

## **Il turismo nei trattati dell'Unione**

Con la crescente internazionalizzazione dei “rapporti turistici” ed il conseguente maggior ruolo assunto dal settore turistico nell’ambito delle attività economiche ed imprenditoriali moderne, si è avvertita la necessità inderogabile di regolamentare il fenomeno attraverso una disciplina internazionale.

In tal senso, l’Unione europea è intervenuta numerose volte in tema di turismo, non limitandosi ad una mera trattazione incidentale della materia, ma disciplinando direttamente il fenomeno con interventi mirati e specifici.

Tale presa d’atto scaturisce dalla consapevolezza che la promozione del turismo conduce a risultati concreti solo in presenza di precise regole che assicurano tutela alla persona che viaggia e soggiorna in luoghi diversi dal proprio territorio di appartenenza.

Le fondamentali linee ispiratrici dell’azione comunitaria in materia di turismo hanno avuto come obiettivi prioritari:

- la libertà di circolazione delle persone all’interno della comunità;
- la armonizzazione delle legislazioni turistiche nazionali;
- la tutela delle risorse culturali ed ambientali.

Il turismo, tuttavia, pur rivestendo un ruolo determinante ai fini della stessa integrazione economica, sociale e culturale dell’Europa, non figura fra le materie espressamente attribuite di competenza dell’Unione europea, né dal Trattato di Roma e né dal Trattato di Maastricht.

Il trattato firmato a Roma il 27 marzo 1957, istitutivo della Comunità economica europea, non consente alla Comunità di condurre una politica propria in materia di turismo in quanto non prevede alcun riferimento esplicito del settore.

Successivamente, il processo di integrazione europea ed il raggiungimento di traguardi che non erano immaginabili all’epoca della sottoscrizione del trattato istitutivo, hanno creato scenari del tutto nuovi all’interno dei quali il turismo, inteso come volano delle spinte di progresso e di sviluppo, si è posto come strumento per la realizzazione della nuova Europa.

Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, istitutivo dell’Unione europea, stabilendo che l’azione della Comunità si estende anche all’adozione di «misure in materia di energia, protezione civile e turismo<sup>1</sup>», ha arricchito le competenze della Comunità, includendo anche il turismo o meglio autorizzando la stessa ad adottare, nel quadro di altre politiche, «misure» di orientamento e di sviluppo in questo settore.

---

<sup>1</sup> Art. 3, lett. t).

Tuttavia, anche con la ratifica del nuovo Trattato, la materia non rientra tra le competenze specifiche<sup>2</sup> della Comunità che può solo adottare semplici «misure» al riguardo.

Ancora oggi, infatti, nonostante il ruolo determinante che il fenomeno riveste, in particolare ai fini della stessa integrazione economica, sociale e culturale dell'Europa, e benché sia cospicuo il numero di atti comunitari a valenza turistica, nell'ordinamento dell'Unione non si riscontra la presenza di una vera e propria politica del turismo. Di conseguenza, in attesa che si definiscano in termini precisi i contenuti della Costituzione europea ed il ruolo che in essa viene sancito al turismo, si applicano al settore le disposizioni relative ai campi più disparati: cultura, ricerca, trasporti, libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, piccole e medie imprese, politiche regionali e così via.

In altri termini, tutti i provvedimenti assunti dalle istituzioni comunitarie fanno riferimento alla disciplina turistica solo per riflesso.

Il primo passo che, perciò, il mondo del turismo aspetta dall'Unione europea è l'inquadramento del settore in base al suo ruolo specifico ed al valore economico che esso ha. Ciò consentirebbe al turismo di avere un'adeguata base giuridica per lo sviluppo delle attività tipiche ad esso connesse e per il rafforzamento della relativa competitività.

Solo nel 1984, vale a dire a distanza di 27 anni dal Trattato di Roma, il Consiglio europeo riconosce l'importanza del turismo ai fini dell'integrazione europea ed invita la Commissione a formulare proposte in merito.

In tal senso, un importante passo avanti è stato compiuto nel 1986 con la istituzione (e la relativa consultazione obbligatoria da parte degli Stati membri) di un Comitato consultivo sul turismo, finalizzato a facilitare lo scambio di informazioni, la consultazione e la cooperazione in materia di turismo. Nello stesso anno, però, la prima revisione del Trattato non ha fatto alcun riferimento al turismo.

