

Il riparto costituzionale delle competenze normative

La riforma costituzionale del 2001, infatti, non inserendo la materia del turismo nell'elencazione delle competenze regionali di tipo concorrente¹⁸, e nemmeno in quelle di competenza esclusiva statale¹⁹, ne ha determinato, implicitamente, il riconoscimento alle Regioni a titolo di competenza c.d. esclusiva o residuale²⁰.

Questo mutamento del titolo competenziale delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte Costituzionale.

Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla legislazione statale appare tuttora inevitabile e preponderante. Ed infatti, l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa in materia di turismo, derivante dalla nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione, se ha fatto venir meno per la legislazione regionale il

¹⁸ «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». (terzo comma, art. 117 Cost.).

¹⁹ Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. (Secondo comma, art. 117 Cost.).

²⁰ Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. (Quarto comma, art. 117 Cost.).

limite del necessario rispetto dei principi fondamentali della materia posti attraverso leggi quadro, non sembra avere comportato la caducazione di altri limiti alla competenza legislativa regionale che, già prima della riforma costituzionale, erano considerati “limiti impliciti”: il rispetto delle norme di diritto privato; di diritto penale; di diritto processuale. Il nuovo articolo 117 della Costituzione, alla lett. l) del secondo comma, conferma esplicitamente tale linea interpretativa, riservando allo Stato una competenza esclusiva in materia di *giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa*.

E' necessario, inoltre, considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza e che presentano profili di connessione o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare si segnalano materie che riguardano la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'Unione Europea; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali; la disciplina delle professioni; il governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia), le grandi reti di trasporto e di navigazione.

Si aggiunga, poi, che l'avvenuto ampliamento della competenza legislativa regionale non ha comportato l'automatica caducazione di tutto il preesistente impianto normativo statale. Ed infatti, come ha più volte confermato la Corte Costituzionale, salve restando le eccezionali ipotesi di abrogazione automatica per incompatibilità con il nuovo testo costituzionale, le norme statali adottate in materie transitate in capo alle Regioni restano in vigore, in applicazione del principio della continuità, fino a quando non intervenga una nuova disciplina regionale, anche sostitutiva di quella statale.

Tale soluzione è stata applicata anche all'ultimo intervento legislativo statale di ampio respiro in materia di turismo precedente alla riforma costituzionale del 2001, ovvero la legge n.135/2001.

Perciò, nei giudizi di legittimità costituzionale, promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 197 del 23/5/2003²¹, ha dichiarato inammissibili i ricorsi, essendo sopravvenuta²² in materia la competenza residuale delle Regioni e, con essa, la possibilità per le Regioni di sostituire con proprie leggi la normativa impugnata.

²¹ Cfr. Allegato n. 3.

²² Ed infatti i ricorsi delle Regioni erano stati presentati a maggio 2001, e quindi prima della riforma del Titolo V della Costituzione e della emanazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 settembre 2002.