



N. 122 - luglio 2019

Delega al Governo in materia di turismo A.S. 1413

L'A.S. 1413, approvato dalla Camera dei deputati, conferisce al Governo la **delega** per l'adozione di uno o più **decreti legislativi** in **materia di turismo**, contestualmente individuando i relativi **principi e criteri direttivi**.

Quadro normativo di riferimento

La riforma del [Titolo V della Costituzione](#) operata con [L.Cost. n. 3/2001](#) ha reso il turismo una materia di **competenza "esclusiva"** delle **Regioni ordinarie**, alla stregua di quanto previsto per le Regioni speciali che - già prima del 2001 - erano dotate di tale competenza. 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.

Questo mutamento del titolo competenziale delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003. Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla **legislazione statale** appare tuttora assai **consistente**.

Innanzitutto, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano **profili di connessione** o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano: 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.

Il Consiglio di Stato ha osservato che la materia del turismo è stata dunque più volte considerata dalla Corte Costituzionale come materia complessa e caratterizzata da un intreccio di interessi, e quindi di funzioni. Dunque, nonostante la riforma del [titolo V della Costituzione](#), per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla legislazione e alla attività amministrativa statale appare tuttora preponderante nella materia turismo globalmente considerata (Corte cost., sent. n. 214 del 2006; sent. n. 76 del 2009). Vista l'importanza del settore turistico per l'economia nazionale, la Corte ha rilevato nelle sentenze citate che è doverosa **un'attività promozionale unitaria che contrasti la frammentazione dell'offerta turistica italiana** e che per ciò solo si giustifica una chiamata in sussidiarietà orizzontale dello Stato nei confronti della competenza delle regioni.

Da questa complessità e rilevanza "trasversale" degli interessi pubblici e privati "turistici" la Corte fa derivare la permanenza di competenze centralizzate cui si è accennato, che giustificano pienamente l'organizzazione ministeriale del turismo, la quale, però, deve essere connotata da caratteristiche anche organizzative conseguenti (*cf.* [parere del 20 dicembre 2018](#) espresso dal Consiglio di Stato sullo schema di D.P.C.M. recante il regolamento di riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo a norma del [D.L. n. 86/2018](#), che ha trasferito le competenze statali in materia di turismo dal MIBAC al MIPAAF).

Dal punto di vista istituzionale, va segnalata la rilevante mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, in particolare, nella **Conferenza Stato-Regioni**, il cui rilievo è senz'altro accresciuto dopo la riforma costituzionale del 2001. In questa sede lo Stato e le Regioni hanno concluso accordi, che hanno condotto, nella sostanza, ad un **esercizio "congiunto" di competenze normative** su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello.

Si ricorda a questo proposito che, a seguito della riforma del [Titolo V della Costituzione](#), sulla normativa statale in materia di turismo è stata fatta un'operazione di codifica nel **Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (D.Lgs. 79/2011)**, che ha provveduto ad abrogare la precedente [legge n. 135/2001](#) di "Riforma della legislazione nazionale del turismo".

Il [decreto legislativo n. 79/2011](#), sin dalla sua origine, è risultato strutturato in due parti:

- la prima, concernente Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, è stato predisposto in attuazione dei principi di delega previsti dalla [legge 246/2005](#);
- la seconda, concernente il recepimento della [direttiva 2008/122/UE](#) relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e ai contratti di rivendita e di scambio in attuazione della delega contenuta nella legge comunitaria 2009 ([legge 96/2010](#)).

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.

La **sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012**, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto 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 ed 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 (artt.32-53). Tale disciplina, da ultimo modificata dal [D.Lgs. 21 maggio 2018, n. 62](#), costituisce peraltro recepimento della disciplina europea in materia (si rinvia, da ultimo alla Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, di cui il [D.Lgs. n. 62/2018](#) costituisce attuazione). Rimangono poi norme di ordine generale in materia di assetto organizzativo istituzionale del turismo, contenute nel Titolo VII del Codice.

In particolare, nella citata sentenza n. 80/2012, la Corte 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 delle Regioni. Tra le norme del Codice dichiarate illegittime rientrano le 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);
- «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).

È stata inoltre dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale la norma statale che demandava ad un decreto ministeriale la qualificazione dei "marina resort" come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, nella parte in cui tale norma non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. Si richiama, in particolare, la sentenza della Corte Costituzionale n. 21/2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'[articolo 31, comma 1, del D.L. n. 133/3014](#) nella parte in cui non prevede la **previa intesa** della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome.

