



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:  
Diritto, Istituzioni, Società

## **La disciplina multilivello del turismo: fra interdipendenze globali e aspirazioni locali**

*Lucia Musselli\**

### *Abstract*

The tourism Sector presents a fragmented nature which requires different levels of governments and regulations. The main purpose of this study is to describe tourism law at the international, national and regional level. The COVID-19 crisis has affected tourism with unprecedented economic impactshad an unprecedented economic impact on tourism. Economic funds in thefrom Next Generation EU generation Next are represent the first steps for the recovery, but the urge is to solve some institutional problems related to the Italian devolutive process.

*Keywords:* Tourism –Multilevel regulation– COVID-19 – Cooperation.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: il turismo come fenomeno giuridico complesso e multilivello. 2. Il livello sovranazionale. 2.1 il diritto internazionale. 2.2 il diritto europeo. 3. Il livello nazionale. 3.1 Il difficile inquadramento del turismo come materia “regionale”. 3.1 La normativa statale. 3.3. Il turismo ai tempi della pandemia e la risposta del PNRR. 4. Conclusioni.

---

\* Professore associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano. Il testo è stato referato internamente a cura della Direzione. Responsabile del controllo editoriale: Laura Alessandra Nocera.

## 1. *Introduzione: il turismo come fenomeno giuridico complesso e multilivello*

Non è facile fornire una definizione di turismo. Sotto un profilo generale, recependo le indicazioni internazionali, esso viene comunemente inteso come «l'attività di visitatori che effettuano un viaggio verso una destinazione principale al di fuori del loro ambiente abituale, per meno di un anno, incluso il lavoro, lo svago o un altro motivo personale»<sup>1</sup>, mentre una sua definizione giuridica risulta estremamente difficoltosa a causa della sua trasversalità settoriale e dei diversi interessi giuridici che intercetta, di rilievo anche costituzionale, quali il diritto al riposo dal lavoro ed alle ferie (art. 36 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e la libertà di circolazione (art. 16 Cost.)<sup>2</sup>.

L'esigenza peraltro di definire, seppure in termini generali, il turismo, sulla base di alcuni elementi contenutistici minimi, si è posta in ambito internazionale in ragione della rilevanza economica acquisita dal settore e della concreta necessità di una sua misurazione in termini armonizzati. A tal fine è stato utilmente impiegato lo strumento del Conto Satellite del turismo, adottato in Italia dal 2012 e raccomandato a livello internazionale, per mettere in relazione la domanda di turismo e la produzione dei settori economici ad esso collegati<sup>3</sup>.

Con riferimento all'Italia la rilevanza economica del turismo è risultata sempre assai significativa e questo viene comunemente reso attraverso il riferimento sulla sua incidenza sul PIL e sull'occupazione. Sulla base dei dati disponibili pre-pandemia il turismo ha contribuito al 5,5 % del PIL nazionale e al 6,5% dell'occupazione; tuttavia, se si tiene in considerazione anche l'"indotto" connesso al fenomeno, il contributo al PIL cresce in maniera rilevante arrivando al 13%.

Se dunque la rilevanza economica del turismo in Italia appare indiscutibile e superiore a quella delle media dei paesi OCSE, si registra tradizionalmente una scarsa considerazione giuridico-istituzionale del fenomeno a partire dal profilo dell'organizzazione ministeriale ove le politiche del turismo risultano per lo più

---

<sup>1</sup> EUROSTAT, *Methodological manual for tourism statistics*, 2014.

<sup>2</sup> In tal senso S. Cantisani, *Rapporti tra legislazione nazionale e legislazione regionale in materia di turismo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, 1 e L. Grimaldi, *La potestà regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001) nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma "Renzi-Boschi"*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2015, 3 che ricorda anche i principi relativi alla promozione degli obiettivi di integrazione sociale ai sensi degli artt. 2 e 3, c.2 Cost. e di sviluppo culturale della collettività (art. 9 c.1 Cost.). In dottrina Diamante (E. Diamante, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2003, 3628) identifica il turismo come «un fatto giuridico che dà luogo ad una serie di rapporti fra loro eterogenei, caratterizzati tutti dall'essere correlati ad un viaggio o ad un soggiorno di soggetti non residenti».

