

## **Il codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni?**

di Paolo Sabbioni\*

**1. Un codice adottato eccedendo i limiti della delega.** Con il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (in G.U. – suppl- ord. n. 139 del 6 giugno) è stato approvato – unitamente a disposizioni attuative 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 - il “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo”, che risulta censurabile sotto molteplici profili, dall’eccesso di delega alla violazione delle regole costituzionali sul riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, e che nel suo complesso riporta la disciplina legislativa in materia quanto meno agli anni in cui lo Stato era abilitato a dettarne i principi fondamentali, come se la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione non sia mai intervenuta.

Già sotto il profilo della fonte normativa utilizzata per l’approvazione del nuovo codice - il d. lgs. adottato ai sensi dell’art. 14 della l. n. 246 del 2005 - risulta palese l’eterogeneità dei fini: la delega, finalizzata all’individuazione delle disposizioni legislative statali anteriori al 1970 da conservare in vigore è stata utilizzata, sia pure con le finalità di riassetto della disciplina della materia che il c. 15 dell’art. 14 della l. n. 246 del 2005 ha consentito richiamando i principi e i criteri direttivi di cui all’art. 20 della l. n. 59 del 1997, per varare una nuova disciplina statale del turismo. In realtà nessuna disposizione anteriore al 1970 è fatta salva dal nuovo codice, ma semmai un qualche pallido riflesso di tale risalente disciplina si può scorgere “in controluce” nelle disposizioni del nuovo codice che riguardano i profili dell’organizzazione statale per lo sviluppo del turismo e in particolare l’ENIT, in quanto istituito nel 1919, ma che dopo il 1970 è stato profondamente riformato (per effetto dell’art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, conv. nella l. n. 80 del 2005) dal d.P.R. n. 207 del 2006<sup>1</sup>. E note sono le ragioni che hanno condotto all’abrogazione, per lo più implicita, delle disposizioni statali in materia di turismo anteriori al 1970: dapprima, l’istituzione delle Regioni ordinarie e l’esercizio da parte dello Stato della competenza legislativa limitata alla definizione dei principi fondamentali della materia, com’è avvenuto segnatamente (ma non esclusivamente) con la legge quadro n. 217 del 1983; poi, la sostituzione a quest’ultima della nuova legge quadro, n. 135 del 2001; infine la riforma dell’art. 117 Cost., per effetto della quale il turismo integra l’elenco nascosto delle materie attribuite alla potestà legislativa regionale di tipo residuale. Se dunque nessuna disposizione anteriore al 1970 è stata tenuta in vita dal nuovo codice della normativa statale in materia di turismo, neppure era necessario provvedere al riassetto della materia per “armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970”, come dispone il citato art. 14, c. 15 della l. n. 246 del 2005.

<sup>1</sup> Sennonché la delega legislativa di cui all’art. 14, c. 14 della l. n. 246 del 2005 era diretta all’individuazione delle disposizioni statali anteriori al 1970 da mantenere in vita, anche se modificate con provvedimenti successivi. Ciò che è avvenuto mediante il d.lgs. n. 179 del 2009, che, relativamente al turismo, ha individuato, quali disposizioni anteriori al 1970 da conservare, quelle che avevano previsto finanziamenti per iniziative turistiche, piuttosto che per l’incremento delle attività ricettive o addirittura disposizioni riguardanti l’inquadramento del personale impiegato presso lo Stato per lo svolgimento di funzioni nel settore turistico: disposizioni dunque dal contenuto assolutamente non riconducibile alla normativa statale in materia di turismo oggi codificata.

Ora è ben vero che quest'ultima disposizione appare finalizzata ad attribuire al Governo una delega per la semplificazione e il riassetto della disciplina vigente nelle diverse materie più ampia rispetto alla mera finalità di consentire la (sola) armonizzazione delle disposizioni previgenti al 1970 con quelle successive. Si giustifica così il richiamo espresso ai principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. n. 59 del 1997, che, per l'obiettivo della semplificazione, effettivamente consentiva il "riassetto normativo" e la "codificazione della normativa primaria regolante la materia", come pure il "coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti", cioè un'attività normativa di riassetto delle discipline vigenti, indipendentemente dall'obiettivo di armonizzare le discipline sottratte al "taglia-leggi" con quelle più recenti. Tuttavia *ratio* dell'art. 20 della l. n. 59 del 1997 erano pur sempre la semplificazione e il riassetto della disciplina vigente, come si evince dai principi e criteri direttivi stabiliti al c. 3, tra i quali infatti figura anche quello della "indicazione esplicita delle norme abrogate", essenziale nell'ottica della codificazione e del riassetto normativo. Ciò non toglie che, tra i principi e criteri direttivi di cui all'art. 20, ne figurino anche alcuni di particolare rilevanza dal punto di vista sostanziale, implicanti quindi la necessaria riforma delle disposizioni vigenti mediante il codice, quali l'"eliminazione degli interventi amministrativi autorizzatori e delle misure di condizionamento della libertà contrattuale", la "sostituzione degli atti di autorizzazione, licenza, concessione, nulla osta, permesso e di consenso comunque denominato (...) con una denuncia di inizio attività", la "revisione e riduzione delle funzioni amministrative". E' peraltro evidente che tali principi e criteri direttivi trovano giustificazione in quella stessa finalità di semplificazione a cui è ispirata la delega legislativa per il riassetto della normativa vigente.