Nell'attuale assetto, pertanto, 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.

Contenuto

L'A.S. 1413 è composto da tre articoli.

L'**articolo 1** conferisce al Governo la **delega** per l'adozione di uno o più **decreti legislativi in materia di turismo (comma 1)**.

Il **comma 2** specifica i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega e, in particolare:

a) organizzare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività, assicurando forme di integrazione e connessione tra i vari ambiti turistici, mediante la revisione e l'aggiornamento del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 e, **ove necessario, prevedere nuove disposizioni** - anche in attuazione del Piano Strategico del Turismo 2017-2022 (v. oltre) - **che regolino settori turistici emergenti quali tra gli altri:**

1) **il turismo sostenibile**, incentrato sulla realizzazione di un'offerta in cui l'attrattiva sia fondata sul mantenimento dell'integrità culturale, dei processi ecologici essenziali, della diversità biologica e dei sistemi di vita dell'area in questione;

2) **il turismo sanitario e termale**, basato su un'offerta di viaggio e permanenza improntata sulla cura della salute e la ricerca del benessere, che preveda trattamenti sanitari specifici e assistenza da parte di personale medico professionalmente qualificato;

3) **il turismo rurale**, inteso come sviluppo di un'attrattiva fondata sulla riscoperta delle aree rurali caratterizzate dalla coltivazione, allevamento e produzione di prodotti locali enogastronomici, in particolar modo DOP, IGP, STG, prodotti di montagna, prodotti che rientrano nei sistemi di certificazione regionali riconosciuti dalla UE, prodotti agroalimentari tradizionali presenti nell'elenco nazionale pubblicato ed aggiornato annualmente dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo;

4) **il turismo legato all'esercizio della pesca**, inteso come un'offerta turistica fondata sulla valorizzazione delle tradizioni e della cultura del mare, dei laghi, dei fiumi e delle lagune, anche attraverso l'enogastronomia ovvero attraverso specifici progetti che mirino a favorire lo sviluppo socioeconomico dei territori costieri e delle vie d'acqua;

5) **il turismo nautico** fondato su iniziative in favore del diportista a difesa della fruibilità e dell'accessibilità dell'attività nautica a mare e nelle acque interne dei laghi, dei fiumi e delle lagune, anche attraverso la riqualificazione dei sistemi idroviari e della navigabilità dei corsi d'acqua e della promozione delle attività produttive, sociali, culturali, ludiche e sportive connesse alle attività nautiche;

6) **il turismo esperienziale**, incentrato su un'attività connessa allo sviluppo di una specifica forma di offerta turistica per la promozione e la valorizzazione dei mestieri che caratterizzano l'identità del territorio riconosciuti per l'alto valore artistico, ingegneristico e di tradizione, attraverso la diretta esperienza;

7) **il turismo delle radici**, basato sullo sviluppo di un'offerta turistica di ritorno che mira ad intercettare le comunità di italiani residenti all'estero alla riscoperta delle proprie radici;

8) **il turismo religioso**, legato alla fede, che ha come obiettivo la visita ai luoghi di culto, la partecipazione a manifestazioni, nonché l'utilizzo di percorsi e luoghi di accoglienza aventi valenza religiosa;

9) **il turismo sportivo**, inteso come sviluppo di un'attrattiva fondata sulla presenza o sulla partecipazione ad una esperienza sportiva;

Si ricorda in proposito, come già evidenziato, che 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.

La citata **sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012** ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel Codice, in quanto volte all'accentramento da parte dello Stato di funzioni invece rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni. In particolare, 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 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.

b) coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, il testo delle disposizioni legislative vigenti, anche adottate per il recepimento e l'attuazione della normativa europea, apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

Si ricorda in proposito la normativa dettata in materia dalla direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, di cui il recente d.lgs. n. 62/2018, che ha modificato il d.lgs. n. 79/2011, costituisce attuazione.

c) adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;

d) prevedere la semplificazione, la riduzione o l'eliminazione di tutti gli oneri burocratici, la certezza dei tempi e la tempestività di tutti i procedimenti per la creazione di nuove imprese nel settore del turismo;

e) indicare esplicitamente le norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

