

La nuova legge quadro sul turismo

L'assetto normativo introdotto dalla legge 29 marzo 2001, n. 135 "Riforma della legislazione nazionale del turismo", è composto da dodici articoli racchiusi in quattro distinti capi.

Senza nessuna pretesa di completezza, è necessario, in primo luogo, analizzare nelle linee fondamentali le novità più rilevanti in materia di organizzazione pubblica del turismo in essa presenti.

La nuova legge si propone di innovare profondamente i meccanismi di funzionamento del sistema turistico nel suo complesso, riconoscendo il «ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico ed occupazionale (...), per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi»¹³. Un obiettivo ampio ed ambizioso che il legislatore non nasconde di volere conseguire attraverso lo strumento del decentramento e l'applicazione del «principio di sussidiarietà»¹⁴, già enunciato nella citata legge 59/1997.¹⁵

Non a caso, infatti, l'art. 1, comma 1, della legge in esame elabora la locuzione «politica del turismo», tesa come tale non solo e non più alla tutela e valorizzazione di ogni aspetto che attiene alla materia del turismo, ma anche alla sua promozione attraverso interventi nel settore, quali l'informazione, la conoscenza del territorio, l'appetibilità delle strutture ricettive e ricreative.

Di fondamentale rilievo è, perciò, l'art. 2 che prevede da parte dello Stato e delle Regioni il riconoscimento sia del ruolo dei Comuni e delle Province (nei corrispondenti ambiti territoriali), sia dell'apporto dei soggetti privati per la promozione e lo sviluppo dell'offerta turistica (comma 1).

Inoltre, si dispone che le funzioni e i compiti conservati allo Stato in materia di turismo (coordinamento intersettoriale degli interventi statali connessi al turismo, indirizzo e coordinamento delle attività promozionali svolte all'estero, rappresentanza unitaria in sede di Consiglio dell'Unione europea in materia di turismo) sono svolti dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ora Ministero delle attività produttive (comma 3).

Tuttavia, la legge di riforma , prima di diventare definitivamente operativa necessitava, ai sensi del comma 4 dell'art. 2, che «entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri definisce, ai sensi dell'art. 44 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con proprio decreto, i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico. Il decreto è adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sentite le associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori. Lo schema di decreto è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica ai fini della espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari

¹³ Art. 1, comma 2.

¹⁴ Art. 2, comma 1.

¹⁵ Art. 1, comma 2: "Sono conferite alle Regioni e agli Enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà " (...).

permanenti. Il decreto, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche, stabilisce:

- a) le terminologie omogenee e lo *standard* minimo dei servizi di informazione e di accoglienza ai turisti;
- b) l'individuazione delle tipologie di imprese turistiche operanti nel settore e delle attività di accoglienza non convenzionale;
- c) i criteri e le modalità dell'esercizio su tutto il territorio nazionale delle imprese turistiche per le quali si ravvisa la necessità di *standard* omogenei ed uniformi;
- d) gli *standard* minimi di qualità delle camere di albergo e delle unità abitative delle residenze turistico-alberghiere e delle strutture ricettive in generale;
- e) gli *standard* minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche cui riferire i criteri relativi alla classificazione delle strutture ricettive;
- f) per le agenzie di viaggio, le organizzazioni e le associazioni che svolgono attività simile, il livello minimo e massimo da applicare ad eventuali cauzioni, anche in relazione ad analoghi *standard* utilizzati nei Paesi dell'Unione europea;
- g) i requisiti e le modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche per le quali si ravvisa la necessità di profili omogenei ed uniformi, con particolare riferimento alle nuove professionalità emergenti nel settore;
- h) i requisiti e gli *standard* minimi delle attività ricettive gestite senza scopo di lucro;
- i) i requisiti e gli *standard* minimi delle attività di accoglienza non convenzionale;
- l) i criteri direttivi di gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative, di determinazione, riscossione e ripartizione dei relativi canoni, nonché di durata delle concessioni, al fine di garantire termini e condizioni idonei per l'esercizio e lo sviluppo delle attività imprenditoriali, assicurando comunque l'invarianza di gettito per lo Stato;
- m) gli *standard* minimi di qualità dei servizi forniti dalle imprese che operano settore del turismo nautico;
- n) i criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche».