Alla luce di quanto fino ad ora evidenziato appare chiaro che la delega legislativa di cui ai c. 14, 15, 18 e 18 *bis* dell'art. 14 della l. n. 246 del 2005, sia pure integrata dai principi e criteri direttivi di cui all'art. 20 della l. n. 59 del 1997, è finalizzata al riassetto normativo. Il riassetto può anche assumere la forma della codificazione di discipline statali vigenti, anche se non necessariamente anteriori al 1970, le quali pure possono essere oggetto di riforma, ma ai fini della migliore armonizzazione o anche per dare attuazione ai principi e criteri direttivi finalizzati alla semplificazione e stabiliti dall'art. 20 della l. n. 59 del 1997. Pur dunque intesa in modo così ampio la delega legislativa, non vi è in essa comunque spazio per una funzione legislativa delegata che abbia ad oggetto una nuova e compiuta disciplina statale di una materia. Ciò è particolarmente evidente con riguardo al turismo, giacché la riforma dell'art. 117 Cost. ha implicato la cedevolezza della disciplina statale dettata dall'ultima legge quadro n. 135 del 2001, prima che il turismo diventasse materia attribuita alla potestà legislativa regionale di tipo residuale, come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza n. 197 del 2003, che non ha dichiarato costituzionalmente illegittima la nuova legge quadro solo perché ha riconosciuto che "a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale". E in effetti le Regioni hanno provveduto a sostituire con proprie leggi le norme della l. n. 135 del 2001 in pressoché tutti gli ambiti di disciplina della legge quadro: imprese turistiche, organizzazione pubblica per lo sviluppo del turismo, tipologie di turismo<sup>2</sup>. Di modo che il

<sup>2</sup> Cioè l'oggetto del diritto pubblico del turismo, in quanto relativo da un lato alle "funzioni amministrative di promozione, di valorizzazione e di sostegno finanziario dell'offerta turistica" e, dall'altro, alla "definizione dei requisiti necessari per lo svolgimento delle attività private attinenti al turismo" (M.RENNA, voce "Turismo", in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S.Cassese, Milano, 2006, vol. VI, 6053).

d.lgs. n. 79 del 2011, mediante il nuovo codice della normativa statale in materia di turismo, non ha approvato un semplice riassetto della disciplina vigente, opportunamente modificata in base ai principi e criteri direttivi di semplificazione, ma ha introdotto una nuova disciplina statale della materia.

Non risulta quindi per nulla condivisibile sul punto il parere espresso dal Consiglio di Stato n. 307 del 21 gennaio 2011, che ha sostanzialmente avallato l'esercizio della delega da parte del Governo (rimettendo alla valutazione di quest'ultimo "se, a fronte del parere sfavorevole delle Regioni, sia il caso di soprassedere all'opera di codificazione, che potrebbe essere comunque foriera di un contenzioso costituzionale"), affermando che gli ampi criteri della delega contenuti nell'art. 14 della l. n. 246 del 2005 "consentono (...) non solo di abrogare dal nostro ordinamento norme desuete, ma anche di apportare significative innovazioni nella stesura dei codici, al fine di adeguare la disciplina all'evoluzione del quadro giuridico nazionale". Questa conclusione manifesta un eccesso di elasticità nell'interpretazione della delega legislativa ed erroneamente invoca a proprio sostegno il precedente parere del Consiglio di Stato n. 5136 del 2009, che si è invece limitato ad esprimere le valutazioni di competenza circa durata e scadenza delle deleghe legislative relative alle sequenze del procedimento di semplificazione normativa previsto dalla l. n. 246 del 2005, chiarendo peraltro che il riassetto normativo a cui l'art. 14 di detta legge è finalizzato, pur implicando l'esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento, deve avvenire mediante la composizione in un testo normativo unitario delle molteplici disposizioni vigenti nella materia, "modificandole nella misura strettamente necessaria", oltre che "adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria" e "organizzandole in un quadro nuovo".

Del resto, la stessa Corte costituzionale in precedenza si era espressa nel senso di ritenere costituzionalmente legittimo l'esercizio della delega avente ad oggetto il riassetto normativo, anche quando ciò si concretizzi nella "introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente", ma "soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (n. 170 del 2009), con la conseguenza che l'intervento innovativo in assenza di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato è illegittimo (n. 239 del 2003). Ebbene, è certo che l'art. 14 della l. n. 246 del 2005, come pure l'art. 20 della l. n. 59 del 1997 pongono esclusivamente principi e criteri direttivi finalizzati al riordino e alla semplificazione, mentre il d.lgs. n. 79 del 2011 ha introdotto, mediante il nuovo codice della normativa statale in materia di turismo, una disciplina in larghissima parte nuova: la definizione, ora generale, di imprese turistiche (art. 4), le modalità di individuazione dei percorsi formativi finalizzati all'inserimento lavorativo nel settore del turismo (art. 7), la nuova classificazione delle strutture ricettive (artt. 8 ss.), la nuova definizione di agenzie di viaggio e turismo (art. 18), le modalità di individuazione dei circuiti nazionali di eccellenza (art. 22) e di promozione dell'eccellenza turistica italiana (artt. 59 ss.), le nuove tipologie di turismo, quale il "turismo con animali al seguito" (art. 30), per citare soltanto alcune delle moltissime innovazioni introdotte dal codice del turismo e senza tener conto delle molteplici disposizioni che erano state sostituite dalle leggi regionali in materia e che il codice ha inteso reintrodurre nell'ordinamento, quali quelle in materia di sistemi turistici locali (art. 23). Affermare, come fa il parere n. 307 del 2011 del Consiglio di Stato, che i principi e criteri direttivi delle deleghe di cui all'art. 14 della l. n. 246 del 2005 e all'art. 20 della l. n. 59 del 1997 sono sufficientemente ampi da consentire qualsiasi innovazione nella disciplina della materia

oggetto del riordino significa disconoscere completamente la competenza parlamentare di individuazione dei principi e criteri direttivi relativi ai contenuti specifici della materia e attribuire al Governo una illimitata discrezionalità legislativa al riguardo.

**2. Un codice della normativa statale in una materia di potestà legislativa regionale di tipo residuale.** Per quanto ormai la denominazione di codice venga utilizzata più per enfatizzare l'operazione di riordino normativo che non per designare la collazione e sistematizzazione dell'intera disciplina di una materia<sup>3</sup>, appare peraltro contraddittorio che il Governo non abbia dato attuazione, se non con riguardo a un limitato numero di materie<sup>4</sup>, alla delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali delle materie attribuite dal novellato art. 117 Cost. alla potestà legislativa regionale di tipo concorrente, per giungere invece addirittura alla codificazione della normativa statale in una materia che il novellato art. 117 Cost. attribuisce alla potestà legislativa regionale di tipo residuale. Vero è che sotto il profilo giuridico la diversità dei due tipi di potestà legislativa regionale obbliga a non confondere i due piani; ma, sotto il profilo della politica del diritto, l'evidenziata contraddizione mostra quanta incuria abbia accompagnato l'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione da parte del legislatore.

