



TURISMO “DIGITALE” E COSTITUZIONE. SPUNTI PER UN'ARMONIZZAZIONE DELLA MATERIA

DI ORESTE POLLICINO E VALERIO LUBELLO

ABSTRACT DELLA RICERCA

La ricerca in oggetto, dopo aver ricostruito il complesso rapporto tra Stato e Regioni in materia di turismo, prova a far luce sul mondo delle strutture turistiche extralberghiere. L'obiettivo è dunque quello di individuare possibili elementi di riforma che tengano conto, da un lato, del mutevole quadro di competenze di Stato e Regioni e, dall'altro, delle possibilità offerte dalla ormai matura ancorché parcellizzata digitalizzazione del sistema turismo.

L'analisi nel riprendere i molteplici sistemi definitivi che caratterizzano il turismo all'interno dell'ordinamento italiano, si sofferma in particolare sulle strutture ricettive extralberghiere nonché sui nuovi fenomeni di home sharing. In tal senso attraverso la comparazione orizzontale delle legislazioni regionali, lo studio prova a circoscrivere il quadro delle diverse possibilità di intervento dello Stato e delle Regioni.

Siffatta ricostruzione, funge poi da base per l'individuazione di alcuni elementi di semplificazione e di sistematizzazione dell'intero sistema turistico extralberghiero. Facendo perno sullo strumento della chiamata in sussidiarietà, capace di riallocare competenze e funzioni nell'ottica di un intervento unitario, la ricerca prova a delineare un possibile punto di sintesi nel groviglio dei sempre più numerosi interventi normativi di rango primario e secondario posti in essere dal legislatore statale e regionale.

In tale contesto, si è tentato di sottolineare come un più efficiente utilizzo dei c.d. big data variamente coinvolti nella gestione dei flussi turistici possa agevolare una semplificazione amministrativa capace ad un tempo di contemperare i diversi interessi pubblici nella materia come la lotta all'evasione fiscale, la sicurezza nazionale, la raccolta di dati a fini statistici e finanche il buon andamento della pubblica amministrazione.

L'Assemblea costituente collocò la materia “turismo e industria alberghiera” tra quelle ricomprese nella competenza regionale demandando allo Stato il compito di dettare i principi della materia attraverso leggi quadro. Già all'epoca erano molti i parametri costituzionali che però consentivano un intervento costante e reiterato da parte dello Stato.

La materia turismo si è dunque sviluppata negli anni con interventi "quadro" da parte del legislatore statale supportati al contempo una crescente attività di trasferimento delle funzioni amministrative nei confronti di Regioni, Province e Comuni. Sino ad arrivare, al pari di quanto avveniva più in generale per l'intero regionalismo italiano, ad una sorta di "riforma a Costituzione invariata" capace di demandare una dose sempre crescente di funzioni in capo ai livelli di governo più decentrati.

Con la legge costituzionale ex l. cost. 3/2001 si è poi collocata la materia turismo tra le materie devolute alla competenza residuale delle Regioni. Il che però, come si è tentato di ricostruire, non ha affatto significato una stabilizzazione della materia quanto piuttosto un ondivago intervento da parte della Corte costituzionale. La quale pur ribadendo la competenza esclusiva delle Regioni in materia turistica, ha ammesso un intervento statale variamente ancorato a materie ancillari e limitrofe a quella del turismo così come ha ritenuto possibile il pieno operare nella materia de quo del principio di sussidiarietà, capace di attrarre verso lo Stato funzioni amministrative e competenze legislative originariamente previste in capo alle Regioni.

Sul fronte degli interventi di rango primario, tale confusione costituzionale si è tradotta nel 2011 nel c.d. Codice del Turismo (d. lgs. n. 79/2011), le cui disposizioni hanno però avuto vita molto breve a causa del c.d. "eccesso di delega" e della conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale da parte della Corte costituzionale avvenuta nel 2012.

In tale ecosistema si inseriscono le numerose leggi regionali in materia che, con periodicità costante, provano a rinnovare il settore, dando luogo ad una ridda di interventi dai quali è oltremodo difficile individuare delle costanti.

Negli anni, come efficacemente sottolineato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome nel febbraio 2018, l'intervento delle Regioni è stato di portata amplissima e ha trovato fondamento nel perseguimento di svariate esigenze: «tutela e sicurezza del consumatore-turista; emersione del mercato sommerso al fine di indirizzare i cittadini all'allineamento rispetto ai vigenti obblighi in materia fiscale, di sicurezza e di rilevazione dei flussi turistici; tutela e miglioramento della qualità dell'offerta ricettiva che appare determinante per la reputazione dei diversi ambiti territoriali, con relative ed evidenti ricadute che ne derivano in termini economici e sociali; esigenza di avviare le necessarie strategie di programmazione turistica, che non possono prescindere dalla conoscenza del fenomeno che sta assumendo sempre maggior rilievo nell'ambito dell'offerta turistica complessiva del Paese». Sicché il sistema turistico extralberghiero è stato variamente ridefinito a livello Regionale.

