

La vacillante collocazione del turismo come materia regionale

di Maurizio Malo

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 1/2007)

1. La ricognizione della propria recente giurisprudenza conduce la Corte costituzionale, in premessa alle argomentazioni in diritto della sentenza n. 214 del 2006¹ (relative alle norme sull'istituzione del Comitato nazionale per il turismo e sulla trasformazione dell'Enit in Agenzia nazionale del turismo, ad opera dell'art. 12, d.l. n. 35 del 2005²), a riaffermare che il **turismo è materia** di competenza legislativa *residuale* regionale (p. 8, *cons. dir.*) come aveva in precedenza attestato nella sent. n. 197 del 2003 (sulla legittimità costituzionale della legge di riforma del turismo n. 135 del 2001)³ e nella sent. n. 90 del 2006 (su conflitto di attribuzione Stato-Regioni in tema di porti turistici). Viene subito aggiunto – però – che anche la competenza regionale più ampia (nelle materie residuali) “comunque non esclude la *possibilità per la legge statale* di attribuire funzioni legislative [*lapsus calami*: “funzioni amministrative”] al livello centrale e di regolarne l'esercizio”, in base ai principi di *sussidiarietà*, adeguatezza, differenziazione (art. 118 Cost.), come già affermato nelle sentt. n. 242 del 2005 e n. 6 del 2004, secondo l'impostazione introdotta dalla sent. n. 303 del 2003, sulla presenza di determinate *condizioni di legittimazione* della disciplina legislativa statale (e, perciò, dell'esercizio stesso della potestà legislativa ad opera dello Stato).

2. L'indeterminatezza (almeno di talune) delle *condizioni di legittimazione* dell'intervento legislativo statale tende ad elevare implicitamente la Corte costituzionale ad arbitro assoluto (secondo il suo discrezionale apprezzamento) in merito alla decisione legislativa, data l'evanescenza del parametro costituzionale.

¹ Sentenza già commentata da S. PIAZZA, *Il Comitato Nazionale del Turismo minaccia l'assetto regionalistico del turismo; l'Agenzia Nazionale per il Turismo vi si conforma. Nuovi problemi per la governance complessiva del settore?*, in *Diritto del turismo*, 2007, ***

² D.l. convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005.

³ La sent. 197/2003 è stata commentata da G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle regioni nella materia del turismo*, in *Diritto del turismo*, 2003, 366 ss.; e P. SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia prevedente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, 1284 ss.

Nel caso in esame, la Corte annulla il primo comma dell'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, e quindi elimina in radice la figura del Comitato nazionale del turismo, asserendo l'inosservanza di "almeno due condizioni" che "debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale sia legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'art. 117 Cost." (p. 8, *cons. dir.*). In modo risoluto (senza alcuna argomentazione al riguardo), è ritenuta sproporzionata (condizione di proporzionalità) l'attribuzione al Comitato della "generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico"; ed è rilevata la mancanza di qualsiasi forma di "intesa con le Regioni" (condizione della leale collaborazione), neppure compensata – a detta della Corte – da una adeguata rappresentanza delle Regioni nella composizione dell'organo.

Specialmente in relazione all'utilizzo del parametro di proporzionalità, risulta evidente il largo margine di opinabilità del giudizio della Corte, tanto più se si considera che in dottrina era stata invece salutata con incondizionato favore l'istituzione del Comitato, decantato come "cabina di regia delle politiche turistiche, frutto della leale collaborazione tra Stato e Regioni"⁴.

Chi vede con scetticismo l'intromissione statale in una materia di "piena" competenza regionale, segno di una strisciante strategia che mira a riportare al centro funzioni proprie delle autonomie territoriali⁵, non può che apprezzare l'esito della pronuncia della Corte; pronuncia che tuttavia appare – a nostro sommo avviso – poco persuasiva proprio in punto di diritto (con un uso pretorio del parametro di sussidiarietà, senza sviluppo argomentativo).

3. Attraverso la stessa impostazione, che mira a verificare la ragionevolezza dell'intervento legislativo statale in una materia in cui il legislatore statale in linea di principio non deve agire, la Corte (diversamente che per il Comitato) non censura la previsione della Agenzia nazionale del turismo (che succede all'Enit), sia perché la nomina dei componenti di tutti gli organi dell'ente è effettuata previa *intesa* (condizione della leale collaborazione) con la Conferenza

⁴ L. RIGHI, *L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'E.N.I.T. in agenzia: segni di rinascita dell'organizzazione pubblica centrale del turismo?*, in *Diritto del turismo*, 2006, 7 ss.