<sup>3</sup> Il Conto satellite del turismo risulta lo strumento che, offrendo una rappresentazione congiunta del settore, sia dal lato della domanda che dell'offerta, permette una corretta valutazione della sua dimensione economica. Esso si compone di un set di dieci tavole in un contesto statistico armonizzato che integrano le informazioni sul turismo derivanti da diverse fonti. Da un collegamento tra la contabilità del turismo e quella nazionale si desume l'incidenza del turismo sull'economia italiana. Sul punto M.T. Santoro, *Le statistiche del turismo in Italia. Un'articolazione complessa*, in *Ec. Cultura*, 2018, 130 ss.

accoppiate (anche in ragione dell'esito referendario del 1993<sup>4</sup>) ad altre, quali lo spettacolo o i beni e le attività culturali, mentre solo di recente il turismo, con il governo Draghi<sup>5</sup> nel 2021 ha "meritato" un dicastero ad esso dedicato<sup>6</sup>.

Il turismo costituisce un fenomeno complesso, sfaccettato e dinamico<sup>7</sup>. Questo non solo riguardo ai settori e agli ambiti che ne fanno parte, ricomprendenti attività economiche eterogenee (settore ricettivo, agenzie di intermediazione di servizi, ristorazione, trasporti), ma anche con riferimento alla sua regolazione giuridica<sup>8</sup>.

Già qualche anno fa si sottolineava «la complessità del turismo come fenomeno all'interno del quale convergono una molteplicità di interessi di varia natura (culturali, sociali, economici) e di diverso contenuto»<sup>9</sup>. L'aspetto marcatamente intersettoriale del turismo, il suo qualificarsi quasi alla stregua di una "non materia"<sup>10</sup>, si traduce in una regolamentazione giuridica multisettoriale che sovente interseca altri diritti ed interessi quali quelli dei consumatori, lo sviluppo territoriale, le libertà economiche, la tutela della salute e dell'ambiente e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali<sup>11</sup>.

---

<sup>4</sup> Il Ministero venne infatti ad essere soppresso a seguito dell'esito positivo del referendum presentato dai consigli regionali di Trentino-Alto Adige, Umbria, Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia Romagna e Veneto. Successivamente la gestione del settore venne attribuita ad un apposito Dipartimento istituito presso la Presidenza del Consiglio o delegata ad altro Ministero, da ultimo a quello dei beni e delle attività culturali. Sul punto Cfr. L. Casini, *La riorganizzazione del Mibact: dal "lego" istituzionale alla manutenzione amministrativa*, in *Aedon*, No. 3, 2019.

<sup>5</sup> Sarà infatti con gli artt. 6 e 7 del d.l. 1 marzo 2021 n. 22 "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri", convertito, con modifiche, nella l. 22 aprile 2021, n. 55 che si istituirà l'attuale Ministero del turismo con l'obiettivo prioritario di rilanciare il settore fortemente inciso dall'emergenza della pandemia da COVID-19.

<sup>6</sup> Con un'operazione, tra l'altro, non esente da alcuni dubbi di legittimità costituzionalità, peraltro fugati in dottrina (V.D. De Lungo, *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, No. 2, 2021, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e V. Torano, *Un Ministero soppresso per "referendum" e ricostituito per decreto legge in una materia di legislazione residuale regionale: problemi e prospettive all'indomani dell'istituzione del Ministero del Turismo*, in *Dir. Ec.*, 2022, 321 e ss.) in ordine, *in primis*, al tipo di fonte utilizzata per istituire il Ministero ed al rischio di ledere il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà referendaria.

<sup>7</sup> P. Tacchi, *Turismo (diritto pubblico)*, in *Enc. Giur. Treccani*, 1994, XXXVI, 1.

<sup>8</sup> In argomento M. P. Chiti, *Profili pubblici del turismo*, Milano, Giuffrè; F. Tedeschini, *Turismo e spettacolo*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1992, 296 e ss.; M. Renna, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 6053 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. L. Righi, *Turismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 2000, 573 e ss., E.A. Imparato, *La poliedrica materia "turismo" nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi "balletti" definitivi e di competenza nei mutamenti del fenomeno*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alle sue riforme*, Giuffrè, 2021, 295 e ss.

<sup>10</sup> Così L. Righi, *Il "precario equilibrio" del turismo nel nuovo assetto dei rapporti Stato e Regioni*, in *Dir. Tur.*, 2003, 132-133.

<sup>11</sup> Sul punto Cfr. P. Piras, *Ambiente, patrimonio culturale, turismo e sviluppo sostenibile*, in *Aedon*, No. 1, 2009.

Il turismo dunque si caratterizza per essere, fin da tempi remoti<sup>12</sup>, una materia strettamente intrecciata con altri interessi giuridici, di natura pubblica e privata. Inoltre, inteso come vedremo in ambito internazionale nella sua dimensione di fenomeno “globale”, esso svilupperà anche delle significative implicazioni di natura etica collegate al rispetto delle identità e delle differenti culturali ed allo sviluppo sostenibile.