Lo studio si propone dunque di fare il punto, anche sul piano definitorio, dei diversi modelli di ricettività extralberghiera quali: case e appartamenti per vacanze; case per ferie; ostelli della gioventù, rifugi alpini ed escursionistici, affittacamere, bed & breakfast. A questi va poi aggiunto il vero convitato di pietra vale a dire la c.d. locazione turistica. Modello contrattuale che ha però assunto importanza tale da essere sempre più delineata come uno strumento di ricettività, ancorché sui generis, capace di sfruttare al meglio le peculiarità offerte da un mercato sempre più full digital.

L'analisi restituisce un quadro piuttosto caotico. Basti pensare a riguardo che, fatta eccezione per gli agriturismi, nessuna tipologia di struttura extra-alberghiera, risulta condivisa su tutto il territorio nazionale, sussistendo sempre almeno una Regione o Provincia Autonoma che non l'ha né introdotta né disciplinata. Detto altrimenti ad ogni tipologia di struttura extra-alberghiera analizzata corrisponde una differente legislazione regionale/provinciale e in nessun caso le normative predisposte dalle singole Regioni/Province Autonome sono tra loro sovrapponibili.

La laboriosità dell'apparato normativo non si limita, però, al solo versante definitorio, affliggendo anche i profili autorizzatori ed amministrativi sottesi all'implementazione di una struttura ricettiva extra-alberghiera.

Dal punto di vista dei profili autorizzatori, si registra il ricorso nella quasi totalità dei casi alla presentazione di una Segnalazione certificata di inizio attività o, in alternativa, di una Comunicazione al competente Sportello unico per le attività Produttive.

Il discrimine tra l'uno e l'altro iter assentivo è rimesso alla discrezionalità del legislatore regionale il quale si serve sul punto di una eterogeneità di definizioni circa il concetto di imprenditorialità. Caratteristica quest'ultima obbligatoria in alcune regioni mentre in altre, a parità di fattispecie, risulta essere del tutto eventuale.

La stessa imprenditorialità viene poi desunta facendo riferimento alla gestione organizzata della struttura a cui possono aggiungersi alcuni criteri quantitativi, come ad esempio il numero delle unità abitative in capo ad un medesimo soggetto, e dei limiti temporali, come ad esempio nel caso delle CAV (il cui contratto non può durare in alcune Regioni meno di un determinato numero di giorni) o spaziali, vista le necessità delle strutture di essere ricompense in un determinato territorio. Altre volte si richiede come necessaria la disponibilità di un vano per il proprietario dell'abitazione. Singolare che talvolta la somministrazione di cibi e bevande, pur nell'ambito di una medesima struttura ricettiva, è ammessa mentre altre volte viene proibita.

Non solo. Anche gli obblighi statistici – essenziali per permettere agli operatori pubblici e privati un'efficace programmazione della propria attività turistica – scontano un tale frazionamento. A riguardo è sufficiente un richiamo al ruolo preminente svolto dagli uffici statistici regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano i quali però non sempre garantiscono una piena interoperabilità dei dati su scala nazionale. Con la conseguenza di creare depositi informativi regionali non facilmente dialoganti tra loro con effetti degradanti sulle possibili potenzialità del dato statistico aggregato.

Si aggiunga l'introduzione da parte delle Regioni, in tempi recentissimi, dei cc.dd. codici identificativi regionali. Quest'ultimi, assegnati ai gestori di servizi ricettivi, hanno la funzione di monitorare i nuovi fenomeni legati al c.d. home sharing, permettendo una corretta classificazione amministrativa e fiscale. Il risultato dell'attivismo regionale sul punto, ancorché rispettoso del riparto di competenze tra Stato e Regioni come da ultimo sancito dalla Corte costituzionale, restituisce ancora una volta un sistema altamente particolareggiato di non facile lettura.

Ciò che emerge è dunque un regionalismo a diverse velocità dove alcune Regioni preferiscono non alterare il tessuto normativo mentre altre adottano modifiche anche con cadenza annuale. Così Regioni come Abruzzo, Campania, Sicilia e Valle d'Aosta presentano un quadro di riferimento normativo che in parte maggioritaria risale a quindici o più addietro. Basilicata, Emilia-Romagna, Marche e la Provincia Autonoma di Bolzano presentano invece una disciplina che risale tendenzialmente ad un periodo compreso tra i dieci e i quindici anni addietro. Mentre nelle Regioni Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto il settore è stato riformato negli ultimi dieci anni.