A ciò si aggiunga che , ai sensi del successivo comma 5, il medesimo «decreto di cui al comma 4, formula altresì principi ed obiettivi relativi:

- a) allo sviluppo dell'attività economica in campo turistico di cui deve tenere conto il Comitato interministeriale per la programmazione economica nello svolgimento dei compiti ad esso assegnati, con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi comunitari;
- b) agli indirizzi generali per la promozione turistica dell'Italia all'estero;

- c) alle azioni dirette allo sviluppo di sistemi turistici locali, come definiti dall'articolo 5, nonché dei sistemi o reti di servizi, di strutture e infrastrutture integrate, anche di valenza interregionale, ivi compresi piani di localizzazione dei porti turistici e degli approdi turistici di concerto con gli enti locali interessati;
- d) agli indirizzi e alle azioni diretti allo sviluppo di circuiti qualificati a sostegno dell'attività turistica, quali campi da golf, impianti a fune, sentieristica attrezzata e simili;
- e) agli indirizzi per la integrazione e l'aggiornamento della Carta dei diritti del turista di cui all'articolo 4;
- f) alla realizzazione delle infrastrutture turistiche di valenza nazionale e allo sviluppo delle attività economiche, in campo turistico, attraverso l'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari».

Dunque, il decreto, di cui al comma 4 dell'art 2 della legge, avrebbe dovuto essere emanato «entro tre mesi dalla data in vigore» della stessa e «la legge 17 maggio 1983, n. 217¹⁶, è abrogata a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 2, comma 4, della presente legge» (art. 11, comma sei).

Parallelamente si veniva delineando una fondamentale innovazione di rango costituzionale con l'approvazione¹⁷ della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, relativa alla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, sull'ordinamento regionale e locale che, di certo, non agevolava l'attuazione del predetto decreto.

Nel nuovo Titolo V della Costituzione ogni riferimento al turismo ed all'industria alberghiera è totalmente scomparso e, secondo i criteri di ripartizione delle potestà legislative fra lo Stato e le Regioni, ciò comporta che la disciplina turistica, non costituendo più materia di potestà legislativa concorrente e ripartita fra i suddetti livelli istituzionali, appartiene attualmente esclusivamente alle Regioni.

Tuttavia, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi del comma 4 dell'art. 2 della legge in esame, viene emanato in data 13 settembre 2002 e, entrando in vigore dal 10 ottobre 2002, abroga di fatto la disciplina della legge quadro n. 217 del 17 maggio 1983.

Di conseguenza, dal 5 maggio 2001, data di entrata in vigore della legge in esame, al 10 ottobre 2002, data che ha comportato l'abrogazione della vecchia legge quadro, abbiamo avuto due leggi quadro nazionali, diverse ma contemporaneamente vigenti, ed entrambe già superate dal principio

¹⁶ Legge 17/05/1983, n. 217, “ Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica”.

¹⁷ Anche l'iter di approvazione della legge costituzionale è stato piuttosto complicato. Ed infatti, secondo l'art. 138 della Costituzione, ogni legge di revisione costituzionale, per potere entrare immediatamente in vigore, deve essere approvata da entrambi i rami del Parlamento con due successive deliberazioni, di cui la seconda a maggioranza dei due terzi. Il mancato raggiungimento del quorum dei due terzi nella seconda votazione consente di chiedere una consultazione referendaria, condizionando la promulgazione della legge all'approvazione della maggioranza dei voti validi. Il referendum, tenutosi il 7 ottobre 2001 si è concluso con l'approvazione della legge di revisione costituzionale.

costituzionale che riconosce alle Regioni potestà legislativa esclusiva o residuale in materia di turismo (art. 117, comma 4, della Costituzione).