Del resto, proprio la materia del turismo rivela incertezze e confusioni del legislatore fin dall'approvazione parlamentare, pressoché negli stessi giorni, della nuova legge quadro del turismo – la n. 135 del 2001, sostitutiva della n. 217 del 1983, avvenuta il 1° marzo 2001 – e della riforma dell'art. 117 Cost. - approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta l'8 marzo 2001 - che ha invece sottratto la materia ai principi fondamentali del legislatore statale per attribuirli alla potestà legislativa regionale di tipo residuale. Anzi, si ricorderà che la l. n. 135 del 2001 è stata addirittura criticata<sup>5</sup> perché comportante un arretramento, sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali, rispetto alla legge quadro del 1983, dal momento che l'art. 2 demandava ad un d.p.c.m., sia pure adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, l'individuazione, tra l'altro, delle tipologie di imprese turistiche, degli standard di qualità delle strutture ricettive, nonché dei requisiti e modalità di esercizio delle professioni turistiche, che per l'innanzi erano determinati dalla legge quadro, con norme che comunque lasciavano qualche spazio alla legislazione regionale<sup>6</sup>. Con l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, la nuova legge quadro finiva dunque per apparire incostituzionale alla stregua sia del previgente, sia (e ancor più) del novellato art. 117 Cost. Se la Corte costituzionale, con la sentenza n. 197 del 2003, ha comunque fatto salva la nuova legge quadro, è solo perché, nel periodo intercorrente tra la sua entrata in vigore e la riforma del titolo V della Costituzione, la nuova legge quadro “non aveva ancora avuto la prevista attuazione” e quindi le correlative disposizioni non avrebbero “prodotto effetti lesivi tali da determinare un'invasione della sfera di attribuzioni delle Regioni ricorrenti”, mentre, dopo

<sup>3</sup> Infatti il parere espresso dal Consiglio di Stato sullo schema del codice della normativa statale in materia di turismo afferma che “l'opera di codificazione appare in astratto possibile trattandosi di codificazione di settore, della quale – al di là del ricorso al nome ‘codice’ – non va enfatizzato il carattere esaustivo e omnicomprensivo, ma piuttosto la portata di riassetto e riordino del settore”.

<sup>4</sup> In materia di professioni (d.lgs. n. 30 del 2006), di armonizzazione dei bilanci pubblici (d.lgs. n. 170 del 2006), nonché di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (d.lgs. n. 171 del 2006).

<sup>5</sup> Cfr. in particolare M.RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2001, 1198 ss.

<sup>6</sup> Ad es., l'art. 6 della legge n. 217 del 1983, all'ultimo comma stabiliva che le regioni potessero individuare e disciplinare strutture ricettive ulteriori rispetto a quelle di cui al medesimo articolo, “In rapporto alle specifiche caratteristiche ed esigenze locali”.

l'entrata in vigore della riforma costituzionale, la Corte ha chiarito che "le regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale", con conseguente carenza di interesse delle Regioni all'annullamento della nuova legge quadro statale anche per tale periodo, poiché la correlativa "persistenza" nell'ordinamento non preclude affatto (...) l'adozione di apposite normative regionali in materia"<sup>7</sup>.

E' palese che una tale pronuncia, per quanto criticabile perché lasciava sopravvivere nell'ordinamento disposizioni certamente difformi dal vecchio e dal nuovo criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, nella sua parte motiva era assolutamente coerente con la diffusa consapevolezza dell'incremento dell'autonomia legislativa regionale in materia dovuta alla riforma dell'art. 117 Cost. Semmai alcune pronunce successive della Corte costituzionale hanno esplicitato come il novellato art. 117 Cost. abbia nel contempo collocato la materia relativa alle professioni tra quelle attribuite alla potestà legislativa regionale di tipo concorrente, con la conseguenza che anche nei settori attribuiti alla potestà legislativa regionale di tipo residuale, come è per il turismo, la disciplina delle professioni resta assoggettata ai principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale<sup>8</sup>. Analogamente, con riguardo al limite del diritto privato, resta attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina dei rapporti interprivati, che però viene in rilievo, con riguardo al nuovo codice, limitatamente ai "contratti del turismo organizzato", di cui agli artt. 32 ss., mentre la parte più rilevante della disciplina dei rapporti interprivati nel settore del turismo trova collocazione al di fuori del codice, come è per i contratti di multiproprietà, per quelli relativi ai prodotti per le vacanze a lungo termine, per quelli di rivendita e di scambio, che sono disciplinati dal d.lgs. n. 206 del 2005, a cui il d.lgs. n. 79 del 2011 ha apportato molteplici modificazioni in attuazione della direttiva 2008/122/CE<sup>9</sup>.

E' dunque assolutamente pacifico che i principi o addirittura la disciplina di dettaglio stabiliti dallo Stato intersechino anche la materia del turismo attribuita alla potestà legislativa regionale di tipo residuale tutte le volte in cui lo Stato vanta una propria specifica competenza legislativa in base ai criteri di riparto della potestà legislativa stabiliti dall'art. 117 Cost., come dimostra chiaramente la disciplina relativa all'agriturismo, di cui alla l. n. 96 del 2006, che è stata ritenuta costituzionalmente legittima con riguardo ai principi

<sup>7</sup> Rinvio al riguardo alla mia nota a detta sentenza, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1299 ss.