L'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile prevede che le leggi non siano abrogate che da leggi posteriori per **dichiarazione espressa** del legislatore, o per **incompatibilità** tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la **nuova legge regola l'intera materia** già regolata dalla legge anteriore.

f) prevedere che, nei casi in cui sia necessario autorizzare interventi potenzialmente identici, l'amministrazione competente abbia facoltà di adottare provvedimenti di carattere generale;

g) prevedere, a carico delle pubbliche amministrazioni, **in un quadro di interoperabilità tra le diverse banche dati**, l'obbligo di rendere facilmente conoscibili e accessibili le informazioni, i dati da fornire e la relativa modulistica, anche adeguando, aggiornando e semplificando il linguaggio e adottando moduli unificati e standardizzati che definiscano esaurientemente, per ciascun tipo di procedimento, i contenuti tipici e l'organizzazione dei relativi dati **potenziando, altresì, sia l'utilizzo del digitale per tutta la modulistica sia i portali web pubblici esistenti**;

h) armonizzare con il diritto europeo la normativa nazionale in materia di turismo, nei limiti delle competenze statali, tenuto conto delle esperienze regionali già maturate in materia, mediante:

- 1) **il riordino e l'aggiornamento della normativa in materia di professioni turistiche con la previsione di specifiche disposizioni per il contrasto dei fenomeni di esercizio abusivo, anche con modalità telematiche, delle stesse;**

Si ricorda che la disciplina delle professioni rientra, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito della **competenza legislativa concorrente**. Conseguentemente, spetta alla legislazione dello Stato determinare i principi fondamentali, in conformità con i quali le regioni possono esercitare la propria potestà legislativa. In proposito si richiama il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale" (cfr, in tal senso, le sentenze della Corte costituzionale n. 424 del 2005, n. 40 del 2006, n. 300 del 2007, n. 93 del 2008, n. 138 del 2009, n. 98 del 2013 e n. 178 del 2014); e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 117 del 2015). Ad avviso della Corte costituzionale, la disciplina delle professioni turistiche non rientra nella materia turismo: con le sent. n. 271/2009, n. 222/2008 e n. 132/2010 (superando un precedente orientamento, espresso dalla sent. n. 459/2005) la Corte ha affermato che rientra pienamente nella materia «professioni» (oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi del comma 3 dell'art.117 Cost.) anche la disciplina delle professioni turistiche. Ne consegue che lo Stato è legittimato a dettare i principi generali in materia e, precisamente, norme in tema di: individuazione dei profili professionali, requisiti e titoli necessari per l'esercizio di tali professioni, definizione degli ordinamenti didattici, istituzione di albi.

- 2) la revisione e **l'aggiornamento** della normativa relativa alla classificazione delle strutture alberghiere, **tenendo anche presenti gli standard qualitativi riconosciuti a livello europeo ed internazionale nonché tenendo conto delle nuove forme di ospitalità**, con definizione degli ambiti di attività e della tassonomia delle strutture ricettive ed extra-alberghiere, **rafforzando le misure di contrasto all'abusivismo di settore in un quadro di trasparenza dell'offerta e di tutela della concorrenza;**

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 80/2012, ha dichiarato l'**illegittimità** di numerose disposizioni contenute nel d.lgs. n. 79/2011, in quanto volte all'**accentramento da parte dello Stato di funzioni rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni**. Tra le norme del Codice dichiarate illegittime rientrano, tra le altre, proprio le norme relative: alla classificazione generale delle strutture ricettive (articolo 8); alla classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (**articolo 9**); alla classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive (articolo 10); alla classificazione delle strutture ricettive all'aperto (**articolo 13**); alla disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (articolo 15); alla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive (**articolo 16**).

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".

