

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 29/01/2009

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/27230-la-contrapposizione-tra-le-istanze-centraliste-e-quelle-autonomiste-nel-riparto-delle-funzioni-legislative-e-amministrative-nel-settore-turistico>

Autore: Lobina Paola

La contrapposizione tra le istanze centraliste e quelle autonomiste nel riparto delle funzioni legislative e amministrative nel settore turistico

Documento allegato a

TURISMO : LA CONTRAPPOSIZIONE TRA LE ISTANZE CENTRALISTE E QUELLE AUTONOMISTE NEL RIPARTO DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE NEL SETTORE TURISTICO.

Paola Lobina

SUSSIDIARIETA' , DIFFERENZIAZIONE E ADEGUATEZZA

Del termine sussidiarietà nel linguaggio normativo , come è noto, troviamo due nozioni .

La prima nozione è rintracciabile, ad esempio, nella legge 59/97 che recita: “*Il conferimento agli enti territoriali deve osservare tra gli altri il principio di sussidiarietà (...) attribuendo le responsabilità pubbliche (...) alle autorità più vicine ai cittadini*” .

Quanto alla seconda nozione, possiamo rintracciarla nell’art. 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea e successive modificazioni : “*Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene , secondo il principio della sussidiarietà soltanto se (...) gli obiettivi dell’azione prevista (...) possono essere realizzati meglio a livello comunitario*” .

Nel primo caso il termine designa il criterio della *preferenza* delle funzioni amministrative in capo all’ente più vicino ai cittadini.

Nel secondo caso l’uso del termine – in linea con il suo significato etimologico (dal latino *subsidium* : aiuto) può comportare che le funzioni possano essere allocate al livello più elevato.

Nel primo caso il principio gioca a favore del decentramento, nel secondo caso a favore dell’accentramento.

Secondo Bin il principio di sussidiarietà non va confuso, invece, con il principio del decentramento in quanto l’applicazione del primo principio non comporta che la funzione debba essere esercitata necessariamente dall’ente periferico (S. Bartole R. Bin, G. Pitruzzella , *Diritto Costituzionale* , G.Giapichelli Editore, Torino, p. 96).

Nell’art. 118 Costituzione il principio di sussidiarietà è menzionato assieme agli altri due principi di differenziazione e di adeguatezza.

Parrebbe, quindi, che il termine, se considerato isolatamente e attribuendogli il significato di cui alla L. 59/97, possa comportare un dovere di astensione in capo all’ente posto al livello più elevato ; se invece è interpretato alla luce degli altri due principi può comportare un dovere di intervento. Dall’interpretazione congiunta dei tre principi si ricava, insomma , un criterio al quale devono attenersi sia il legislatore nazionale, sia quello regionale: *il livello competente* va scelto non solo tenendo conto della vicinanza, ma anche *delle dimensioni e degli effetti dell’azione*.

Se quindi l’ente non ha una struttura idonea e risorse sufficienti la funzione deve essere assunta dall’ente posto al livello più elevato (S. Bartole R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, G. Giapichelli Editore, Torino, p. 52.).

L’art. 118 come è noto è intitolato “le funzioni amministrative” . Tale designazione ha sorretto una lettera interpretativa secondo la quale i principi di sussidiarietà differenziazione e adeguatezza “ sono *criteri di esercizio* della potestà legislativa da parte dei legislatori riconosciuti competenti ai sensi dell’art. 117, e *non una regola di attribuzione* della potestà legislativa stessa ” (G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi art. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 384).

Il principio di sussidiarietà invece, come illustrato nello studio, è assunto nelle sentenze della Corte costituzionale a criterio che rende “meno rigida (...) la distribuzione delle competenze legislative” (*cons. dir.* 2.1 Sul punto si segnalano le critiche in particolare di Q.Camerlengo. *Dall’amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà . Riflessioni in merito alla sentenza n.303 del 2003 della Corte Costituzionale*) .