<sup>8</sup> Corte cost. 20 giugno 2008, n. 222 (relativa alle attività di guida turistica), ove il Giudice delle leggi afferma di ritenere che "quale che sia il settore in cui una determinata professione si esplichi, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina spetti sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.", in quanto tale attribuzione "prescinde (...) dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale" (al riguardo cfr. E.BINDI, M.MANCIN, *Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di "professioni": profili sostanziali e processuali*, in *Giur. cost.*, 2006, 323 ss.). Conformi Corte cost. 14 aprile 2006, n. 153 (relativa alle figure professionali nel settore dei servizi sociali); 8 febbraio 2006, n. 40; 8 maggio 2009, n. 138 (relativamente alle pratiche e attività bionaturali); 10 giugno 2010, n. 199 (relativa alle attività di pescaturismo e ittiturismo). Peraltro M.MALO, *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 2009, 654 ss. ha evidenziato come il d.lgs. n. 30 del 2006, mediante il quale sono stati dettati i principi fondamentali in materia di professioni turistiche, risulti più limitativo della potestà legislativa delle Regioni di quanto non lo fosse la corrispondente disciplina contenuta nella legge quadro n. 217 del 1983.

<sup>9</sup> Sul limite del diritto privato in relazione alla materia del turismo, cfr. E.MINNEI, *Il turismo tra diritto pubblico e diritto privato*, in L.DEGRASSI, V.FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010, 460 ss.

relativi alle attività di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti, in quanto riconducibili alla materia della tutela della salute, mentre è stata dichiarata incostituzionale nelle parti aventi ad oggetto l'attività agrituristica, in quanto confliggente con la potestà legislativa regionale di tipo residuale in materia di turismo e di agricoltura<sup>10</sup>. E' corretto pertanto quanto stabilito all'art. 2, c. 1 del nuovo codice e cioè che "L'intervento legislativo dello Stato nella materia del turismo è consentito quando il suo oggetto principale costituisce esercizio di una autonoma competenza legislativa statale esclusiva o concorrente". Se ci si limitasse a ciò, l'intervento legislativo statale sarebbe puntuale e frastagliato e difficilmente potrebbe dar luogo ad una disciplina estesa ad ogni ambito d'interesse della materia del turismo al punto da essere ricompresa in un codice.

Tale esito è determinato invece dagli altri due distinti titoli competenziali che l'art. 2, c. 2 del nuovo codice individua a giustificazione dell'ampiezza dell'intervento legislativo dello Stato: la valorizzazione, lo sviluppo e la competitività, a livello interno ed internazionale, del settore turistico quale fondamentale risorsa del Paese, nonché il riordino e l'unitarietà dell'offerta turistica italiana, in quanto esigenze di carattere unitario. Come evidenzia il parere del Consiglio di Stato espresso sullo schema del decreto legislativo, la relazione governativa ha giustificato l'esercizio della potestà legislativa statale per le citate esigenze di carattere unitario richiamando la giurisprudenza costituzionale sviluppatasi a seguito della sentenza n. 303 del 2003, che ha individuato nella chiamata in sussidiarietà un autonomo titolo di attribuzione della potestà legislativa dello Stato anche relativamente a materie attribuite alla potestà legislativa regionale di tipo residuale. Sennonché la sentenza n. 303 del 2003 ha ristretto l'operatività di tale clausola, circondandola di una serie di condizioni senza le quali risulterebbe negata la stessa rigidità della Costituzione: la chiamata in sussidiarietà determina una deroga all'ordinario criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, di modo che non può divenirne normale il ricorso, e presuppone l'attrazione, in base al principio di sussidiarietà, di funzioni amministrative allo Stato che implicino un'organizzazione e una regolazione mediante legge, sempreché la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni amministrative spettanti ad altri enti sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. A queste sole condizioni, avvertiva la sentenza n. 303 del 2003, sussidiarietà e adeguatezza non assumono "la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.", giacché "Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale".

Ma nelle successive decisioni che hanno fatto applicazione del criterio individuato da tale sentenza, la Corte costituzionale è risultata meno rigorosa e con riguardo alla materia del turismo la Corte costituzionale è giunta ad affermare che "il rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana" implicano per la correlativa valorizzazione "un'attività promozionale unitaria" (n. 214 del 2006), "sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura"

<sup>10</sup> Corte cost. 12 ottobre 2007, n. 339; in argomento, anche alla luce della citata sentenza, cfr. C.BUZZACCHI, *La valorizzazione dell'agricoltura multifunzionale nel quadro normativo dell'agriturismo*, in L.DEGRASSI, V.FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, cit., 347 ss.

(n. 88 del 2007), così come per la “necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell’offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell’ambito dell’economia nazionale” (n. 76 del 2009). Tali proposizioni destano non poche perplessità, perché se il turismo risponde comunque ad interessi non frazionabili ma comunque unitari dell’intero Paese, non si comprende perché il novellato art. 117 Cost. ne abbia fatto una materia di potestà legislativa regionale di tipo residuale, a meno che la Corte costituzionale intenda riesumare l’interesse nazionale come generale clausola di redistribuzione delle competenze legislative. Tuttavia, ove si considerino più specificamente le singole questioni di legittimità costituzionale affrontate dalle diverse sentenze, si avverte come la deroga al criterio del riparto di cui all’art. 117 Cost. sia ammessa in relazione all’organizzazione e alla disciplina di funzioni amministrative riconducibili a livello statale, come è per la promozione all’estero del “prodotto Italia” mediante l’ENIT (sentenza n. 214 del 2006), o il supporto tecnico-specialistico affidato al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei ministri per progetti di investimenti volti a incrementare e a riqualificare il prodotto turistico nazionale (sentenza n. 76 del 2009), fatta salva la necessità dell’intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