- 3) l'individuazione dei fabbisogni e la semplificazione delle procedure **uniformi di raccolta, condivisione, monitoraggio, analisi e gestione dei dati**, ai fini del miglioramento della qualità dell'offerta turistica **per favorirne la pianificazione e di una più completa identificazione della domanda, con particolare riferimento all'accessibilità, anche attraverso l'utilizzo di un codice identificativo nazionale, tenendo conto delle esperienze regionali esistenti, al fine di riqualificare tutta l'offerta ricettiva imprenditoriale ed occasionale;**
- 4) **l'individuazione degli strumenti più idonei finalizzati alla previsione di una tutela più favorevole per l'attività svolta dai lavoratori stagionali del turismo;**

i) **prevedere la creazione di un sistema informativo** che consenta una più agevole consultazione e conoscenza della programmazione turistica avviata dalle singole regioni italiane, dei bandi europei, nazionali e regionali destinati al settore turistico, delle normative regionali inerenti l'offerta turistica del territorio, delle strutture ricettive, dell'offerta turistica disponibile nei siti riconosciuti patrimonio dell'umanità da parte dell'organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura (UNESCO);

l) **sviluppare il modello di turismo accessibile**, inteso come sistema integrato di offerta in grado di accogliere le esigenze speciali che meritano maggiore attenzione, fra cui quelle delle persone con disabilità, delle famiglie numerose, degli anziani e dei giovani, attraverso progetti e programmi che agevolino l'accesso all'esperienza turistica indipendentemente dalle condizioni personali, sociali ed economiche, mediante:

- 1) l'armonizzazione della normativa nazionale agli articoli 7 e 30 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18;

In particolare, l'art. 7 della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata nel nostro ordinamento dalla Legge 3 marzo 2009, n. 18, dispone in ordine alle misure intraprese dagli Stati Parti al fine di assicurare il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte dei bambini con disabilità su base di eguaglianza con gli altri bambini. L'art. 30 della Convenzione concerne invece il diritto alla partecipazione alla vita culturale, alla ricreazione, al tempo libero e allo sport riconosciuto dagli Stati Parti alle persone con disabilità.

Con particolare riferimento al turismo accessibile, si ricorda inoltre che la citata L. n. 18/2009, di ratifica della Convenzione, ha contestualmente istituito l'[Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità](#) che ha, tra gli altri, il compito di promuovere l'attuazione della Convenzione ed elaborare il rapporto dettagliato sulle misure adottate, in raccordo con il [Comitato Interministeriale dei Diritti Umani](#) (CIDU), nonché di predisporre un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità .

Si evidenzia, da ultimo, l'attenzione che il [Piano strategico del turismo 2017-2022](#) (PST), approvato dal Consiglio dei ministri il 17 febbraio 2017 a seguito di un complesso *iter* che ha visto il coinvolgimento attivo la partecipazione delle istituzioni pubbliche, degli operatori di settore, ha posto sui principi sottostanti all'accessibilità del turismo. In particolare, l'intero sistema delle strategie, degli obiettivi e degli interventi del Piano è stato disegnato e attuato nel rispetto di alcuni principi trasversali, tra i quali occorre evidenziare proprio quello dell'accessibilità /permeabilità fisica e culturale.

- 2) la formazione delle figure professionali turistiche e tecniche, anche arricchendo l'offerta formativa degli istituti tecnici per il turismo, con le risorse disponibili a legislazione vigente;

- 3) la riqualificazione e la valorizzazione di strutture turistico-ricettive, anche attraverso sistemi di intercettazione e coinvolgimento dei patrimoni immobiliari pubblici da destinare ad un'offerta a basso costo e di qualità rivolta a famiglie numerose, anziani e giovani;
- 4) la promozione di interventi mirati al soddisfacimento di specifiche richieste connesse a problematiche di allergie e intolleranze alimentari;
- 5) la creazione di un *brand* «Turismo Accessibile Italia» e la sua promozione a livello nazionale e internazionale;
- 6) la promozione di un'offerta integrata di servizi turistici attraverso la creazione di una rete, denominata «rete accessibile», tra gli enti locali, gli operatori turistici, le associazioni e le organizzazioni maggiormente rappresentative, le federazioni sportive dilettantistiche;
- 7) favorire la destagionalizzazione dei flussi turistici attraverso la promozione di specifiche offerte.

m) **promuovere iniziative di formazione specifica nei settori turistici, anche con riferimento a quelli emergenti, promuovendo lo sviluppo delle competenze trasversali e l'orientamento**, compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente;

n) **definire i criteri in base ai quali l'attività di locazione breve si presume svolta in forma imprenditoriale**:

o) **promuovere progetti intermodali per la mobilità *slow* a fini turistici, con particolare riferimento alle ciclovie turistiche, cammini, servizi ferroviari turistici, ciclostazioni**;

p) **prevedere l'istituzione di una Scuola nazionale di alta formazione turistica con la finalità di formare figure professionali dotate di una preparazione gestionale e manageriale di livello internazionale nel settore turistico e dei servizi del turismo, della ristorazione e della conoscenza dei prodotti alimentari e vinicoli della tradizione e della cultura italiane**.