Documento allegato a

TURISMO : LA CONTRAPPOSIZIONE TRA LE ISTANZE CENTRALISTE E QUELLE AUTONOMISTE NEL RIPARTO DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE NEL SETTORE TURISTICO.

Paola Lobina

SINTESI DELL'ASSETTO ISTITUZIONALE IN MATERIA TURISTICA

Come è noto dopo venti anni dalla effettiva costituzione delle Regioni e su loro iniziativa si è proceduto all' abrogazione del Ministero del turismo, ma questo non ha comportato una abdicazione da parte dello Stato delle funzioni in materia turistica. Al contrario gli organi statali che sono subentrati al Ministero, dal 1995 ad oggi, hanno mantenuto e mantengono funzioni, come è stato affermato, *di ragguardevole portata*

A questo proposito possiamo distinguere tre fasi la stagione “*del c.d federalismo amministrativo a costituzione invariata*”, la fase della riforma della legislazione nazionale del turismo e, infine, la fase della riforma del titolo V della Costituzione.

Per quanto riguarda il turismo *durante la prima fase*, in attuazione del disegno autonomistico costituzionale la legge n. 59/1997, e il Decreto legislativo 112/98 (emanato in attuazione della legge n. 59) pur continuando a riservare allo Stato ampi poteri di indirizzo e di coordinamento, , prospettano un nuovo sistema di rapporti tra Stato ed Enti non statali, prevedendo una partecipazione regionale nella elaborazione e definizione degli indirizzi stessi ².

E' importante ricordare a questo proposito anche il d.lgs 28 agosto 1997 n.281 che, in attuazione della legge n. 59/97, ha ampliato le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano³

L'art. 44 del decreto legislativo n. 112 *però* attribuisce allo Stato “una nuova funzione” la adozione delle linee guida che anche se emanate di intesa con le Regioni, sono “capaci di imporsi all'autonomia politica regionale”⁴. Da questo punto di vista a ragione si è affermato che il dlgs 112/1998 “pur determinando un decentramento di ampia portata in favore degli enti regionali non ha poi scalfito l' incisività del potere statale”⁵.

Nella seconda fase prima con i decreti n. 300 e n. 303 del 1999, poi con la legge quadro n. 135/del 2001, può dirsi che, nonostante il richiamo operato da questi provvedimenti alla legge n.59/97 e al D.lgtv n.112/98, e agli art 117 e 118 Cost. non novellati, si è disegnato un quadro ordinamentale non coerente con il disegno autonomistico delineato dalla Costituzione (del 1948). Più precisamente con i decreti citati si attribuiscono allo Stato attraverso l'allora Ministero delle attività produttive funzioni talmente ampie tanto che, come affermato da autorevole dottrina, “non v'è aspetto del turismo che sia sottratta all'intervento ministeriale, particolarmente incisivo e solo in parte mitigato dal necessario ... accordo con le Regioni ”⁶.

Con la legge quadro n. 135 /2001 la tendenza accentratrice prosegue, infatti attraverso essa si definisce il contenuto delle linee guida, ma anche in tale caso e pur facendo riferimento alla previa intesa con le Regioni si prevedono non tanto principi e obiettivi quanto “statuizioni minuziose ed articolate”. E, ancora, non solo si attribuiscono al Ministero nuove competenze, ma si omette di prevedere rispetto a tali funzioni che le stesse debbano essere esercitate in accordo con le Regioni. Anche la legge quadro n. 135 quindi in questo senso interrompe il disegno autonomistico che a partire dalla legge 142/90 aveva trovato nella legge 59/97 e nel decreto legislativo 112/98, come si è affermato, *un punto di arrivo della progressiva e tormentata estensione regionale e della corrispondente delimitazione del ruolo statale nel settore del turismo*⁷.

Nella terza fase, determinata dalla riforma del titolo V della Costituzione, infine, il disegno autonomistico pare trovare un nuovo impulso e inizia a delinearsi un modello che tende a superare il centralismo statale.