Ma la complessità si ritrova anche sul piano della *governance* variamente articolata sui vari livelli territoriali, non sempre coordinati e dialoganti tra di loro, in cui la astratta attribuzione delle competenze si scontra, talora nella prassi, con contrapposte tensioni tra aspirazioni autonomistiche degli enti territoriali ed esigenze unificanti di cui si fa interprete lo Stato.

Il turismo appare oggi un’attività a carattere prevalentemente economica (anche se questo profilo non ne esaurisce certo la sua complessità) fortemente collegata ad interessi pubblici territoriali, ma che sviluppa, e vedremo oggi più che mai, delle fortissime interdipendenze globali.

In Italia, a seguito della riforma costituzionale del 2001, la materia “turismo” rientra tra le materie di competenza esclusiva/residuale, in riferimento alle quali le Regioni non sono più soggette ai limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. Ciò peraltro, come vedremo, non si traduce in un’autonomia esclusiva delle regioni, dato che gli spazi di intervento normativo statale rimangono assai consistenti<sup>13</sup>.

La vicenda della regionalizzazione del turismo ha conosciuto vicende tormentate anche a seguito dell’adozione, a livello statale, del Codice del turismo adottato con d.lgs. n. 79 del 2011 sulla cui legittimità si è espressa in modo critico la Corte costituzionale.

La questione del riparto delle competenze normative tra Stato, regioni, enti territoriali ed enti di promozione turistica è molto complessa e riflette più in generale alcune problematiche insite nell’attuazione pratica della riforma costituzionale del 2001 ed aggravate dall’emergenza pandemica. Qui possiamo limitarci a dire che se in linea di massima appare condivisibile l’aspirazione degli enti territoriali a risultare titolari di autonomia normativa in materia alla luce dei principi di sussidiarietà e differenziazione, questo non deve però condurre, come in parte è avvenuto, ad una frammentazione normativa esasperata, fonte di complicazioni interpretative che si frappongono ad un moderno sviluppo economico del settore, ad un compiuto disegno di semplificazione amministrativa e ad una promozione unitaria del turismo in ambito internazionale.

---

<sup>12</sup> Emblematico in questo senso è l’accoppiamento, quasi fosse un’endiadi nella precedente formulazione dell’art. 117, di “turismo ed industria alberghiera”; sul punto L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo*, cit. 5 e ss.

<sup>13</sup> Sul punto M. Malo, C. Colaluca, *Competenze normative e fonti*, in V. Franceschelli, F. Morandi, *Manuale del diritto del turismo*, Giappichelli, 2019, 34 e ss.; S. Cantisani, *Rapporti tra legislazione nazionale*, cit. e C. Losavio, *La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenza tra Stato e Regioni*, in *Italian Paper on Federalism*, No. 2, 2020, 1 e ss.

Ma il turismo come “disciplina” non vive solo nella dimensione nazionale: esso per definizione si basa sul movimento di persone che superano i confini nazionali, il turismo per sua natura è dunque anche materia di diritto “transnazionale”<sup>14</sup>.

Questo comporta due ordini di conseguenze: *in primis* la necessità di individuare interventi di carattere sovranazionale che con l’attuale e perdurante crisi legata all’emergenza sanitaria risultano di fondamentale importanza per la delineazione di un minimo di regole uniformi. In secondo luogo, quanto meno a livello europeo, vi è la necessità che le articolate normative territoriali in materia non si traducano in un ostacolo concreto alle libertà economiche previste dai Trattati e qui si giocano alcune grandi partite a cui il disegno federalista in Italia non sempre pare aver dato soddisfacenti risposte.

## **2. Il livello sovranazionale**

La materia del turismo si caratterizza per essere una disciplina ancora fortemente nazionale, oggetto peraltro in Italia di un complesso e tormentato processo di regionalizzazione. Tuttavia il turismo, nella sua dimensione economica, culturale e sociale, trascende la dimensione nazionale, collegandosi al più ampio fenomeno della globalizzazione<sup>15</sup>. In tal senso sotto un profilo normativo essa risulta dunque oggetto di interventi a livello sovranazionale, caratterizzandosi come tipica disciplina “multilivello”<sup>16</sup>.

Quello che fino ad oggi è mancato, quanto meno nel nostro paese, al di là di pur importanti episodiche esperienze, è il dialogo e la cooperazione tra i diversi attori istituzionali.

Tale aspetto pare destinato a mutare profondamente a seguito della pandemia che porta necessariamente ad un rafforzamento degli aspetti cooperativi tra gli Stati e, al loro interno, tra gli enti pubblici, territoriali o meno, titolari di competenze in materia.