La norma autorizza a tal fine la spesa di 400.000 euro annui a decorrere dall'anno 2020, a valere sui Fondi di riserva e speciali, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Il **comma 3** dispone in merito al **procedimento di adozione dei decreti legislativi**. In dettaglio, si prevede che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri competenti, previa **intesa** in sede di **Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano** ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

In proposito si ricorda che in materia di turismo in diverse occasioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni (sentenze n. 88 del 2007 e n. 94 del 2008) volte ad autorizzare uno stanziamento in favore del settore turistico senza prevedere **adeguate forme di coinvolgimento** delle regioni.

La Corte ha in proposito evidenziato che, anche se l'ascrivibilità della materia "turismo" alla competenza regionale residuale non esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato giustificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali, l'adozione di un provvedimento «sentita» la Conferenza permanente Stato-Regioni, recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione, appare insufficiente. È necessario, quindi, ad avviso della Corte, "che sia garantita anche per il futuro una partecipazione delle Regioni conforme ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.". Con la sentenza n. 94 del 2008 la Corte ha dichiarato l'illegittimità della disposizione nella parte in cui non stabiliva che il decreto da esso previsto fosse preceduto dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Con la citata sentenza n. 80 del 2012, inoltre, la Corte ha sottoposto a scrutinio di legittimità il c.d. codice del turismo. Preliminarmente, la Corte ha precisato 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). La Corte ha rilevato che esula tuttavia dall'ambito della delega, in mancanza di appositi principi e criteri direttivi, il "riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni, in quanto la disciplina necessaria per operare tale riassetto non può² rimanere ristretta alla sfera legislativa di competenza dello Stato, ma coinvolge necessariamente quella delle Regioni, sia concorrente sia, a fortiori, residuale". In ragione di ciò² la Corte ha affermato che il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 369 del 2008, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006); ciò che invece la delega non consente era la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, giacché la loro modifica richiede scelte di politica legislativa che, seppur per grandi linee, devono provenire dal Parlamento. Alla luce di tali criteri la Corte ha passato al vaglio singolarmente le disposizioni censurate e dichiara l'illegittimità costituzionale, in relazione alla censura di carenza di delega, nei limiti della loro ridondanza sul riparto di competenze di cui all'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. e sull'allocazione delle funzioni amministrative, e conseguentemente legislative, di cui all'art. 118, primo comma, Cost.

La norma prevede inoltre che sugli schemi dei decreti legislativi sia acquisito il parere del Consiglio di Stato, reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

In relazione ad analoghe norme procedurali di delega che richiedono un secondo invio alle Camere, la sentenza n. 161 del 2019 della Corte costituzionale ha confermato - con riferimento alla distinzione, ricorrente nella prassi dei pareri parlamentari, tra "condizioni" e "osservazioni" - il principio secondo cui l'obbligo del secondo invio sussiste solo nel caso in cui il mancato recepimento riguardi le "condizioni".

Si prevede altresì l'ulteriore proroga del termine di 90 giorni, se il termine per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie

osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia espresso entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

Il **comma 4** dispone in merito all'adozione di decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, dando facoltà al Governo, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, di adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi prima descritti.

L'**articolo 2** reca la **clausola di salvaguardia per le autonomie speciali**, prevedendo l'applicabilità delle disposizioni della legge e di quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

L'**articolo 3** reca disposizioni di carattere finanziario, prevedendo che dall'attuazione delle deleghe contenute nel provvedimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che, in conformità all'articolo 17, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi siano emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge di bilancio, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. Resta escluso quanto previsto dal comma 2, lett. p), dell'articolo 1, che reca una specifica disposizione finanziaria per la copertura degli oneri connessi all'istituzione della Scuola nazionale di alta formazione turistica.

L'art. 17, comma 2, della L. n. 196/2009 prevede che le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi e che, qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

La presenta Nota breve tiene conto del dossier n. 131/1 - Elementi per l'esame in Assemblea, del 24 giugno 2019, predisposto dal Servizio Studi della Camera dei deputati.