



Delega al Governo in materia di turismo A.C. 1698

Dossier n° 133 - Schede di lettura
15 aprile 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

| | |
|--------------------------|--|
| A.C. | 1698 |
| Titolo: | Delega al Governo in materia di turismo |
| Iniziativa: | Governativa |
| Iter al Senato: | No |
| Numero di articoli: | 2 |
| Date: | |
| presentazione: | 22 marzo 2019 |
| assegnazione: | 10 aprile 2019 |
| Commissione competente : | X Attività produttive |
| Sede: | referente |
| Pareri previsti: | I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali |

Presupposti normativi

Assetto costituzionale delle competenze in materia di turismo

La riforma del [Titolo V della Costituzione](#) operata con [L.Cost. n. 3/2001](#) ha reso il turismo una materia di **competenza "esclusiva" per le Regioni ordinarie**, 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. 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 residuale delle regioni.

L'attività turistica diviene, dunque, uno degli snodi centrali sia dell'economia nazionale sia dello stato sociale latamente inteso, avendo infatti a riferimento, sul primo versante, una dimensione "passiva" (relativa all'offerta di beni e servizi "turistici") che crea comunque ricchezza economica, e sul secondo versante una dimensione "attiva" (relativa all'attività del turista), che si riconnettono entrambe a finalità, interessi diffusi e diritti condivisi dall'intera collettività, e dunque a molteplici interessi pubblici e privati.

Da questa complessità e rilevanza "trasversale" degli interessi pubblici e privati "turistici" la Corte fa derivare la perduranza 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 (cfr. [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 mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, e 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 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.

Nella 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 residuale 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. 133/2014](#) 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.

L'attuale assetto istituzionale

Il [D.Lgs. n. 300/1999](#) aveva attribuito al Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico), le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di turismo e industria alberghiera, come conseguenza dell'accorpamento – nel contesto della drastica riduzione dei Ministeri prevista dalla riforma Bassanini – di tutte le funzioni attinenti alle politiche nazionali rivolte al settore produttivo nel suo complesso.

La modifica dell'assetto dei Ministeri operata dal Governo Prodi con il [D.L. 18 maggio 2006, n. 181 \(legge n. 233/2006\)](#), ha sancito il trasferimento delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di risorse finanziarie.

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

Con [D.P.C.M. 29 agosto 2014, n.171](#) è stata successivamente istituita la Direzione generale Turismo presso il medesimo Ministero. Alla **Direzione generale Turismo** presso il Mibact – ora soppressa, a decorrere dal 1 gennaio 2019, dal [comma 2 dell'articolo 1 del D.L. n. 86/2018](#); – erano state attribuite dal citato D.P.C.M. (articolo 19) le funzioni di programmazione, coordinamento e promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le Regioni e i progetti di sviluppo del settore turistico, le Relazioni comunitarie e internazionali in materia di turismo e i rapporti con le Associazioni di Categoria e le Imprese Turistiche. Alla predetta Direzione era stata altresì attribuita la vigilanza su ogni soggetto giuridico costituito con la partecipazione del Ministero per finalità attinenti agli ambiti di competenza della Direzione generale, ivi inclusi ENIT-Agenzia nazionale del turismo, e l'assistenza alla domanda turistica e al turismo sociale. La Direzione generale Turismo era stata articolata in due uffici dirigenziali di livello non generale centrali, individuati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della [L. n. 400/1988](#) e dell'articolo 4, commi 4 e 4-bis, del [D.Lgs. n. 300/1999](#) e ss. mod. La Direzione generale Turismo presso il Mibact costituiva centro di responsabilità amministrativa delle risorse stanziare a bilancio statale per la Missione di spesa turismo, ai sensi dell'articolo 21, comma 2, della legge di contabilità nazionale (L. n. n. 196/2009, e ss. mod.).