In ben sei Regioni – Calabria, Liguria, Lombardia, Marche, Sardegna e Toscana e nella Provincia Autonoma di Bolzano – i testi normativi in tema di strutture ricettive extra-alberghiere sono stati modificati nell'ultimo lustro con cadenza annuale. In Campania il tasso di modifica è invece di poco superiore all'anno, basti pensare che la legge regionale di riferimento, l.r. 13/1993, dal 2010 al 2019 è stata modificata nel 2010, 2011, 2012, 2014 e da ultimo nel 2017. In Veneto si registra invece una media di una modifica ogni tre anni.

In questo scenario le diverse tipologie di dati variamente riconducibili alle strutture ricettive possono rappresentare l'architrave su cui poggiare tentativi di riforma. I flussi comunicativi tra i soggetti privati e pubblici sono oggi infatti altamente frammentati e risentono in maniera considerevole del diversificato riparto di competenze e funzioni amministrative. Tale intreccio di dati è del resto conseguenza delle molteplici esigenze da contemperare nonché dell'evoluzione stessa della materia turismo all'interno del regionalismo italiano.

Dopo aver ottenuto il titolo autorizzatorio necessario ed eventualmente l'addizionale codice identificativo regionale, la singola struttura ricettiva è tenuta infatti a compiere alcune comunicazioni nei confronti di soggetti distinti ciascuno rispondente ad un interesse pubblico meritevole di tutela.

Anzitutto occorre che nel termine di ventiquattro ore ciascuna struttura comunichi alla Questura competente per territorio i dati dei turisti nonché l'indicazione della durata e del periodo del soggiorno. Tale comunicazione va fatta nei confronti del c.d. "Portale alloggiati" la cui gestione è riconducibile al Ministero dell'Interno e dunque allo Stato.

Vi sono poi i dati comunicati alle Regioni o ad altro organo regionale competente per la rivelazione statistica dei flussi turistici. Si tratta anche in questo caso di dati dei viaggiatori che però – a differenza di quanto avviene per la comunicazione al Portale Alloggiati – subiscono all'origine un processo di anonimizzazione. Anche in questo caso, come si è tentato di dimostrare, il flusso di dati all'interno dell'ordinamento è disarticolato nelle numerose metodologie di dialogo utilizzate da ciascuna Regione.

A ciò si aggiungono i dati necessari per la riscossione dell'imposta di soggiorno, anonimizzati anch'essi, sono destinati a ciascun Comune, secondo modalità e periodicità definite con regolamento comunale.

Ma vi è di più. Secondo le novità introdotte con la finanziaria del 2017 infatti i soggetti intermediari devono poter comunicare all'Agenzia delle entrate i dati riguardanti i contratti stipulati per il mezzo della piattaforma in modo da poter fronteggiare al meglio la lotta all'evasione e l'emersione del mercato sommerso.

Ecco allora che l'incrocio dei diversi database pubblici e privati potrebbe restituire un quadro semplificato di assoluto rilievo, capace di contemperare molteplici e diversi interessi quali la lotta all'evasione fiscale, la sicurezza pubblica nonché lo stesso buon andamento della pubblica amministrazione.

La ricerca mira dunque a proporre uno sforzo di semplificazione che possa avere una visione più omnicomprensiva della materia turismo e che possa tenere conto dell'elevato apporto che un approccio full digital potrebbe dare al settore.

Attraverso l'operare del principio di sussidiarietà potrebbe ben trovare collocazione un mutevole assetto definitorio capace di coinvolgere anche i fenomeni di c.d. home sharing, in modo da collocarli adeguatamente sul difficile crinale del riparto di competenze Stato-Regioni. In tal senso, per il tramite di un percorso condiviso con i diversi livelli di governo, la ricerca indaga sulla possibile armonizzazione della materia. Pur nella piena autonomia regionale, lo studio prova così ad individuare come e se poter introdurre un diverso sistema classificatorio che tenga conto delle mutate caratteristiche del settore. Prevedendo accanto alle macrocategorie delle strutture alberghiere ed extralberghiere anche i nuovi fenomeni di home sharing, in modo da garantire un pieno bilanciamento dei diversi interessi pubblici sottesi alla materia.

Parallelamente si è altresì cercato di capire come le diverse banche dati afferenti alla materia turismo possano tra loro dialogare grazie ad un intervento di semplificazione amministrativa coerente con il riparto di competenze e funzioni amministrative ad oggi sussistente. In tal senso si sono individuati dei possibili spazi di azione per poter monitorare al meglio i fenomeni emergenti attraverso un'ottimale gestione dei flussi di dati.

La ricerca è stata finanziata da Airbnb Italia e promossa nell'ambito del Devo Lab - SDA Bocconi di Milano.