⁵ Cfr., di recente, M. RENNA, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006, 6056, che considera "sorprendente" l'istituzione di "un organo statale di cooperazione in materia turistica", qual è il Comitato nazionale per il turismo.

Stato-Regioni (e il consiglio di amministrazione ha una rappresentanza regionale superiore a quella statale), sia per il compito affidato all'ente, che consiste (come osserva la Corte, p. 9 *cons. dir.*) esclusivamente nella promozione dell'immagine turistica italiana in senso unitario (condizione della proporzionalità).

In questo caso, potrebbe rallegrarsi chi afferma la necessità della presenza di apparati centrali in materia di turismo e deluso chi invece invoca e sottolinea la completa regionalizzazione della materia con la riforma costituzionale del 2001. Ma la delusione potrebbe comunque essere contenuta in quanto è talmente radicata la figura dell'Enit⁶ (Agenzia nazionale) che può essere avvertita come pressoché insopprimibile (anche se la materia è ora di piena competenza regionale).

4. In effetti, gli esiti della sentenza in commento potrebbero essere stati influenzati da valutazioni relative al merito della disciplina, con giudizio favorevole verso l'Enit, riqualficato come Agenzia Nazionale, vale a dire come struttura al servizio di qualsiasi pubblica amministrazione (statale o locale)⁷; e con giudizio quantomeno perplesso circa l'opportunità di istituire un altro organo a composizione mista (il Comitato nazionale per il turismo), che tanto ricorda il Comitato di coordinamento per la programmazione turistica previsto dalla legge quadro n. 217 del 1983, e soppresso nel 1989 (art. 3, d.lgs. 418 del 1989), proprio al fine di semplificare il quadro del sistema collaborativo centro-autonomie, affidando i relativi compiti alla Conferenza Stato-Regioni.

Si rammenta, per inciso, che la legge n. 217 del 1983, oltre al Comitato di coordinamento per la programmazione turistica (organo istituzionale misto), prevedeva anche il Comitato consultivo nazionale (organo di rappresentanza degli operatori del settore). Se non altro, l'art. 12, co. 1, del d.l. n. 35 del 2005 (annullato dalla Corte), avrebbe avuto il pregio di unire in un solo organo (il "nuovo" Comitato nazionale per il turismo) le rappresentanze politico-

⁶ Cfr. G. MELONI, *Le istituzioni di governo nel settore turistico*, in Franceschelli – Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, 80.

⁷ G. VESPERINI, *Artt. 8 – 10*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma dei ministeri*, Il Mulino, Bologna, 2000, 145 ss. Peraltro, in riferimento alle agenzie nazionali disciplinate dal d.lgs. 112/1998, si è osservato che le agenzie sono state istituite anche "al fine di evitare il conferimento delle funzioni" a livello locale (F. MERLONI, *Il nuovo modello di agenzia nella riforma dei ministeri*, in *Dir. Pubbl.*, 1999, 736).

istituzionali e di categoria⁸. Ma sarebbe rimasta una caratterizzazione precipuamente statale dell'organo, composto da Ministri e Vice-Ministri (in numero superiore rispetto ai membri di provenienza regionale, a norma del regolamento del luglio 2005; e con la possibilità di essere comunque in numero maggiore rispetto alla componente regionale, a norma del regolamento del settembre 2005⁹) e dal "sottosegretario con delega al turismo" (presso il Ministero delle attività produttive), direttamente introdotto *per legge*, rendendo così stabile (ovvero irrigidendo) la figura del *sottosegretario in materia di turismo*, in deroga al principio (art. 10, legge n. 400 del 1988) secondo cui ogni Governo procede discrezionalmente alla individuazione delle figure di sottosegretario.

Si poteva quindi avere la percezione di un surrettizio intento di reintrodurre apparati di Governo in una materia che risulta – fra l'altro – privata del relativo Ministero per volontà popolare, dal 1993 (attraverso il referendum "di segno regionalista", abrogativo della legge istitutiva), vari anni prima della riforma costituzionale del 2001 che avrebbe reso ancor più problematica la permanenza di apparati statali in materia di turismo. Già a fronte dei principi costituzionali originari in tema di autonomia regionale (artt. 117 e 118 Cost, *ante* riforma del 2001), si era del resto autorevolmente sostenuta l'*illegittimità costituzionale* delle norme legislative statali che avessero continuato a conservare (anche dopo l'effettiva costituzione degli enti regionali) allo Stato attribuzioni amministrative in materia di turismo (attribuzioni "che lo Stato non ha più"), con conseguente soppressione della relativa organizzazione amministrativa statale¹⁰.