Sulla base di tali pronunce la rilevanza nazionale del turismo è una clausola generale che tuttavia non esenta dalla necessità di commisurare la deroga al riparto della potestà legislativa con i criteri della proporzionalità, della ragionevolezza e dell’intesa con le Regioni interessate. Semmai i dubbi più rilevanti attengono all’apertura operata dalla Corte costituzionale alla possibilità che venga attratta a livello statale la potestà legislativa in riferimento a funzioni amministrative di competenza delle Regioni e degli enti locali le quali invece non risulterebbero attratte, in base al principio di sussidiarietà, a livello statale, come pure alla possibilità che la disciplina statale giustificata dalle esigenze unitarie sia posta con fonte regolamentare, come ha fatto la sentenza n. 88 del 2007<sup>11</sup>, abbandonando il rigore dei criteri posti dalla sentenza n. 303 del 2003 e così rischiando uno scivolamento verso la riesumazione dell’interesse nazionale come clausola da sé sola sufficiente a vanificare il riparto operato dall’art. 117 Cost.<sup>12</sup> Ciò a cui senza alcun limite approda il nuovo codice, assumendo le esigenze di carattere unitario della valorizzazione del settore turistico e del riordino dell’offerta turistica quali clausole attributive di una generale potestà legislativa in favore dello Stato, che investe pressoché tutti i profili della disciplina di rilevanza pubblicistica del turismo: non soltanto l’organizzazione pubblica per lo sviluppo del turismo, ma anche le imprese turistiche, la classificazione e gli standard qualitativi delle strutture ricettive, le garanzie di qualificazione delle agenzie turistiche, le tipologie di prodotti turistici.

**3. Le violazioni del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni.** Passando ad esaminare le disposizioni del nuovo codice, se si escludono quelle riguardanti i rapporti interprivati attribuiti alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (i contratti del turismo organizzato, di cui agli artt. 32 ss., le locazioni turistiche, di cui agli artt. 52 s., nonché la tutela dei diritti del turista, di cui agli artt. 67 ss.), possono essere

<sup>11</sup> Cfr. V.DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà ... senza sussidiarietà (note a margine della sent. n. 88 del 2007)*, in *Le Regioni*, 2007, 818 ss.

<sup>12</sup> Perplessità sull’evoluzione (o involuzione) degli orientamenti della Corte costituzionale circa la clausola della “chiamata in sussidiarietà” dopo la sentenza n. 303 del 2003 sono stati espressi, ad es., da G.DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2009, 729 ss..

individuati quattro gruppi di norme, rispetto ai quali possono essere sollevate distinte questioni di legittimità costituzionale.

Un primo gruppo è composto dalle norme del nuovo codice che contrastano palesemente con il criterio costituzionale di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, giacché neppure può essere invocato l'interesse unitario per avocare allo Stato la disciplina di alcuni profili della materia del turismo. Ci si riferisce in particolare alle norme del nuovo codice che riguardano l'organizzazione pubblica locale per lo sviluppo del turismo, imperniata sui sistemi turistici locali, in base alle disposizioni che erano già dettate dall'art. 5 della legge n. 135 del 2001 e che ora sono state in buona parte riprodotte nell'art. 23 del nuovo codice. Per il vero, il superamento della più rigida disciplina previgente relativa all'organizzazione locale per lo sviluppo turistico - originariamente imperniata sugli enti provinciali per il turismo e sulle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo e successivamente sulle aziende di promozione turistica e sugli uffici di informazione e accoglienza turistica - fu salutata come una riforma che attribuiva agli enti locali una maggiore flessibilità nell'organizzazione delle attività per lo sviluppo turistico locale, al punto che un sistema turistico locale può anche non corrispondere ai confini amministrativi delle circoscrizioni comunali, provinciali e regionali. Tuttavia la legislazione regionale che si è sviluppata dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione ha mostrato di intendere in modo ancor più flessibile la stessa nozione di sistema turistico locale<sup>13</sup>, che, se nella legge statale corrisponde ad un contesto territoriale espressivo di un'omogenea offerta turistica, nelle leggi regionali è fatto consistere in un programma di sviluppo turistico<sup>14</sup> o nell'organizzazione che se ne occupa<sup>15</sup>. Pertanto risulta del tutto contrastante con l'odierno riparto della potestà legislativa in materia di turismo il citato art. 23 del nuovo codice che detta una disciplina, per quanto piuttosto "leggera", relativamente all'organizzazione pubblica locale per lo sviluppo turistico, tanto più in quanto pretende di stabilire le forme attraverso cui le Regioni devono provvedere al riconoscimento dei sistemi turistici locali. Si tratta infatti della disciplina relativa all'organizzazione e all'esercizio di servizi, funzioni e compiti locali per i quali non si comprende a quale titolo lo Stato avochi a sé una potestà legislativa di cui non dispone, senza che neppure venga in rilievo una qualche esigenza unitaria. Analogamente, con riguardo alle disposizioni relative ai procedimenti e ai provvedimenti concernenti le strutture ricettive (artt. 16 e 17), accanto alla previsione dell'estensione anche alle imprese turistiche delle disposizioni statali di semplificazione amministrativa, ivi compreso lo sportello unico - giustificabili dal punto di vista della legittimità costituzionale sulla base della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio - sussistono disposizioni inconciliabili con il criterio di riparto di cui all'art. 117 Cost., quale in particolare quella di cui all'art. 16, c. 5, secondo cui "Nel caso di chiusura dell'esercizio ricettivo per un periodo superiore agli otto giorni, il titolare dell'esercizio è tenuto a darne comunicazione all'autorità competente", trattandosi di funzione amministrativa locale che deve essere disciplinata con legge regionale.

<sup>13</sup> Cfr. al riguardo anche M.MALO, *Gli ordinamenti regionali*, in V.FRANCESCHELLI, F.MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2010, 81 ss.

<sup>14</sup> Cfr., ad es., l'art. 4 della L.R. Lombardia n. 15 del 2007, recante "Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo", secondo cui il sistema turistico è "l'insieme di programmi, progetti e servizi orientati allo sviluppo turistico del territorio e all'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici della produzione e dell'enogastronomia locale".

<sup>15</sup> Cfr., ad es., l'art. 9 della L.R. Liguria n. 14 del 2004, recante "Organizzazione turistica regionale", secondo cui il servizio turistico locale "è il soggetto che realizza la collaborazione fra pubblico e privato nella formazione di un prodotto turistico a livello territoriale sulla base di un piano di sviluppo complessivo e di progetti specifici".