In un primo tempo Stato e Regioni pare non solo abbiano aderito a tale impostazione, ma siano andati oltre abbracciando la tesi secondo cui, a seguito della riforma del titolo V, l'intervento statale dovesse essere considerato ormai precluso in materia turistica in quanto la materia turistica era diventata di competenza esclusiva delle Regioni.

Infatti nell'accordo del 14 febbraio 2002 da un lato si ribadiva che " *il turismo è di esclusiva competenza Regionale*", dall'altro però si stabiliva che la determinazione dei " *principi e obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico* sarebbero stati definiti d'intesa fra le sole Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano - al fine di assicurare la tutela dei consumatori e di garantire l'unitarietà a livello nazionale del comparto - ma non si prevedeva la partecipazione dello Stato all'intesa stessa. L'accordo del 14 luglio è confluito nel Decreto del Presidente della Repubblica del 13 settembre 2002, n. 225⁸.

Il decreto disponeva appunto che attraverso intese tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, si sarebbero dovute individuare "le caratteristiche qualitative dell'offerta turistica italiana" e i "criteri e standard minimi comuni per i differenti prodotti e servizi turistici".

Ma, come è stato affermato da più parti, lo Stato, dopo un periodo di "apparente" rinuncia, attraverso l'istituzione di un Comitato nazionale del turismo, ha mostrato di "volere riassumere una parte rilevante dei comandi"⁹. Anche coloro che hanno visto con favore la sua istituzione hanno evidenziato come il Governo attraverso il Comitato "abbia deciso non solo di rientrare in gioco, ma abbia tentato di assumere una posizione che (...) potesse però, ove necessario, lasciargli spazio per esercitare un ruolo più incisivo in una condizione (...) di non assoluta "equiordinazione" con le Regioni¹⁰.

I successivi provvedimenti governativi interverranno [sulla struttura organizzativa](#)¹¹ deputata alla cura delle funzioni statali in materia di turismo.

Ed infine a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 214/ del 2006 che ha dichiarato illegittima la norma statale (art. 12, comma 1, DL n. 35/2005) istitutiva del Comitato nazionale del turismo per mancanza delle cosiddette *condizioni di legittimazione*¹² con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, del 28 luglio 2006 si istituisce il Comitato delle Politiche Turistiche attraverso una procedura che vede il coinvolgimento delle Regioni e precisamente attraverso una intesa sul contenuto del decreto con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

¹ S. Piazza, *Il comitato nazionale del turismo minaccia l'assetto regionalistico del turismo: nuovi problemi per la governance complessiva del settore?*, in Dir. Tur n. 1/ 2007, p. 82, n. 49.

² F. Indovino Fabris, *Legislazione turistica*, Cedam, Bologna 2004, pp. 40 – 41, n. 17 di pagina 40.

³ Si veda ad esempio l'art. 3 del d.lgs n.281 "La Conferenza Stato-regioni è *obbligatoriamente sentita* in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo *nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano* che si pronunzia entro venti giorni; decorso tale termine, i provvedimenti recanti attuazione di direttive comunitarie sono emanati anche in mancanza di detto parere. Resta fermo quanto previsto in ordine alle procedure di approvazione delle norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano".

⁴ G. Meloni, *Le istituzioni di governo nel settore turistico*, in Manuale di Diritto del Turismo, Giapicchelli, Torino 2003 p. 68.

⁵ Demis Bessi, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, commento a Corte Cost. n. 88 del 2007) p.4 visionato il 5 gennaio 2009 sul sito Consulta on line all'indirizzo, <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>, per gentile concessione del Forum dei quaderni costituzionali all'indirizzo <http://www.forumcostituzionale.it/site>.

⁶ F. Indovino Fabris, *Legislazione turistica* cit, p.85.

⁷ F. Indovino Fabris, *Legislazione turistica* cit. pp. 57-61 , dove possono leggersi i puntuali commenti all'art. . 2 della legge quadro n. 135/2001, con particolare riguardo ai commi tre e ottavo e il rilievo sui sospetti di incostituzionalità delle disposizioni stesse.