5. A fronte del consolidato indirizzo interpretativo dell'art. 118 Cost., volto ad ammettere l'esercizio di funzioni amministrative statali nelle materie regionali (anche in quelle residuali), la "soppressione" del Comitato nazionale per il turismo, attraverso l'annullamento del primo comma dell'art. 12, d.l. 35/2005, potrebbe essere considerata

⁸ Come osserva L. RIGHI, *L'istituzione*, cit., 8.

⁹ L'art. 12, co. 1, d.l. 35/2005 affidava alla fonte regolamentare (d.p.c.m.) il compito di precisare la composizione dell'organo: venne così emanato il d.p.c.m. 1 luglio 2005 subito sostituito dal d.p.c.m. 8 settembre 2005, che tuttavia determinava una composizione dell'organo diversa da quella tracciata dal decreto-legge (la norma regolamentare si poneva in contrasto con la relativa norma legislativa; sul punto sia consentito di rinviare a M. MALO, *Il sistema delle fonti*, in V. Franceschelli, F. Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, nuova ed., Giappichelli, Torino, 2007, 17).

¹⁰ M.S. GIANNINI, O. SEPE, *L'organizzazione turistica in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1966, 767-768.

finanche audace. Ma con una diversa giurisprudenza, tesa, in ipotesi, a non consentire – specialmente in una materia regionale residuale – l’istituzione o la conferma (in applicazione del principio di sussidiarietà) di *apparati statali*, ovvero strettamente collegati agli organi di Governo, la Corte si sarebbe potuta spingere oltre, giungendo – in ipotesi – ad una decisione demolitoria anche della disciplina legislativa dell’Agenzia-Enit, almeno nelle parti che più rendono evidente la dipendenza dell’ente dall’ordinamento di Governo, ad iniziare dalla norma (art. 12, co. 7, d.l. 35/2005) che consente ad un regolamento governativo di delegificazione – sia pure prodotto previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni – di determinare l’organizzazione dell’Agenzia¹¹; e continuando poi con la norma (art. 12, co. 2, d.l. 35/2005) che sottopone l’Agenzia “all’attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive”.

Sotto il profilo della *proporzionalità* dell’intervento statale, può essere messa in discussione la necessità stessa di mantenere in vita l’Ente nazionale italiano per il turismo, ancorché riqualificato come Agenzia. Il tradizionale compito attribuito all’Enit, di promozione dell’immagine turistica italiana all’estero, e gli ulteriori compiti tratteggiati dal d.l. 35/2005 (sviluppo e cura del turismo culturale e congressuale; gestione di azioni mirate allo sviluppo dei sistemi turistici multiregionali) appaiono infatti di sicuro dominio regionale, tanto più nel considerare che con la riforma costituzionale del 2001 (art. 117, co. 9 Cost. e relative norme di attuazione dell’art. 6, l. 131/2001) la capacità delle Regioni di agire direttamente verso l’estero appare rafforzata, sia per la realizzazione di attività di *mero rilievo internazionale* (cfr. art. 6, co. 2, l. 131/2001), sia per la conclusione di *accordi internazionali* (nelle materie di propria competenza), finalizzati a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale (cfr. art. 6, co. 3, l. 131/2001), come per la promozione all’estero dell’immagine turistica italiana¹².

Del resto, anche se la promozione dell’immagine unitaria del Paese è riconosciuta dal legislatore statale come un’azione amministrativa di interesse pubblico *nazionale*, non sembra necessario collegare a tale azione specifici apparati *statali*: la

¹¹ Sul punto, v. L. CAPPUCCIO, *Principio di sussidiarietà, regolamenti di delegificazione e competenza residuale: una verifica incerta?*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista* (fascicolo 2/2007).

¹² Sul potere estero delle Regioni, per tutti, L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nelle legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna, 2003, 111 ss.

realizzazione dell'interesse pubblico nazionale potrebbe essere infatti affidata alle Regioni che – in ipotesi –, nell'esercizio dei loro compiti di promozione ed informazione turistica, sarebbero tenute ad assicurare forme di pubblicità, di divulgazione, di messaggio turistico, idonee a suscitare (anche) un'idea unitaria del Paese.

E se pure si può convenire che gli organi fondamentali dell'Agenzia-Enit sono formati con l'incisivo coinvolgimento delle Regioni (come osserva la Corte, p. 9, *in diritto*, della sent. in commento, facendo riferimento – peraltro – non ad una disciplina in vigore, ma ad uno “schema di regolamento” di organizzazione dell'Agenzia¹³), l'immagine resta quella di una struttura principalmente collegata all'organizzazione ministeriale, la cui sola presenza incoraggia il Governo a conservare ulteriori strutture, rigidamente statali, come il *Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo*, recentemente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.l. 181/2006¹⁴), e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di *competenze* e di (consistenti) *risorse finanziarie*, in una materia in cui l'amministrazione statale non dovrebbe invece figurare¹⁵.