Un secondo gruppo di norme deroga invece al riparto di cui all'art. 117 Cost., per supposte ma contestabili esigenze di carattere unitario e sulle quali comunque non è intervenuta, né è prevista, un'intesa in Conferenza Stato-Regioni. A questa categoria sono riconducibili le disposizioni di cui agli artt. 8 ss. del nuovo codice relative alle strutture ricettive e alla loro classificazione<sup>16</sup>. Si tratta di disposizioni per le quali risulta difficile sostenere che siano imposte dall'esigenza di dare unitarietà all'offerta turistica italiana, dal momento che si attardano in classificazioni e definizioni minute e articolate: le strutture ricettive sono suddivise in quattro gruppi (alberghiere e paralberghiere, extralberghiere, all'aperto, di mero supporto) e in ciascun gruppo sono individuate un certo numero di strutture ricettive, di cui viene fornita anche una sintetica definizione. Già la legge quadro n. 217 del 1983 aveva fornito una prima classificazione delle strutture ricettive e se, in una qualche misura, le disposizioni relative a tali classificazioni erano considerate porre dei principi alla legislazione regionale, era solo perché la classificazione era considerata non esaustiva, ma suscettibile di integrazioni da parte delle regioni, come espressamente disponeva l'ultimo comma dell'art. 6, e così pure con riguardo alla definizione delle diverse strutture ricettive. Infatti la gran parte delle più recenti strutture ricettive (si pensi ai *bed and breakfast*, oppure agli alberghi diffusi) hanno trovato disciplina esclusivamente nelle leggi regionali. Invece gli artt. 8, 9, 12, 13 e 14 del nuovo codice hanno la pretesa di fornire una classificazione compiuta ed esaustiva delle strutture ricettive e una corrispondente definizione per ciascuna di esse. Che dunque la sussistenza di esigenze di carattere unitario giunga a consentire una disciplina statale ancor più dettagliata e completa di quanto avvenisse allorché la potestà legislativa regionale era soltanto di tipo concorrente e l'anticipazione dell'interesse nazionale abilitava lo Stato a sottrarre altri spazi di autonomia legislativa alle Regioni pare francamente eccessivo. In ogni caso a fugare ogni dubbio circa la palese illegittimità costituzionale di tali disposizioni resta il fatto che non è stata raggiunta alcuna forma di intesa tra lo Stato e le Regioni, né è previsto che debba essere raggiunta, poiché è appunto il nuovo codice a provvedere direttamente alla classificazione delle strutture ricettive.

Un terzo gruppo di disposizioni si caratterizza per l'asserita sussistenza di esigenze di carattere unitario che si accompagnano alla previsione dell'intesa con le Regioni. Rientrano in tale gruppo le disposizioni che rinviano ad apposito d.p.c.m. la definizione degli standard minimi nazionali per le imprese turistiche ricettive (artt. 10 e 15), degli standard minimi comuni e del livello minimo e massimo delle cauzioni per le agenzie di viaggio e turismo (art. 18), dei requisiti professionali a livello nazionale dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo (art. 20), dei circuiti nazionali di eccellenza (art. 22)<sup>17</sup>. Relativamente a tale gruppo di disposizioni va detto che non è sufficiente la previsione dell'intesa con le Regioni a consentire la deroga al riparto della potestà legislativa costituzionalmente stabilita, risultando comunque necessario valutare la sussistenza delle stesse esigenze di carattere unitario e più specificamente se l'assunzione da parte dello Stato di funzioni amministrative spettanti ad altri enti sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, secondo quanto affermato dalla sentenza n. 303 del 2003. Con riguardo agli standard dei servizi turistici,

<sup>16</sup> Cfr. in argomento L.RIGHI, *Le strutture ricettive*, in V.FRANCESCHELLI, F.MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, cit., 89 ss.

<sup>17</sup> Appare invece priva di giustificazione la classificazione delle tipologie di turismo contenuta nell'art. 22, c. 2, che riecheggia analogo classificazione già contenuta nella legge quadro n. 217 del 1983, anche in quel caso superata da una legislazione regionale meglio predisposta ad individuare le nuove tipologie di turismo nelle diverse realtà territoriali, come è stato per il turismo enogastronomico (attraverso le vie dei vini e dei sapori) e per quello nautico.

occorre ricordare che la stessa legge quadro del 1983 si limitava a fornire soltanto alcune essenziali indicazioni circa i requisiti strutturali e i servizi delle strutture ricettive, lasciando poi alle leggi regionali di definire i medesimi servizi in rapporto alle diverse classificazioni di qualità (due, tre, quattro stelle) delle strutture ricettive (cfr. l'art. 7), mentre il nuovo codice pretende di fornire una completa definizione degli standard delle strutture ricettive. Del resto, era soprattutto a tale riguardo che già la l. n. 135 del 2001, facendo registrare un sensibile restringimento dell'autonomia regionale, aveva rinviato la determinazione degli standard dei servizi ad un d.p.c.m. Come è noto, a fronte della palese incostituzionalità di tale previsione in rapporto alla potestà legislativa di tipo concorrente all'epoca attribuita alle Regioni, nonché della successiva entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, è stata individuata una soluzione di compromesso, che consentiva di dare attuazione alla l. n. 135 del 2001 anche nelle parti più favorevoli alle Regioni, perché disponenti finanziamenti in loro favore: il d.p.c.m. si sarebbe limitato a recepire la determinazione degli standard dei servizi turistici delle strutture ricettive effettuata in accordo dalle Regioni<sup>18</sup>. Infine il d.p.c.m. 21 ottobre 2008, previa intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni, ha stabilito gli standard minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni per la classificazione degli alberghi, rispetto ai quali le Regioni e le Province autonome possono introdurre standard migliorativi<sup>19</sup>. L'art. 10 del nuovo codice ripropone la stessa impostazione: gli standard minimi nazionali dei servizi delle strutture ricettive sono stabiliti con d.p.c.m. previa intesa con le Regioni, le quali a loro volta possono introdurre standard migliorativi. E' evidente che il codice non intende che tali standard costituiscano livelli essenziali delle prestazioni, giacché in materia di turismo la Repubblica ha un dovere promozionale e non un obbligo erogativo<sup>20</sup>; comunque, si tratta di standard relativi a servizi privati. Scopo della disciplina è dunque quello di fare in modo che in tutto il territorio nazionale le strutture ricettive di uguale tipologia e qualità abbiano uno stesso standard minimo di servizi. Tuttavia tale finalità mostra come, in tal caso, l'attrazione in ambito statale della potestà legislativa prescinda totalmente dalla necessità di un esercizio unitario della funzione amministrativa, dal momento che la *ratio* dell'intervento normativo statale consiste proprio nel disporre una normativa omogenea a livello statale. Occorre dunque riconoscere che siamo di fronte alla riedizione dell'interesse nazionale, quale clausola attributiva allo Stato della potestà normativa, ancorché temperato dall'intesa delle Regioni.