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

Contestualmente, il [D.L. n. 86/2018](#) ha modificato in vari punti il [D.Lgs. n. 300/1999](#) inserendo, nelle competenze del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, lo svolgimento compiti e funzioni in materia di turismo, cura della programmazione, del coordinamento e della promozione delle politiche turistiche nazionali, dei rapporti con le Regioni e dei progetti di sviluppo del settore turistico, delle relazioni con l'Unione europea e internazionali in materia di turismo, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e dei rapporti con le associazioni di categoria e le imprese turistiche.

Lo stesso D.L. devolve, rispettivamente, al Ministro e al Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo le competenze relative all'**ENIT – Agenzia nazionale del turismo** e alla società **Promuovi Italia S.p.A., in liquidazione**. Il Ministero vigilante sul Club alpino italiano (CAI) diviene quindi il MIPAAFT. Il D.L. ha demandato l'adeguamento delle dotazioni organiche e delle strutture organizzative del MIPAAFT ad un regolamento di organizzazione, adottato con D.P.C.M..

Con riferimento allo schema di D.P.C.M., pervenuto a parere del Consiglio di Stato, appare meritevole di segnalazione quanto osservato dall'organo di giurisdizione amministrativa, secondo cui non appare congruente con l'impianto costituzionale, oltre che legislativo primario, trattare il turismo come un aggregato della funzione riguardante l'agricoltura e le foreste, per quanto l'intento normativo sia quello di trasformare l'esercizio delle attività agricole, alimentari ma soprattutto forestali, in una opportunità anche turistica utilizzando la grande potenzialità del territorio italiano e del *made in Italy*, soprattutto, nel settore alimentare (*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](#)).

La programmazione dell'attività turistica. Le funzioni amministrative, il ruolo delle Regioni e degli enti locali

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

- a) la **programmazione** dello sviluppo sostenibile e competitivo del turismo e l'innovazione dell'offerta turistica regionale;
- b) l'omogeneità dei servizi e delle attività collegate all'offerta turistica regionale;
- c) le attività di **promozione** turistica e, in particolare, dell'immagine unitaria della Regione all'Italia e all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;
- d) la diffusione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio regionale;
- e) l'**attuazione e il finanziamento** di specifici progetti d'interesse regionale definiti ai sensi della legislazione vigente, e il sostegno agli operatori del settore;
- f) l'**organizzazione della raccolta, della elaborazione e della comunicazione delle statistiche regionali del turismo**, delle rilevazioni e delle informazioni concernenti l'offerta e la domanda turistica.

La programmazione regionale dell'attività turistica non esclude, anzi, in qualche misura, presume la predisposizione, a livello centrale, di un quadro programmatico unitario, giustificato dall' esigenza di **un'attività promozionale unitaria che contrasti la frammentazione dell'offerta turistica italiana**. La via della concertazione e delle intese con gli enti territoriali regionali costituisce comunque, come già evidenziato, la base per l'adozione di norme quadro a livello statale e dei programmi quadro in materia di turismo, da ultimo, il Piano strategico del turismo 2017-2022.

Il Piano, adottato ai sensi dell'articolo 34-*quinquies* del [D.L. 179/2012, è](#); stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri il 17 febbraio 2017: articolato su base pluriennale (sei anni), è stato presentato dal Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, approvato nel mese di settembre 2016 dal **Comitato Permanente per la promozione del turismo**, con il coordinamento della Direzione Generale Turismo del MiBACT e con la partecipazione delle istituzioni pubbliche, degli operatori di settore, degli *stakeholders* e delle comunità.

Il Comitato è organo previsto dall'[articolo 58 del D.Lgs. n. 79/2011](#), presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato – che può a sua volta delegare un suo rappresentante – ed è composto da 39 membri, tra i quali rappresentanti di amministrazioni centrali (MIT; MATTM; MiSE; MAECI; MIPAAFT; MIUR) e territoriali (Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, ANCI), nonché di tutte le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, ENIT-Agenzia nazionale del turismo, INVITALIA-Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, Laboratorio per il turismo digitale-TDLAB (Iniziativa istituita con DM 3 aprile 2014 con il compito di definire e favorire l'attuazione delle strategie digitali per il turismo), Osservatorio nazionale del turismo. La versione definitiva del Piano recepisce le osservazioni emerse nel corso del dibattito parlamentare, dove il relativo *iter* si era concluso, alla Camera, il 26 gennaio 2017 e, al Senato, il 1° febbraio 2017.

