Evidenzia questa possibile lettura della locuzione "disposizioni generali e comuni" e della connessa competenza statale, G. RIVOSACCHI, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni, le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, cit., p. 4.

differenti interessi regionali ad un uniforme (e circoscritto) “nucleo di interesse” comune da valutare, eventualmente, alla luce di uno scrutinio stretto di costituzionalità, quanto, piuttosto, una legislazione accentrata in grado, di fatto, di individuare *ex se* ciò che può essere qualificato (anche molto elasticamente) come unificante e comune.

In verità, non appare del tutto convincente un approccio che penalizzi così pesantemente la legislazione regionale in materia di “turismo”, nonostante l’impianto generale risulti certamente non favorevole alle autonomie, non solo per la considerazione secondo cui la nuova formulazione dell’art. 117 Cost. (in questo come in altri casi) farebbe riferimento espressamente alle “disposizioni generali e comuni” della materia, a differenza di altri titoli di competenza formulati senza ulteriori specificazioni, ma anche perché il riferimento, (necessariamente) congiunto, al carattere generale ed a quello unitario della disciplina statale sembra indicare, in sostanza, una endiadi che rimanda a quel “fondo di interessi unitari” che, se per un verso, ha costituito, storicamente, l’irrinunciabile base su cui poggiare la disciplina del settore, così come si è avuto modo di sottolineare, per l’altro non appare in grado di esaurire tutti gli ambiti di disciplina della materia stessa, né, tanto meno, i molteplici interessi a questa ascrivibili.

Semmai, qualche dubbio potrebbe sorgere, *prima facie*, in merito allo specifico ambito materiale della “valorizzazione e organizzazione del turismo” di rilievo sovra-regionale e, più specificamente, alla eventuale possibilità per le Regioni di disciplinare gli aspetti *non* “generali e comuni” di siffatto ambito ai sensi della potestà residuale di cui all’art. 117, co. 3 Cost. previsto dalla riforma. La potestà legislativa nell’ambito appena richiamato, infatti, essendo stata indirettamente esclusa dalla competenza regionale in materia di “valorizzazione e organizzazione del turismo”, giacché quest’ultima viene esplicitamente circoscritta alle sole politiche di interesse regionale, finirebbe col ricadere nella materia “turismo” rispetto alla quale lo Stato dovrebbe limitarsi a porre i “principi generali e comuni” della materia. Si avrebbe, pertanto, l’esito, per certi versi, paradossale di dover lasciare alla competenza residuale delle Regioni la disciplina di dettaglio delle politiche di sostegno del turismo di rilievo sovra-regionale, ovvero proprio di quell’ambito del turismo che si voleva riportare, più di ogni altro, nella piena diponibilità dello Stato¹⁷⁵, anche sulla scorta dell’esperienza maturata ed, in particolare, della giurisprudenza costituzionale in tema di tutela degli interessi unitari del settore.

In realtà, in questo caso, se appare teoricamente possibile ipotizzare una disciplina di dettaglio, intesa come disciplina rivolta ad aspetti non generali

¹⁷⁵ Si pensi, ad esempio, alle politiche di promozione dell’offerta turistica unitaria del nostro Paese o alla possibilità di disciplinare in maniera uniforme la classificazione delle strutture ricettive.

della materia, risulta alquanto difficile individuare ambiti che non siano espressione, nello stesso tempo, di interessi unitari e, quindi “comuni”, con la conseguenza che la disciplina delle politiche di valorizzazione e organizzazione del turismo di rilievo sovra-regionale deve essere interamente ricompresa nella potestà esclusiva statale in materia di “disposizioni generali e comuni sul turismo”.

Ad ogni modo, un ulteriore elemento di ambiguità e di non facile coordinamento con i vari criteri di attribuzione della potestà legislativa sembra essere costituito dall'introduzione, nel terzo comma dell'art. 117 Cost., di un esplicito riferimento all'*interesse regionale* quale limite idoneo a circoscrivere talune competenze delle Regioni, tra cui quella in materia di «valorizzazione e organizzazione regionale del turismo»¹⁷⁶, alla disciplina degli interessi di mero rilievo locale sottostanti alla materia considerata, sulla scia di quanto elaborato dalla giurisprudenza costituzionale sui (controversi) rapporti tra riparto di competenze e tutela degli interessi sottostanti alla disciplina considerata.

In definitiva, la ridefinizione del riparto della potestà legislativa in materia di “turismo previsto dalla riforma “Renzi-Boschi” sembra prospettare più una complicazione dei rapporti tra Stato e Regioni, nell'esercizio delle rispettive competenze, che una razionalizzazione e/o una più chiara ed equilibrata individuazione dei compiti da distribuire tra centro e periferia. Tale complicazione, però, per usare le parole di autorevole dottrina¹⁷⁷, non mostra di aver fatto tesoro né dell'esperienza maturata dal nostro regionalismo, né degli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in materia, ma sembra segnare, piuttosto, il ritorno ad una impostazione di fondo dei rapporti tra Stato e Regioni assai poco favorevole alle istanze dell'autonomia e sempre più lontana da quella *concordia discors* immaginata, agli albori dell'esperienza regionale, come fondamento e necessario modo d'essere dei rapporti tra centro e periferia.

¹⁷⁶ L'art. 117, co. 3 Cost. riformato prevederebbe, in particolare, all'interno dell'elenco di etichette individuate, in generale, come materie di competenza regionale, alcuni titoli, tra cui la «valorizzazione e organizzazione regionale del turismo», che rientrerebbero effettivamente nella disponibilità delle Regioni solo «per quanto di interesse regionale».

¹⁷⁷ V. A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista Aic* n. 4/2014.