Infine, un quarto gruppo di norme è composto da quelle che, pur essendo giustificate da esigenze unitarie, non hanno visto intervenire l'intesa con le Regioni e, se prevista in concomitanza con l'adozione di altri atti normativi cui il nuovo codice rinvia, tuttavia non è intervenuta sulla struttura essenziale della disciplina già dettata dal nuovo codice. Occorre infatti considerare che è l'intero nuovo codice a non essere stato oggetto d'intesa<sup>21</sup>, con la

<sup>18</sup> Così il d.p.c.m. 13 settembre 2002, a sua volta di recepimento dell'accordo Stato-Regioni sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.

<sup>19</sup> Sulle vicende che hanno condotto all'adozione del d.p.c.m. 21 ottobre 2008, cfr. anche S.DE NARDI, *Profili pubblicistici delle strutture ricettive, delle agenzie di viaggio e turismo, e delle professioni turistiche: problemi e prospettive (nelle Regioni ordinarie)*, in L.DEGRASSI, V.FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, cit., 204 ss.

<sup>20</sup> Così L.DEGRASSI, *Contributo alla definizione della materia "turismo". Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in L.DEGRASSI, V.FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, cit., 90 s.

<sup>21</sup> Nella seduta della Conferenza unificata del 18 novembre 2011 le Regioni hanno espresso il proprio parere negativo all'intesa sia per eccesso di delega, sia per la pretesa dello Stato "di estendere la propria legislazione in una misura che non sembra affatto proporzionata", in violazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza stabiliti dalla Corte costituzionale in relazione alla c.d. "chiamata in sussidiarietà".

conseguenza che tutte le correlative disposizioni dovrebbero essere dichiarate incostituzionali perché aventi ad oggetto la materia del turismo attribuita alla potestà legislativa regionale di tipo residuale, fatte salve le sole disposizioni in cui lo Stato gode di un'autonoma competenza legislativa di tipo concorrente (in materia di professioni turistiche) o esclusiva (relativamente ai rapporti interprivati). Peraltro, in alcuni casi le disposizioni del nuovo codice si limitano a rinviare ad altra fonte la disciplina di specifici profili della materia, subordinandone l'adozione alla previa intesa con le Regioni, come è il caso, ad es., dell'organizzazione della Conferenza nazionale del turismo (art. 56), oppure delle attività statali di promozione dell'eccellenza turistica italiana (artt. 59 ss.). In realtà, non appare sufficiente rinviare ad una successiva intesa con le Regioni discipline che trovano già nelle disposizioni del codice la loro struttura essenziale affinché queste ultime possano considerarsi costituzionalmente legittime. Al riguardo vengono sicuramente in rilievo le disposizioni che concernono enti e organi statali: il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, l'ENIT, la Conferenza nazionale del turismo, il comitato permanente di promozione del turismo in Italia. A tali organi ed enti sono attribuiti funzioni, servizi e compiti che concernono l'attività di sviluppo del turismo nell'intero Paese (quali la promozione a fini turistici del marchio Italia, la promozione dell'immagine dell'Italia), ma anche il raccordo tra le diverse Regioni sempre al fine della promozione del prodotto turistico nazionale (comportante ad es. il raccordo e la cooperazione tra regioni, province e comuni e le istituzioni di governo). Con riguardo a tali funzioni il principio di sussidiarietà, che implica l'esercizio statale della funzione, trascina con sé anche la competenza legislativa che lo Stato esercita per definire l'organizzazione e la regolamentazione dell'esercizio di tali funzioni. Peraltro, trattandosi pur sempre di materia attribuita alla potestà legislativa regionale di tipo residuale, anche in tal caso è richiesta l'intesa delle Regioni. Esempio in tal senso è la vicenda relativa al comitato permanente di promozione del turismo in Italia, previsto ora dall'art. 58 del codice, finalizzato a "promuovere un'azione coordinata dei diversi soggetti, che operano nel settore del turismo, con la politica e la programmazione nazionale. Lo stesso organo era già stato previsto dall'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, convertito dalla l. n. 80 del 2005, dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 214 del 2006, in quanto l'intervento legislativo statale non è stato considerato proporzionato, né è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni. L'art. 58 del nuovo codice mira a superare tali rilievi di costituzionalità demandando l'istituzione dell'organo ad un d.p.c.m. da adottare d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, che quindi ne dovrebbe avallare anche la composizione. Resta però il fatto che l'art. 58 predetermina, senza che sia intervenuta alcuna intesa al riguardo, il presidente del Comitato, nonché singole specifiche competenze che incidono su quelle regionali, quale, a titolo esemplificativo, "l'identificazione omogenea delle strutture pubbliche dedicate a garantire i servizi del turista", comprese quindi quelle regionali e locali.