⁸ Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 settembre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 25 settembre 2002, n. 225, sono stati approvati i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, definiti dall'accordo fra lo Stato e le regioni e province autonome, preso in sede di conferenza Stato-regioni nella seduta del 14 febbraio 2002 ai fini dell'adozione del provvedimento attuativo dell'art. 2, comma 4 della legge 29 marzo 2001, n. 135. Il Dpcm è stato parzialmente annullato a seguito dell'accoglimento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dall'Associazione nazionale guide turistiche. L'annullamento riguarda l'art. 1, n. 6, lettera g) e lettera n), dell'allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 13 settembre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 225 del 25 settembre 2002.

Il Presidente della Repubblica il 27 aprile 2004 decreta l'annullamento del ricorso riprendendo integralmente le argomentazioni espresse dal Consiglio di Stato nel parere favorevole all'accoglimento del ricorso. Le argomentazioni del Consiglio di Stato a loro volta si rifanno all'indirizzo interpretativo dell'art. 118 inaugurato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 303/2002.

⁹ L. Righi, *L'istituzione del Comitato Nazionale del Turismo e la trasformazione dell'Enit in Agenzia: segni di rinascita dell'organizzazione pubblica centrale del turismo?*, in *Dir. Tur.*, 1 / 2006 p. 10.

¹⁰ L. Righi, *op.cit.*

¹¹ Ciò non significa disconoscere l'importanza delle attività tese ad intervenire sulla strutture amministrative, come sul punto in generale si veda E. Follieri , *Quadro positivo dell'amministrazione statale, regionale e locale*, in AAVV. , *Diritto amministrativo , parte generale* Monduzzi Editore, Bologna 2005, p. 411. Per quanto attiene specificamente il turismo, si veda , L Righi, *Il turismo tra due legislature dalla legge finanziaria per il 2006 allo " spacchettamento" dei Ministeri*, in *Dir. Tur.* , n. 3/ 2006, pp. 288, 289 , che evidenzia come le scelte organizzative mostrino una certa visione / concezione del turismo.

e sulla governance

¹² Punto 8 *Cons. dir* Corte Costituzionale – Sentenza del 17 maggio 200, n. 214.

Documento allegato a

TURISMO : LA CONTRAPPOSIZIONE TRA LE ISTANZE CENTRALISTE E QUELLE AUTONOMISTE NEL RIPARTO DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE NEL SETTORE TURISTICO.

Paola Lobina

IL RIPARTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE TRA LO STATO E LE REGIONI IN MATERIA TURISTICA

Il riparto delle competenze amministrative tra Stato e Regioni è stato definito con il decreto legislativo n. 112 / 98 in attuazione della legge 15 marzo 1997/59 di “*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e di compiti alla Regioni ed agli enti locali , per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*” .

- **Il Decreto legislativo n. 112 del 31marzo 1998** ha attribuito allo Stato in accordo con le Regioni quattro compiti :

- 1) definizione in accordo con le Regioni dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico , che dovranno essere contenute in un documento. Le linee guida, contenute un *documento approvato di intesa* con la conferenza Stato /Regioni, vengono adottate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli operatori turistici , dei consumatori e del turismo sociale , le organizzazioni dei lavoratori del turismo più rappresentative nella categoria. . Prima della sua definitiva adozione, il documento e' trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari.
- 2) monitoraggio delle fasi attuative del documento contenente le linee guida relativamente agli aspetti statali.
- 3) il coordinamento intersettoriale delle attività di competenza statale connesse a promozione , sviluppo e valorizzazione del sistema turistico nazionale;
- 4) Il cofinanziamento, nell'interesse nazionale, di programmi regionali o interregionali per lo sviluppo turistico.

