

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2221

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LACQUANITI, MIGLIORE, BRAMBILLA, COSTANTINO, GULLO,  
KRONBICHLER, LAVAGNO, NARDI, PINNA, RICCIATTI**

Modifica all'articolo 117 della Costituzione. Introduzione del turismo nell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni

*Presentata il 25 marzo 2014*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La Costituzione, prima della riforma del 2001, considerava « turismo ed industria alberghiera » come materia di competenza legislativa regionale, nei limiti della legislazione statale di principio.

Con le modifiche apportate alla Carta costituzionale dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'espressione « turismo ed industria alberghiera » è scomparsa dal testo dell'articolo 117 della Costituzione e ora il turismo rientra fra le materie residuali di cui al quarto comma, secondo cui « Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espres-

samente riservata alla legislazione dello Stato ».

La competenza legislativa in materia di turismo è dunque delle regioni, che la esercitano senza essere soggette alla legislazione statale di principio.

È stato chiarito dalla Corte costituzionale 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 » di principio.

La Corte costituzionale ha ribadito tale assunto con la sentenza n. 214 del 2006, ove si precisa che questa circostanza « non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l'esercizio » a condizione che l'intervento statale sia giustificato, proporzionato e comprensivo di un'intesa con le regioni.

Durante la XV legislatura la X Commissione Attività produttive della Camera dei deputati aveva deliberato, il 30 gennaio 2007, un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 29 marzo 2001, n. 135, concernente la riforma della legislazione nazionale del turismo, il cui documento conclusivo era stato approvato nella seduta del 27 febbraio 2008.

Secondo quanto riportato nel documento conclusivo dell'indagine, l'industria turistica del nostro Paese registrava vari punti di criticità perché l'Italia, di fronte a una grave crisi del sistema turismo, con la perdita di porzioni notevoli del mercato, non riusciva a fare fronte alla concorrenza internazionale a causa dell'assenza di una politica nazionale in materia, che qualificasse l'offerta e la domanda, con un *brand* riconoscibile relativo al prodotto Italia. L'offerta e la promozione frammentate messe in atto dalle regioni non sembravano, infatti, raggiungere una massa critica sufficiente a indirizzare la domanda e, soprattutto, a innescare quei processi di innovazione e di qualificazione dell'offerta essenziali di fronte a una richiesta di servizi da parte del turista che era radicalmente cambiata.

Il problema della *governance* del sistema turismo era un dato e una riflessione che, pur con sottolineature e con posizioni differenziate, era emerso dagli interventi di tutti i soggetti presso la X Commissione e che continua ancora oggi ad essere attuale.

Come noto, prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, la disciplina del settore turistico era stata modificata con la legge quadro 29 marzo 2001, n. 135, recante « Riforma della legislazione nazionale del turismo »,

che definiva i principi fondamentali in materia turistica e gli strumenti della politica di settore, in attuazione del testo allora vigente degli articoli 117 e 118 della Costituzione. Tra le novità introdotte dalla legge si ricordano: l'istituzione di una Conferenza nazionale del turismo; l'introduzione di una Carta dei diritti dei turisti; la definizione e l'individuazione dei sistemi turistici locali; l'istituzione di un Fondo di cofinanziamento; la definizione di impresa turistica; l'introduzione di norme di semplificazione amministrativa con l'introduzione, anche per il settore turistico, dello sportello unico per le attività produttive; l'istituzione di un Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico, volto a erogare prestiti a tasso agevolato alle imprese e a favorire il risparmio delle famiglie; l'abrogazione di norme relative all'igiene, all'accoglienza degli ospiti e alla trasparenza dei prezzi nonché della previgente legge quadro.

La legge n. 135 del 2001, tuttavia, non era diventata immediatamente operativa in quanto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo, volto alla definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, era stato emanato a distanza di oltre un anno, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 225 del 25 settembre 2002, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata « Conferenza Stato-regioni », e con le associazioni degli operatori turistici e dei consumatori.

Il ritardo nell'adozione del decreto era da ricollegare essenzialmente all'entrata in vigore della già citata legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, in seguito alla quale la Costituzione, come rilevato, ha concesso prerogative più ampie alle regioni in materia di turismo.

L'esistenza di una legge quadro indicante i criteri e i limiti entro i quali le regioni potevano legiferare sembrava dunque porsi in contrasto con quanto stabilito

dalla riforma costituzionale e ciò aveva spinto alcune regioni (in particolare Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria) a presentare ricorso dinanzi alla Corte costituzionale avverso alcune norme recate dalla legge n. 135 del 2001.

Il contrasto era stato in parte superato con l'accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-regioni, in data 14 febbraio 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 233 del 4 ottobre 2002, con il quale erano stati definiti i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell'adozione del provvedimento attuativo dell'articolo 2, comma 4, della legge n. 135 del 2001 rinviando a una successiva attività delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano la concreta definizione di una parte consistente della disciplina.

L'accordo era stato recepito con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002 che, oltre a disporre l'approvazione dei principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, come definiti dallo stesso accordo, rinviava alle regioni la determinazione delle caratteristiche dell'offerta turistica italiana attraverso intese fra le stesse e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché la determinazione degli *standard* minimi comuni per i differenti prodotti e servizi turistici.

L'impostazione complessiva del decreto si conformava ai contenuti dell'accordo, nel quale « si riconosce che la separazione delle competenze comporta la valorizzazione della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del titolo V » e, successivamente, si aggiungeva che « in relazione ai poteri legislativi assegnati, lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende necessaria anche al

fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale ».

In buona sostanza, l'approvazione della legge n. 135 del 2001 era andata rapidamente a impattare con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, con la quale le funzioni relative alla materia del turismo erano state assegnate alla competenza esclusiva delle regioni.

Tale discrasia aveva provocato un'attuazione parziale e non convinta della legge stessa, da un lato, e un'estrema frammentazione nell'applicazione di alcuni punti qualificanti della riforma stessa (ad esempio, l'identificazione dei sistemi turistici locali, che era stata attuata solo da alcune regioni e in maniera estremamente difforme), dall'altro.

Inoltre, alcune delle funzioni che erano ricadute nella competenza esclusiva delle regioni (ad esempio il sistema della classificazione delle strutture alberghiere e turistiche) sarebbero state meglio standardizzate ove i criteri fossero stati definiti in modo univoco a livello nazionale.

Queste problematiche sono rimaste immutate anche a seguito dell'entrata in vigore del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, che ha abrogato la legge n. 135 del 2001.

Occorre, dunque, ripartire dal presupposto che il rilancio dell'industria del turismo è un problema che deve investire in modo trasversale le istituzioni a livello locale e nazionale, considerata l'incidenza evidente che nel settore del turismo hanno numerosissime materie che attualmente appartengono sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'ordine pubblico e l'immigrazione (ad esempio le problematiche derivanti dal rilascio del visto turistico), sia alla competenza legislativa concorrente dello Stato quali i rapporti internazionali e con l'Unione europea, il governo del territorio e, ancora,

la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali.

Inoltre occorre tenere presente che, già a partire dall'approvazione definitiva del Trattato di Lisbona (13 dicembre 2007), ratificato ai sensi della legge 2 agosto 2008, n. 130, il turismo è stato destinato a

divenire materia autonoma di intervento da parte dell'Unione europea.

Per queste ragioni la presente proposta di legge costituzionale prevede l'inserimento della materia del turismo tra quelle di competenza legislativa concorrente previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE  
COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. All'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dopo le parole: « valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; » è inserita la seguente: « turismo; ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0021610\*