Trovano invece una giustificazione, connessa con l'attrazione in ambito statale delle corrispondenti funzioni amministrative d'interesse unitario, le disposizioni che disciplinano le iniziative prettamente statali dirette a promuovere l'intero Paese, quali l'adozione di un sistema nazionale di *rating* a cui le imprese turistiche aderiscono su base volontaria (art. 10, c. 3), la promozione dei circuiti nazionali d'eccellenza (art. 22), il fondo buoni vacanze (art. 27), le iniziative di promozione dell'eccellenza turistica italiana di cui agli artt. 59 ss.: si tratta di attività che lo Stato assume in quanto relative alla promozione a fini turistici dell'Italia nel suo complesso, che si concretano in iniziative di livello nazionale, rispetto alle quali risulta dunque legittima l'attrazione dell'attività a livello statale con conseguente

chiamata in sussidiarietà anche della potestà normativa, che comunque fa espresso riferimento alla necessità dell'intesa con le Regioni.

**4. Un ritorno alle categorie del passato: interesse nazionale e indirizzo e coordinamento statale.** Al di là dell'improvvida iniziativa assunta dal Governo nel varare il codice della normativa statale in materia di turismo, sia perché la delega parlamentare non consentiva di approvare questa complessa, in larga misura nuova disciplina della materia, sia perché non è stata raggiunta l'intesa con le Regioni sul testo del nuovo codice, la vicenda è però emblematica dell'arretramento dell'autonomia legislativa regionale, nel volgere di pochi anni, dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Il criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni stabilito dall'art. 117 Cost. rischia di restare sullo sfondo rispetto alla clausola elastica della chiamata in sussidiarietà, che man mano si affranca dagli stretti confini delineati dalla sentenza n. 303 del 2003 e finisce per trasformarsi nella riedizione dell'anticipazione dell'interesse nazionale come clausola di spostamento della potestà legislativa dalle Regioni allo Stato, oppure nella riedizione dell'indirizzo e coordinamento statale delle funzioni amministrative regionali<sup>22</sup>.

Come si è sottolineato, ciò è già in parte avvenuto anche per effetto dell'evoluzione degli orientamenti della Corte costituzionale, che ha abbandonato la via maestra del nuovo parallelismo alla rovescia – laddove la potestà amministrativa, per esigenze di carattere unitario, è attratta a livello statale, la potestà legislativa, in base al medesimo principio di sussidiarietà, è esercitata dallo Stato – ammettendo la deroga al criterio del riparto di cui all'art. 117 Cost. anche quando lo Stato non debba esercitare funzioni amministrative, ma soltanto sussistano (supposte) esigenze di carattere unitario per una disciplina omogenea a livello nazionale<sup>23</sup>. Ma se così è non si comprende per quale ragione si debba conservare una potestà legislativa regionale di tipo residuale, dal momento che in ogni materia sussistono esigenze di carattere unitario: eppure la maggiore autonomia legislativa attribuita alle Regioni dal novellato art. 117 Cost., anche mediante l'attribuzione della potestà legislativa di tipo residuale, avrebbe dovuto condurre in una direzione opposta, quella della competitività tra sistemi normativi regionali differenti, fatte salve le esigenze unitarie per le quali lo stesso art. 117 e l'art. 120 Cost. attribuiscono allo Stato competenze specifiche<sup>24</sup>. Il nuovo codice della normativa statale in materia di turismo è la chiara dimostrazione che, una volta disgiunte le esigenze unitarie che giustificano l'attrazione in ambito statale delle funzioni amministrative e quelle che invece si suppone giustificino l'attrazione in ambito statale di quelle normative, queste ultime finiscono per riattribuire allo Stato una generale potestà normativa della materia. Né si può pensare che

<sup>22</sup> Sostiene che in effetti gli orientamenti sviluppati dalla Corte costituzionale a seguito della sentenza n. 303 del 2003 abbiano determinato "la permanenza di una attività di indirizzo e coordinamento, nonostante le profonde innovazioni introdotte, a livello costituzionale, negli ultimi anni", Q.CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibili: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006, 436.

<sup>23</sup> Orientamento che ha trovato avallo anche in dottrina, ove è stato affermato che "l'attivazione della sussidiarietà in relazione al riparto delle fonti normative può infatti prescindere logicamente dall'attrazione preliminare della funzione amministrativa" (O.CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 950).

<sup>24</sup> Nella prospettiva della differenziazione che deriva dal riconoscimento di una maggiore autonomia normativa delle Regioni permangono comunque molteplici strumenti in capo allo Stato per perseguire obiettivi di maggiore omogeneità, come dimostra, proprio con riguardo ad una delle questioni che pongono maggiormente in rilievo le esigenze di carattere unitario – quella degli standard dei servizi turistici – le disposizioni contenute nel codice e dirette ad incentivare l'adesione volontaria delle strutture ricettive ad un sistema di *rating* nazionale.

l'intesa delle Regioni sani una così grave compromissione del criterio di riparto, perché si finirebbe con l'affidare la tutela della rigidità costituzionale al mero accordo tra le istituzioni. Con ciò non si vuole negare l'utilità di una clausola elastica, come è quella della "sussidiarietà negoziata", che consenta di correggere le rigidità derivanti da un'impostazione duale o conflittuale del riparto; ma tale clausola deve poter essere apprezzata anche sotto il profilo oggettivo (infatti la sentenza n. 303 del 2003 faceva espresso riferimento a proporzionalità e ragionevolezza, oltre che indicare quale necessario presupposto della potestà normativa l'attrazione in ambito statale della funzione amministrativa) e non esclusivamente dell'accordo tra enti.

Il codice della normativa statale in materia di turismo rappresenta un'indubbia forzatura degli orientamenti fino ad ora espressi dalla Corte costituzionale circa il criterio di riparto della potestà legislativa e la clausola della "chiamata in sussidiarietà" e certamente le Regioni proporranno gli opportuni ricorsi in via principale: l'inerzia rispetto a tale forzatura o, peggio, una sua giustificazione ad opera della Corte costituzionale darebbero luogo ad un sorprendente ritorno al passato.

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Cattolica- sede di Piacenza