La seconda revisione, avvenuta a Maastricht nel 1992, pur menzionando per la prima volta il settore, si limita, come già detto, a stabilire che l'azione comunitaria comporta l'adozione di «misure» in materia di turismo e non una piena autonomia normativa in tal senso. Anche in occasione della terza revisione, che ha portato alla firma del Trattato di Amsterdam nel 1996, gli Stati membri hanno dimostrato una certa indifferenza in merito, nonostante la dichiarazione allegata al Trattato di Maastricht avesse previsto che nel programma della conferenza convocata per il 1996 fosse opportuno inserire nel Trattato una competenza autonoma in materia di turismo. Il medesimo comportamento si è ripetuto a Nizza l'11 dicembre 2000.

---

<sup>2</sup> Sono quelle espressamente enunciate dall'art. 2 del Trattato.

Pur in presenza di una vera e propria lacuna normativa, tuttavia, la l'Unione europea si è sempre di più resa cosciente di quanto il turismo fosse determinante, o quanto meno concorrente, al pari di altri settori, al bilancio comunitario. Ciò ha comportato una serie di interventi prima di tutto a carattere programmatico e poi a carattere operativo in tale materia:

- l'istituzione del Comitato consultivo per il turismo, sopra citato;
- la decisione del Consiglio con la quale si dichiara il 1990<sup>3</sup> “anno europeo del turismo”, la cui funzione è stata quella di metter in risalto il contributo del turismo al processo di integrazione europea, nonché la sua importanza economica e sociale soprattutto in termini di occupazione;
- l'adozione, nel 1995, del libro verde<sup>4</sup>, *Il ruolo dell'Unione nel turismo*, con il quale la Commissione europea invita ad avviare un dibattito sul ruolo dell'Unione nel settore.

Questi interventi programmatici hanno trovato un'espressa conferma in diverse risoluzioni del Parlamento europeo. In particolare:

- la risoluzione del 15/12/1994<sup>5</sup> sulla relazione della Commissione riguardante le azioni comunitarie a favore del turismo. Con tale decisione, il Parlamento europeo, constatando che il Trattato non contiene un capitolo specifico sul turismo «che è una delle principali attività comunitarie in termini occupazionali, economici e ambientali» e condannando «il fatto che l'attività turistica, che riguarda tutti i cittadini europei, per il momento e salvo alcune eccezioni sia stata solo analizzata dal punto di vista economico,(...) insiste affinché nell'ambito della imminente revisione del Trattato sull'Unione europea, venga inserito, nel rispetto del principio di sussidiarietà, un titolo specifico sul turismo che stabilisca una politica europea del turismo autonoma, multidisciplinare e multidimensionale che contenga e coordini nella sua pianificazione parametri ambientali, economici, socio-occupazionali e culturali»;
- la risoluzione del 13/2/1996<sup>6</sup>, sul *libro verde* della Commissione sul ruolo dell'Unione in materia di turismo, con la quale il Parlamento europeo, ribadendo la necessità che, in sede di revisione del Trattato, il turismo «nei suoi vari aspetti comunitari e internazionali costituisca un settore a se stante della politica comune con una distinta base giuridica ed un titolo specifico», sottolinea l'importanza del *libro verde* della Commissione, «che è un notevole testo di riflessione nella giusta direzione e dà il via ad un dialogo disciplinato e fruttuoso tra le istituzioni della Comunità europea, gli Stati membri e le parti sociali interessate al turismo». Invita quindi la Commissione, «sulla base della relazione

<sup>3</sup> A partire dal 1983, ogni anno o ogni due anni, l'Unione europea sceglie un determinato tema al fine di sensibilizzare i cittadini europei e di richiamare l'attenzione dei governi nazionali su una questione specifica. L'anno europeo rappresenta quindi un importante strumento di informazione e promozione dell'Unione Europea.

<sup>4</sup> I libri verdi sono un documento di riflessione su un tema specifico pubblicati dalla Commissione europea e destinati a tutti coloro -sia organismi che privati- che partecipano al processo di consultazione e di dibattito. In alcuni casi, rappresentano il primo passo degli sviluppi legislativi successivi. L'ultimo libro verde è del 29/06/2007 (Cfr. Allegato n.1).

<sup>5</sup> Cfr. Allegato n. 2.

<sup>6</sup> Cfr. Allegato n. 3.

che essa presenterà al Consiglio ai sensi della Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato sull'Unione europea, a pronunciarsi a favore dell'inserimento di un titolo relativo all'adozione di una politica comune del turismo con effetti durevoli per l'ambiente, la cultura, l'economia e i posti di lavoro delle regioni interessate, con una distinta base giuridica del Trattato CE all'atto della sua revisione in sede di Conferenza intergovernativa del 1996 e conformemente al principio di sussidiarietà; chiede che questa base giuridica per il turismo contempa taluni limitati ma importanti campi d'azione».