Si ricorda, tra gli organi della programmazione previsti a livello centrale, dall'[articolo 56 del D.Lgs. n. 79/2011](#), la **Conferenza nazionale del turismo**, indetta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato almeno ogni due anni, organizzata d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. La Conferenza esprime orientamenti per la definizione e gli aggiornamenti del documento contenente le linee guida del Piano strategico nazionale.

La programmazione regionale turistica è attuata mediante la **redazione di Piani o Programmi di norma triennali** che sono adottati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta (così in Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Umbria) ovvero approvati direttamente dalla Giunta (come avviene ad esempio in Puglia) e poi declinati attraverso **programmi annuali di competenza dell'esecutivo**, che definiscono gli obiettivi strategici e le linee d'indirizzo per la qualificazione dell'offerta turistica e le fonti di finanziamento a disposizione per i progetti turistici e per gli operatori del ramo.

Si segnala che nella predisposizione degli atti di programmazione regionali (Programmi e/o Piani pluriennali e/o annuali) sono coinvolti in varia misura, coerentemente con il principio di sussidiarietà, gli enti locali, le organizzazioni territoriali di natura privata che hanno come obiettivo lo sviluppo e la promozione del turismo, le organizzazioni imprenditoriali e delle organizzazioni sindacali del settore maggiormente rappresentative a livello regionale.

In alcuni casi l'intervento normativo si è realizzato mediante l'adozione di leggi organiche comprendenti tutti o quasi i settori sopra citati al fine di raccogliere in un unico testo normativo le disposizioni in precedenza sparse in vari altri atti legislativi: si vedano ad esempio i testi unici approvati dalle Regioni Toscana (L.R. 23 marzo, n.42), Veneto (L.R. 4 novembre 2002, n.33 e s.m.e i.), Marche (L.R. 11 luglio 2006, n.9), Umbria (L.R. 12 luglio 2013, n.13); altre

Regioni, invece, hanno preferito dettare disposizioni che comunque contengono una disciplina organica della materia seppure non riunita sotto la denominazione di "testo unico".

Molto spesso, inoltre, quegli stessi settori normati dalle leggi regionali in materia di turismo hanno ricevuto una regolamentazione specifica con leggi regionali ad hoc: si pensi al settore della ricettività turistica, a quello dei servizi e delle professioni turistiche, o a settori particolari connessi al turismo propriamente detto come l'agriturismo, l'ittiturismo e il pescaturismo.

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

Sull'assetto delle competenze amministrative degli enti locali (comuni e province) ha inciso la [legge n. 56/2014](#) (cd. legge del Rio), il cui articolo unico ha disposto la trasformazione delle province in "enti territoriali di area vasta" di secondo grado. Ad essi sono state attribuite funzioni che vengono distinte in **fondamentali** (commi 85-87), **funzioni esercitate d'intesa con i comuni** (comma 88) e **funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni** (commi 89-91). Il turismo non rientra nelle funzioni fondamentali. Il processo di trasferimento delle funzioni diverse da quelle fondamentali è regolato dalla legge, che ha previsto che lo Stato e le Regioni, **secondo le rispettive competenze**, attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, in attuazione dell'[articolo 118 Cost.](#). Ne consegue dunque che, in materia di turismo, il conferimento spetta alle Regioni. A conclusione del processo di riordino delle funzioni delle province, le funzioni degli enti di area vasta e, per quanto qui interessa, anche quelle in materia di "turismo", che non sono inquadrate tra quelle "fondamentali," sono state variamente riallocate in capo alle città metropolitane e/o ai comuni quando non confermate di competenza provinciale o riassorbite dalla stessa Regione.

Contenuto

L'**articolo 1** del disegno di legge 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 (comma 1)**.