- I compiti che *residuano* (?) allo Stato vengono poi , in base ai decreti **Decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999¹**, trasferiti dal Dipartimento² presso la presidenza del Consiglio alla Direzione generale presso il Ministero delle attività produttive.
- In forza della legge quadro n. 135/2001 questi compiti vengono ulteriormente ampliati.
- Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 ha subito delle modifiche ad opera della **Legge 17 luglio 2006, n. 233** , che ha convertito in legge il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 e dalla **Legge 24 novembre 2006, n. 286** , che ha convertito in legge il decreto 3 ottobre 2006, n. 262 . In base a tale ultima disposizione la Direzione generale del turismo è stata soppressa e le funzioni di competenza statale prima *attribuite* al Ministero delle attività produttive dagli articoli 27 e 28 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, sono di nuovo assegnate al **Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo**, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Sulla base delle disposizioni citate Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo esercita ancora :

- compiti di elaborazione, anche in raccordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano degli indirizzi generali, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo competitivo del sistema turistico nazionale, nonché le attività dirette alla predisposizione e monitoraggio *delle linee guida*, in attuazione anche di quanto previsto dalla legge 29.03.2001, n. 135;
- il coordinamento intersettoriale delle attività di competenza statale connesse a promozione, sviluppo e valorizzazione del sistema turistico nazionale;
- lo svolgimento di attività finalizzate alla promozione unitaria dell'immagine dell'Italia all'estero , dello sviluppo del mercato turistico nazionale e della promozione de turismo sociale;
- iniziative di incentivazione in favore del settore turistico, programmazione e gestione di fondi strutturali;
- vigilanza sull'ENIT, sull'ACI e sul CAI;
- relazioni istituzionali con l'Unione Europea e partecipazione alle fasi ascendente e discendente dell'elaborazione delle norme comunitarie;
- partecipazione alle attività delle organizzazioni internazionali multilaterali in materia turistica e attività finalizzate alla realizzazione di accordi intenrnazionali in materia;
- gestione del fondo di garanzia per il consumatore turistico di pacchetti turistici di cui all'art. 100 del codice del consumo;
- riconoscimento dei titoli di studio e autorizzazione all'esercizio delle attività professionali turistiche per i cittadini comunitari ed extracomunitari;
-