Piuttosto, nel ritenere in ipotesi opportuno stabilire un punto di coordinamento della promozione turistica delle Regioni verso l'estero, si sarebbe potuto procedere ad una inedita forma di trasferimento, a tutte le Regioni (*pro quota*) di un solo ente, l'Enit, da riorganizzare come *ente interregionale*¹⁶.

6. Se, poi, l'attrazione di funzioni a livello centrale fosse condizionata ad un giudizio di (maggiore) efficienza e capacità amministrativa-gestionale (evocando il *principio di adeguatezza* dell'art. 118 Cost.), si potrebbe osservare che la lunga esperienza istituzionale dell'Enit, con varie leggi di riordino intervallate da ripetuti

¹³ Schema di regolamento su cui tuttavia era stata raggiunta l'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 15 dicembre 2005. Il regolamento risulta emanato con d.P.R. 6 aprile 2006, n. 207 (*Regolamento recante organizzazione e disciplina dell'Agenzia nazionale del turismo, a norma dell'articolo 12, comma 7, del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 maggio 2005, n. 80*), ma è stato pubblicato nella G.U. 8 giugno 2006, n. 131 (dopo la sentenza 214/2006, decisa il 17 maggio e depositata il 1° giugno, e pubblicata nella G.U. del 7 giugno 2006).

¹⁴ Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 17 luglio 2006, n. 233.

¹⁵ Nella prospettiva di M.S. GIANNINI, O. SEPE, *ibidem*; e dopo la riforma costituzionale del 2001, v. B. CARAVITA, *Brevi osservazioni sulle politiche regionali in tema di turismo dopo la riforma del Titolo V*, in www.statutiregionali.it, 7 marzo 2002.

¹⁶ Cfr. B. CARAVITA, *op. cit.*

commissariamenti¹⁷, sconsiglia di confermare la figura organizzativa di tipo “parastatale”, pur se ulteriormente riordinata. Del resto, già a seguito della legge di riforma del 1981, con un consiglio di amministrazione a composizione mista, statale-regionale, l’Enit veniva riconosciuto come ente “doppiamente strumentale allo Stato e alle Regioni”,¹⁸ e di “coordinamento tecnico tra la sfera della programmazione nazionale e quella della programmazione regionale” (come aveva indicato la stessa Corte costituzionale, dichiarando, con sent. 924/1988, infondata la questione di legittimità costituzionale della legge di riforma del 1981, sollevata dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). Tuttavia, non maturarono risultati apprezzabili ad opera dell’ente (neppure dopo la successiva legge di riordino, del 1990).

Ma la sfiducia verso l’amministrazione statale del turismo è oggi anche più viva. Con deliberazione 16 marzo 2004, il Comitato dei Ministri per la società dell’informazione¹⁹ approvava il programma “Scegli Italia”, per il rilancio del sistema turistico nazionale, destinando a tale iniziativa venticinque milioni di euro (del Fondo di finanziamento per i progetti strategici nel settore informatico, ex art. 27, l. 3/2003). Elemento fondamentale e centrale dell’iniziativa era un portale internet del turismo italiano (“Italia.it”), per la costituzione del quale il Ministro per l’innovazione e le tecnologie (con decreto di poco successivo, 28 maggio 2004) stimava un fabbisogno di novanta milioni di euro, impiegando i venticinque milioni di euro già destinati al programma, per dare avvio al portale. Nel marzo 2006 veniva anche introdotto un apposito Comitato (per il portale “Italia.it”) con compiti di indirizzo e controllo del portale: Comitato prefigurato dal Comitato nazionale per il turismo (nella seduta del 20 dicembre 2005, prima della sua soppressione come effetto della sentenza in commento) ed istituito direttamente con *regolamento ministeriale* (d.m. innovazione e tecnologie del 7 marzo 2006), potendosi con ciò avanzare dubbi di legittimità rispetto alla riserva di legge in materia di organizzazione pubblica (art. 97 Cost.).

Finalmente, in questi giorni (presentazione ufficiale alla Borsa Internazionale del Turismo, Milano 22-25 febbraio 2007), è stata approntata una prima versione del portale “Italia.it”, ma con

¹⁷ Come ammette anche L. RIGHI, *L’istituzione*, cit., 11.

¹⁸ Cfr. R. BIN, *Turismo*, in AA.VV., *La regionalizzazione*, Isap-Giuffrè, Milano, 1983, pagg. 1450 s.; M.P. CHITI, *I problemi giuridici della politica del turismo*, in *Le Regioni*, 1987, 599 s.

