



Centro per i Diritti del Cittadino

Roma, 13/05/2019

Camera dei Deputati
X Commissione
Attività Produttive Commercio e Turismo
Sede - Roma

OGGETTO: Audizione

Documento per Audizione su Disegno di Legge n. 1698

- Delega al Governo in materia di turismo

QUADRO NORMATIVO E COMPETENZE

La riforma del Titolo V della Costituzione operata con L.Cost. n. 3/2001 ha reso il turismo una materia di competenza "esclusiva" per le Regioni ordinarie. Il turismo rientra dunque tra le materie "residuali" (art.117, quarto comma), in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Il D.Lgs. 79/2011 ha effettuato un'operazione di codifica della normativa statale in materia di turismo, abrogando la L. n. 135/2001 di "Riforma della legislazione nazionale del turismo".

Il Codice, finalizzato alla promozione del mercato del turismo e al rafforzamento della tutela del consumatore, avrebbe dovuto intervenire nella materia fissando punti di riferimento univoci al fine di un coordinamento tra Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze.

Inoltre, esso avrebbe dovuto operare un riordino e una razionalizzazione complessiva delle disposizioni vigenti nella materia.

Tuttavia, con la sentenza n. 80/2012, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel citato Codice, in quanto volte all'accentramento da parte dello Stato di funzioni invece rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Tra le norme del Codice dichiarate illegittime rientrano le norme relative alle seguenti materie: norme relative alle seguenti materie:

classificazione generale delle strutture ricettive (articolo 8);

classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (articolo 9);

classificazione degli *standard* qualitativi delle imprese turistiche ricettive (articolo 10);

disciplina della pubblicità dei prezzi (articolo 11);

classificazione delle strutture ricettive all'aperto (articolo 13);

disciplina degli *standard* qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture

ricettive (articolo 15);

semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive (articolo 16);

Sede legale: Via G. Belluzzo 1 — 00149 Roma

Tel.: 06.55301808 Fax: 06.55308791

e-mail: segreteria_nazionale@codici.org - web site: www.codici.org

«definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo (articolo 18); alla disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo (articolo 21); definizione e disciplina dei «sistemi turistici locali» (contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate (articolo 23); disciplina delle agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito (articolo 30); disciplina delle attività di assistenza al turista (articolo 68).

La Corte, nel motivare la declaratoria di incostituzionalità, ha affermato che tali disposizioni, accentrando in capo allo Stato compiti e funzioni già attribuite alle Regioni e alle Province autonome dall'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome recepito dal D.P.C.M. 13 settembre 2002, determina una variazione del riparto delle competenze che esula dal riordino della legislazione statale e incide sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Trattasi, pertanto, ad avviso della Corte, di "un accentramento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo" (...) "salvo che lo Stato non operi l'avocazione delle stesse; la Corte, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni sotto il profilo del mancato rispetto dei limiti della delega legislativa, ha sostanzialmente ridotto la portata normativa del D.Lgs. 79/2011, che ha pertanto perso definitivamente il suo carattere di sistematicità e organicità e risulta oggi sostanzialmente ridotto alle disposizioni relative al "diritto privato del turismo": i "contratti del turismo organizzato" con la relativa disciplina della risarcibilità del "danno da vacanza rovinata" e le "locazioni turistiche" di cui al Titolo VI del Codice. Rimangono poi norme di ordine generale in materia di assetto organizzativo istituzionale del turismo, contenute nel Titolo VII del Codice.

nell'attuale assetto normativo, sono le leggi regionali che disciplinano nel dettaglio le caratteristiche delle strutture turistico ricettive, conformemente a quanto stabilito in materia dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Inoltre non si possono tuttavia non considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano profili di connessione o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano: la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione (Dossier n° 133 - Schede di lettura 15 aprile 2019)

QUADRO ISTITUZIONALE LIVELLO STATALE

A seguito del referendum abrogativo del 15 aprile 1993 che ha messo fine ad un Ministero apposito per il turismo, tale settore si è sempre ritrovato in un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il D.Lgs. n. 300/1999 aveva attribuito al Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico), le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo e industria alberghiera

Sede legale: Via G. Belluzzo 1 — 00149 Roma

Tel.: 06.55301808 Fax: 06.55308791

e-mail: segreteria_nazionale@codici.org - web site: www.codici.org

La modifica dell'assetto dei Ministeri operata dal Governo Prodi con il D.L. 18 maggio 2006, n. 181 (legge n. 233/2006), ha sancito il trasferimento delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

Nel 2013, il governo Letta ha affidato le competenze del turismo al Ministero dei beni e delle attività culturali, che ha quindi assunto la denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (articolo 1, commi 2 e 3, L. 24 giugno 2013, n. 71)

Il D.L. n. 86/2018 ha disposto il trasferimento al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (che assume la nuova denominazione di Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo - MIPAAFT) delle funzioni in materia di turismo già esercitate dal MIBACT. Ha altresì disposto il trasferimento al MIPAAFT, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, delle risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione dei residui, della Direzione generale turismo (*recte*, Direzione generale per le politiche del turismo) del MIBACT nonché quelle comunque destinate all'esercizio delle funzioni oggetto del trasferimento.

Lo stesso D.L. devolve, rispettivamente, al Ministro e al Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo le competenze relative all'ENIT – Agenzia nazionale del turismo e alla società Promuovi Italia S.p.A., in liquidazione. Il Ministero vigilante sul Club alpino italiano (CAI) diviene quindi il MIPAAFT.