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

a) organizzazione delle disposizioni per **settori omogenei** o per **specifiche attività o gruppi di attività**, intervenendo mediante l'aggiornamento del D. Lgs. 23 maggio 2011, n. 79, recante Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo;

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 sostanzialmente ridotto alle disposizioni relative al "diritto privato del turismo": i "contratti del turismo organizzato" con la relativa disciplina della risarcibilità del "danno da vacanza rovinata" e le "locazioni turistiche" di cui al Titolo VI del Codice. Rimangono poi norme di ordine generale in materia di assetto organizzativo istituzionale del turismo, contenute nel Titolo VII del Codice. Come già evidenziato, **nell'attuale assetto normativo, sono le leggi regionali che disciplinano nel dettaglio le caratteristiche delle strutture turistico ricettive, conformemente a quanto stabilito in materia dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.**

b) **coordinamento** sotto il profilo formale e sostanziale del **testo delle disposizioni legislative vigenti** anche di recepimento e 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) **adeguamento, aggiornamento e semplificazione del linguaggio normativo;**

d) indicazione esplicita delle 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.

e) nelle situazioni in cui sia necessario autorizzare interventi potenzialmente identici, previsione della facoltà per l'amministrazione competente di adottare provvedimenti a **carattere generale**;

f) previsione dell'obbligo per le pubbliche amministrazioni di rendere facilmente conoscibili e accessibili le informazioni, i dati da fornire e la relativa modulistica, anche adeguando, aggiornando e semplificando il linguaggio, nonché adottando moduli unificati e standardizzati che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati;

g) **armonizzazione** della normativa in materia di turismo con il **diritto europeo**, nei limiti delle competenze statali, prevedendo, in particolare:

1) il riordino della normativa in materia di **professioni turistiche**;

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.

Appare opportuno chiarire se il termine "riordino" attribuisca al legislatore un mero compito di ricognizione e sistematizzazione della normativa in materia. Nel caso si intenda, invece, attribuire al legislatore delegato il compito di innovare tale disciplina, sarebbe necessario delineare i relativi principi e criteri direttivi.

2) la revisione della normativa relativa alla **classificazione** delle **strutture alberghiere** con definizione dei perimetri e della tassonomia delle strutture ricettive ed *extra*-alberghiere;

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".

Appare opportuno approfondire i limiti di intervento del legislatore statale in materia, tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale.

3) l'individuazione dei fabbisogni, la semplificazione delle procedure di raccolta, condivisione, monitoraggio e analisi dei dati ai fini del miglioramento della qualità dell'offerta turistica e della realizzazione di un codice identificativo nazionale.

Appare opportuno chiarire se il legislatore delegato debba intervenire al fine di delineare procedure uniformi per l'identificazione dei fabbisogni e la gestione dei suddetti dati, nonché precisare lo scopo e la funzione del "codice identificativo nazionale".

Il **comma 3** (erroneamente indicato come comma 2) dispone in merito al **procedimento di adozione dei decreti legislativi**. In dettaglio, si prevede che i decreti legislativi siano adottati, entro il termine di due anni dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro delegato 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 con la Conferenza Unificata ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

La norma dispone, inoltre, che sugli schemi di decreti legislativi sia acquisito il **parere del Consiglio di Stato**, reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema. Decorso tale termine il Governo può comunque procedere.

Gli schemi di decreti legislativi sono poi 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 tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Si prevede altresì che, se il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto per l'esercizio della delega o successivamente, la scadenza medesima sia prorogata di novanta giorni.

Qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, il Governo trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione.

Le Commissioni possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione, decorso il quale possono comunque essere adottati.

Il **comma 4** (erroneamente indicato come comma 3) 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 disposizioni di carattere finanziario, disponendo che dall'attuazione delle deleghe contenute nel provvedimento non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che, a tale fine, le amministrazioni competenti provvedano agli adempimenti previsti dai relativi decreti legislativi attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali, allo stato in dotazione alle medesime amministrazioni.

Si prevede, infine, 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.

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