¹⁹ Istituito con DPCM 15 maggio 1997, in base all’art. 5, comma 2, lett. h, della legge 400 del 1988.

sorprendenti errori (le spiagge veneziane del Cavallino sono state collocate in Puglia, nel leccese; il monte Bianco in Piemonte), numerose lacune (mancano mete dolomitiche come il Pelmo, il Civetta, il Cristallo; neppure è contemplato il museo egizio di Torino), imperfezioni, distorsioni nelle informazioni (numeri telefonici sbagliati, o riguardanti organizzazioni non turistiche; acronimi errati)²⁰. Nella rovente polemica che si è subito scatenata, si è voluto segnalare (con una nota del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che poche Regioni hanno collaborato alla realizzazione del sito internet (pur essendo stato siglato un apposito accordo di programma fra Ministro per l'innovazione e Conferenza delle Regioni, il 30 marzo 2006). Si osserva però che se pure la Regione Piemonte figura tra le poche che hanno fornito documentazione²¹, errori e lacune riguardano anche il territorio piemontese.

In realtà, si può ritenere che per raccogliere dati, informazioni, materiali, sarebbe stato sufficiente attingere dai siti internet turistici già da tempo creati (e con esiti molto interessanti) dalle Regioni e dalle due Province autonome di Trento e di Bolzano. E più semplicemente, anziché avviare una iniziativa tanto costosa (e in fin dei conti ripetitiva di molteplici esperienze) si sarebbe potuto creare un portale di accesso al turismo italiano, come seducente “vetrina” del paesaggio, dei beni ambientali e culturali del Paese, perfezionando – in ipotesi – esiti già raggiunti (si considerino il portale dell'Enit e quello del TCI), e strutturato come “motore di ricerca” dei siti internet turistici delle Regioni, degli enti locali e di altre organizzazioni, con ampia e ben ordinata gamma di *link*.

7. In ogni modo, l'intenzione di ricondurre nell'alveo della competenza statale la materia del turismo si fa evidente nei progetti di legge presentati o annunciati da entrambi gli schieramenti politici in Parlamento, per la ricostituzione del **Ministero del turismo**²²: l'autonomia regionale e locale viene così implicitamente considerata

²⁰ Come rilevato dal *Corriere della sera. Corriere del Veneto*, nelle edizioni dei giorni 6, 7, 8, 9, 10 marzo 2007; e v. la notizia in <http://www.regioni.it/mhonarc/readsqltop10.aspx>.

²¹ Cfr. *Corriere della sera. Corriere Veneto*, di venerdì 9 marzo 2007, pag. 2.

²² Per i disegni di legge presentati nella scorsa legislatura, v. M. RENNA, *Turismo*, cit., 6056. Nella legislatura attuale (XV), atto Senato 869 (ddl di iniziativa del senatore Strano – AN – ed altri, *Istituzione del Ministero per le politiche del turismo*); e il comunicato stampa dell'onorevole Mantini (Margherita), per annunciare iniziative volte a condurre la materia del turismo nell'ambito della **competenza esclusiva statale** (*Corriere della sera. Corriere Veneto*, sabato 10 marzo 2007, pag. 3).

come *situazione soggettiva* a disposizione del legislatore ordinario, sorvolando con ciò sui principi costituzionali in tema di autonomia, di assegnazione delle materie e di allocazione delle funzioni (artt. 5, 117, 118 Cost.). E' una questione di *governance*, si osserva²³; ma se davvero le Regioni non fossero in grado di assicurare in modo autonomo e fra esse coordinato neppure la *governance* in materia turistica, si imporrebbe allora – con la reintroduzione del Ministero del turismo – una disincantata riflessione sul ruolo, sulla capacità istituzionale degli enti regionali, in generale.

L'azione pubblica in materia di turismo dà però dimostrazione che le amministrazioni regionali sono mediamente capaci e dinamiche; per cui, anziché dubitare dell'adeguatezza delle Regioni (che operano singolarmente bene e che sono certamente mature per operare unitariamente, mediante forme autonome di coordinamento), sarebbe corretto porsi (anche a seguito delle recenti vicende) il problema della credibilità (oltre che della compatibilità costituzionale) dell'amministrazione statale del turismo.

²³ In tema di *governance* del turismo, v. gli studi di G. MELONI, *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, in *Diritto del turismo*, 2004, 314 ss.; e di S. PIAZZA, *Il Comitato Nazionale del Turismo*, cit., ***, che non sono – però – orientati a ricostituire, in ipotesi, il Ministero del turismo.