funzioni ai sensi della 135/2001

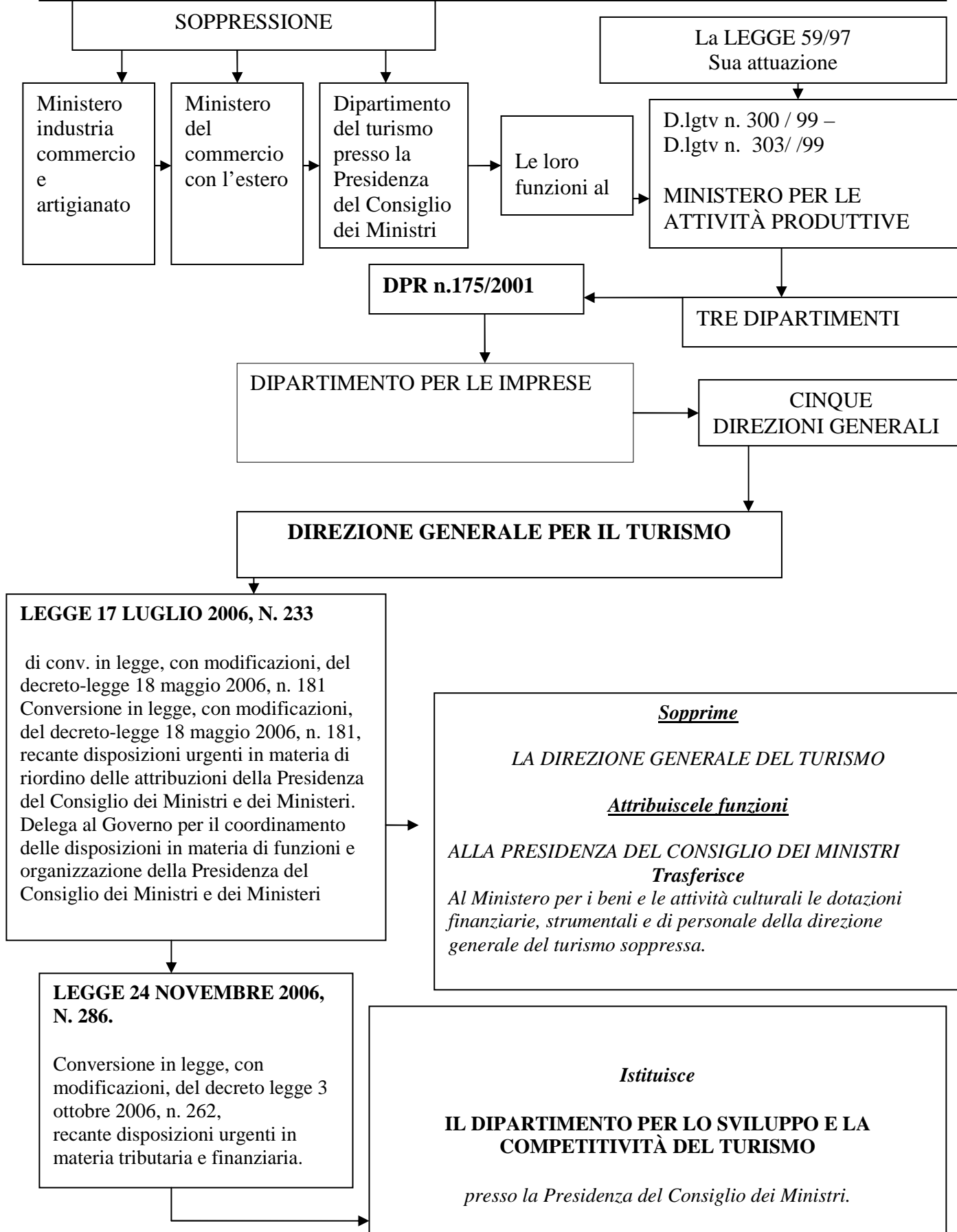
- Istituzione e gestione del fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica;
- Gestione del fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico
- La redazione della carta dei diritti del turista.

[Indietro](#)

¹ In attuazione della legge 59/97 il primo decreto procede alla riforma dell'organizzazione del Governo, il secondo al riordino dei poteri e funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

² Il Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio era stato istituito con legge n. 203/95 di conversione del decreto legge n.273/93 a seguito della soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo.

DALLA DIREZIONE GENERALE PER IL TURISMO AL DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COMPETITIVITÀ DEL TURISMO



COMPOSIZIONE COMITATO PER LE POLITICHE TURISTICHE

Documento allegato a

TURISMO : LA CONTRAPPOSIZIONE TRA LE ISTANZE CENTRALISTE E QUELLE AUTONOMISTE NEL RIPARTO DELLE FUNZIONI LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE NEL SETTORE TURISTICO.

Paola Lobina

- **MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI**
- **MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**
- **MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI DELLA PUPPLICA AMMINISTRAZIONE**
- **MINISTRO DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO**
- **MINISTRO DEI TRASPORTI**
- **MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE LOCALI**
- **SEI RAPPRESENTANTI DELLE REGIONI, INDICATI DALLA CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI FRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO**
- **PRESIDENTE DI CONFUTURISMO-CONFCOMMERCIO O UN SUO DELEGAO**
- **PRESIDENTE DI FEDERTURISMO-CONFINDUSTRIA O UN SUO DELEGAO**
- **PRESIDENTE DI ASSOTURISMO-CONFESERCENTI O UN SUO DELEGATO**
- **PRESIDENTE DELL'UNIONCAMERE O UN SUO DELEGATO**
- **PRESIDENTE DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI DI ITALIA (ANCI) O UN SUO DELEGATO**
- **PRESIDENTE DELL'UNIONE PROVINCE ITALIANE(UPI) O UN SUO DELEGATO.**