Come già accennato, l'indifferenza degli Stati membri, non ha permesso, in sede di revisione del Trattato nel 1996, il raggiungimento di un così importante obiettivo.

Solo in tempi recenti, vale a dire ad ottobre 2004, l'Unione si pronuncia in questo senso.

La Costituzione europea<sup>7</sup>, firmata a Roma dai capi di Stato o di governo degli Stati membri il 29 ottobre 2004<sup>8</sup>, nella Parte III (riguardante le politiche ed il funzionamento dell'Unione) del Capo V (Settori nei quali l'Unione può decidere di svolgere un'azione di sostegno, di coordinamento o di completamento), alla Sezione 4 (Turismo) stabilisce che « l'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore.

A tal fine l'azione dell'Unione intende:

- a) incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore;
- b) favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche.

La legge o legge quadro europea stabilisce le misure specifiche destinate a completare le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al presente articolo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri» (art. III-281).

La norma "costituzionale" comunitaria riconosce, dunque, all'Unione il potere di esplicitare *azioni di completamento*, cioè di sostegno, di coordinamento e di integrazione tra gli Stati membri, promuovendo, tra l'altro, la competitività delle imprese europee nel settore turistico. Stabilisce poi

<sup>7</sup> Col termine Costituzione europea si suole chiamare il Trattato che adotta una *Costituzione* per l'*Europa*. Il suo scopo, oltre a quello di sostituire i diversi trattati esistenti che al momento costituiscono la base giuridica dell'*Unione Europea*, è principalmente quello di dare all'UE un assetto politico chiaro e tendenzialmente definitivo riguardo le sue *istituzioni*, le sue competenze, le modalità decisionali, la politica estera. A dispetto del nome, però, non si tratta di una vera *costituzione* che sancisce la nascita di una sovranità (come la costituzione federale degli *Stati Uniti d'America*), bensì di una sorta di *Testo unico*, in cui vengono solo recepiti e riordinati testi giuridici preesistenti, con poche vere innovazioni e senza alcun trasferimento di sovranità.

<sup>8</sup> La Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, tenutasi a Bruxelles il 13 ottobre 2004, aveva approvato il testo definitivo.

lo “strumento” per il raggiungimento di tali obiettivi: *la legge o legge quadro europea* per la definizione delle misure specifiche di tale azione di *completamento*.

C'è, a questo proposito, da osservare che la Costituzione europea, sottoscritta dai rappresentanti degli Stati membri, entra in vigore solo dopo che è stato ultimato il processo di ratifica da parte dei Paesi firmatari, secondo le proprie procedure costituzionali. Processo che avviene o per via parlamentare -come nel caso italiano<sup>9</sup>- o tramite referendum popolari. In quest'ultimo caso, hanno risposto favorevolmente alle urne i cittadini di Spagna e Lussemburgo; al contrario, i cittadini di Francia e Paesi Bassi hanno votato in maggioranza no, bloccando, di conseguenza, il processo di ratifica.

Con il “Trattato di riforma”, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007<sup>10</sup>, si è aperta una nuova fase di rilancio del progetto, dopo un periodo di impasse politico-istituzionale, derivante dalla “bocciatura” del Trattato Costituzionale, ed il conseguente “periodo di riflessione”.

Con la firma del Trattato ha avuto inizio il processo di ratifica. In tal senso i 27 Stati firmatari si sono posti l'obiettivo di risolvere la questione entro il 2008 o comunque prima delle elezioni europee del 2009. Una questione certamente non facile, considerata la manifestata diffidenza da parte di molti Stati membri in ordine ad un processo di “integrazione culturale o sociale” che potrebbe celare una progressiva perdita di autonomia nelle politiche non di competenza esclusiva comunitaria, ma che incidono profondamente nelle relazioni tra i popoli. Altrettanta diffidenza è stata ribadita per l'inserimento del turismo nel Trattato, ritenendo ingiustificata una base giuridica in una materia che si preferisce lasciare al libero mercato.

---

<sup>9</sup> Il testo della Costituzione europea è stato ratificato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 25 gennaio 2005; dal Senato della Repubblica nella seduta del 6 aprile 2005.

<sup>10</sup> Il nuovo Trattato modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) ed il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), stabilendo per quest'ultimo anche la nuova denominazione di “Trattato sul funzionamento dell'Unione” (TFU).