Quanto all'organizzazione amministrativa complessiva del settore, la Regione, come si evidenzia anche in dottrina (cfr. Osservatorio sulle fonti, Brevi note in tema di leggi regionali sul turismo, a cura di Stefania Cantisani, n. 2/2016) ha mantenuto un ruolo centrale di programmazione e coordinamento dell'attività in materia, che si esplica attraverso l'esercizio delle funzioni e dei compiti che riguardano generalmente i seguenti ambiti di competenza

il Piano strategico del turismo 2017-2022: il Piano, adottato ai sensi dell'articolo 34-*quinquies* del D.L. 179/2012, è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri il 17 febbraio 2017: articolato su base pluriennale (sei anni), è stato presentato dal Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, approvato nel mese di settembre 2016 dal Comitato Permanente per la promozione del turismo,

Il Comitato è organo previsto dall'articolo 58 del D.Lgs. n. 79/2011, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato – che può a sua volta delegare un suo rappresentante – ed è composto da 39 membri, tra i quali rappresentanti di amministrazioni centrali (MIT; MATTM; MiSE; MAECI; MIPAAFT; MIUR) e territoriali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, ANCI), nonché di tutte le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, ENIT-Agenzia nazionale del turismo, INVITALIA-Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, Laboratorio per il turismo digitale-TDLAB

La programmazione regionale turistica è attuata mediante la redazione di Piani o Programmi di norma triennali che sono adottati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta (così in Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Umbria) ovvero approvati direttamente dalla Giunta

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

* * *

Il delineato quadro normativo appare pertanto alquanto frastagliato.

Sarebbe pertanto opportuno sollecitare una riflessione prima di tutto a livello costituzionale, se non sia il caso, infatti di ricondurre la materia nell'ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, attraverso una revisione dell'art. 117 Costituzione, tenuto conto delle implicazioni trasversali della materia e la evidenziata connessione con altre materie di competenza esclusiva statale (la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione), ovvero considerate anche le implicazioni, a livello di normativa nazionale delle definizioni, criteri e requisiti e caratteristiche delle strutture turistico ricettive.

Soprattutto tale ultimo profilo è di interesse della scrivente associazione.

Le normative regionali, infatti, potrebbero portare (e in alcuni casi si è verificato) a sostanziali differenze tra le qualificazioni delle strutture turistiche, i loro requisiti e criteri di identificazione, con il rischio di indurre in confusione il consumatore/utente tra definizioni e livelli di qualità, ed concreti requisiti a livello regionale (valga ciò, da punto di vista privatistico, anche in relazione alla correttezza della informazione pre-contrattuale ovvero al corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali da parte delle stesse strutture).

Rilevato tale profilo, si condivide e si auspica la esigenza di un'attività promozionale unitaria che contrasti la frammentazione dell'offerta turistica e l'esigenza della predisposizione, a livello centrale, di un quadro programmatico unitario.

Offerta turistica che, peraltro, non può non passare attraverso alcuni strumenti e aree di intervento che si ritengono essenziali quali, nell'ambito delle competenze statali, quelle di migliorare e implementare l'offerta formativa professionale turistica, prevedendo appositi corsi di livello universitario o parificato, e/o implementando l'offerta degli istituti turistici alberghieri.

Sempre in ottica di proposta, quindi, la scrivente Associazione ritiene che il rilancio del comparto turismo (che peraltro rappresenta circa il 12% del PIL, con circa il 15% degli occupati su base nazionale), debba passare attraverso incentivi e sgravi anche del lavoro occasionale e del lavoro intermittente, il sostegno delle aree di crisi italiano, il coordinamento e la programmazione a livello unitario degli enti preposti (ENIT- Agenzia Nazionale per il Turismo, ICE-Istituto Nazionale per il Commercio Estero, Camere di Commercio) e l'implementazione delle piattaforme tecnologiche che intermediano la domanda e l'offerta turistica.

Tutte proposte che dovranno, pertanto essere tenute in considerazione nell'ambito dei Decreti Legislativi nella Delega al Governo in materia di turismo A.C. 1698.

Un occhio di riguardo, secondo la scrivente, di dovrà avere in relazione agli alla semplificazione amministrativa per gli adempimenti burocratici e iter amministrativi al fine di consentire investimenti nel comparto.

La frammentazione delle competenze e, soprattutto, la frammentazione del territorio nazionale in piccoli o piccolissimi comuni rischia di pregiudicare l'appetibilità di investimenti. Si pensi per esempio ad investimenti di una certa rilevanza in realtà di

Sede legale: Via G. Belluzzo 1 — 00149 Roma

Tel.: 06.55301808 Fax: 06.55308791

e-mail: segreteria_nazionale@codici.org – web site: www.codici.org

interesse sovra comunale che coinvolgono più interessi (quali investimenti per la promozione e implementazione di siti archeologici, siti naturalistici e paesaggistici).

In tal caso la mancanza di organizzazione dei piccoli enti comunali e l'assenza di strutture adeguate alla valutazione degli interessi, potrebbero portare a notevoli ritardi (e comunque ad incertezza circa la durata degli iter amministrativi) per il rilascio delle competenti autorizzazioni, con conseguente rischio di perdita di interesse degli investitori (siano essi pubblici e privati).

Si sollecita pertanto la previsione di strutture amministrative centralizzate sovra-comunali, nel caso di investimenti di rilevante entità che coinvolgono più interessi e territori, che abbiano il compito di seguire tutti gli iter autorizzativi

Con Osservanza

Per L'Associazione CODICI
Avv. Carmine Laurenzano



Sede legale: Via G. Belluzzo 1 — 00149 Roma

Tel.: 06.55301808 Fax: 06.55308791

e-mail: segreteria_nazionale@codici.org – web site: www.codici.org