In questi anni è apparso assai evidente come le scelte compiute dai singoli Stati in materia di turismo, non assumano unicamente un rilievo nella sfera nazionale, ma siano suscettibili di ricadute esterne non indifferenti, sia a livello economico che di rischio sanitario.

A fronte di dichiarazione dell’OMS che ha dichiarato ufficialmente la situazione di pandemia nel marzo 2020 è risultata di assoluta evidenza la necessità di definire delle linee ulteriori di azioni uniformate che trovino nel diritto transnazionale forse più che nelle organizzazioni regionali (che scontano il limite della competenza territoriale) la propria fonte giuridica di riferimento.

---

<sup>14</sup> Per un primo inquadramento degli aspetti che caratterizzano il diritto transnazionale Cfr. S. Sassi, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Cedam, 2018.

<sup>15</sup> Su cui, sotto un profilo giuridico, si veda per un’introduzione alle varie problematiche M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione: diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, 2010 e S. Cassese, *Il diritto globale: giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Giulio Einaudi editore, 2009.

<sup>16</sup> Sui cui caratteri, per una prima introduzione, P. Bilancia, F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, 2004.

## 2.1 Il diritto internazionale

Al riguardo possiamo sostanzialmente distinguere due ambiti: quello delle Convenzioni internazionali e quello dell'azione dell'*United Nations World Tourism Organization* (UNWTO).

Tra le prime possiamo ricordare le “storiche” convenzioni multilaterali incidenti su diritti di matrice privatistica: la Convenzione europea sulla responsabilità degli albergatori per le cose portate dai clienti in albergo firmata a Parigi il 17 dicembre 1962<sup>17</sup> e la Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970<sup>18</sup>. La prima ha rimodellato la responsabilità degli albergatori per i danni arrecati alle cose portate dai clienti al fine di prevedere un quadro uniforme e la seconda, elaborata da Unidroit, ha posto le base per la configurazione di un modello unitario di contratto di viaggio che poi sarà specificato dalla successiva direttiva 90/314/CEE per la tutela del viaggiatore-consumatore.

Maggiormente interessante ai nostri fini risulta l'attività svolta dalla *United Nations World Tourism Organization*, istituita a Madrid nel 1975, succeduto all'*International Union of Official Travel Organization* (IUOTO).

Tale organizzazione, dal 2003 divenuta agenzia specializzata delle Nazioni Unite, persegue un'azione di promozione del turismo, con lo scopo di contribuire all'espansione economica, alle relazioni internazionali, alla pace, alla lotta alla povertà, al rispetto universale e all'osservanza dei diritti umani e delle libertà fondamentali senza distinzione di razza, sesso, lingua, religione. Particolare attenzione è rivolta, nella sua azione, all'individuazione di nuove destinazioni turistiche al fine di assicurare una distribuzione equilibrata dei flussi turistici e di favorire la crescita economica e sociale dei paesi in via di sviluppo.

I membri del UNWTO si distinguono in componenti effettivi, gli Stati che vi aderiscono (ad oggi 159) e in “Affiliate Members”, gli enti internazionali, governativi o non, che si occupano di turismo e alcune organizzazioni private.

Essa si articola al suo interno in un'Assemblea generale, in un Comitato esecutivo, che costituisce l'organo di governo, in sei Commissioni regionali (Africa, Americas, East Asia and Pacific, Europe, Middle East, South Asia) composte da tutti i paesi membri e dai membri associati, di Comitati con competenze su specifiche materie e da un Segretariato generale.

Tra gli atti più importanti adottati dal UNWTO si segnala l'adozione nel 1999 a Santiago del Chile del *Global Code of Ethics for Tourism* (GCET)<sup>19</sup> che per i suoi

---

<sup>17</sup> Tale Convenzione è stata resa esecutiva in Italia con la l. 10 giugno 1978, n. 316 che ha determinato la modifica di 4 articoli del codice civile relative alla responsabilità dell'albergatore.

<sup>18</sup> Ratificata con l. 27 dicembre 1977 n. 1084.

<sup>19</sup> Adottato nel 1999 dall'Assemblea generale del UNWTO con la risoluzione A/RES/406(XIII) e riconosciuto nel 2001 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la ris. 56/212.

contenuti e la sua particolare natura giuridica presenta alcuni aspetti di peculiare interesse<sup>20</sup>.

Tale codice si articola in dieci articoli e recepisce alcuni principi fondamentali che ispirano da sempre le politiche del UNWTO tra cui quelli della sostenibilità (art. 3), del rispetto delle culture e delle identità dei luoghi da visitare (art.1) e di una concezione di turismo inteso come occasione di crescita individuale e collettiva (art.2). Particolare rilievo, sotto un profilo giuridico, assumono gli articoli dedicati alla libertà di circolazione del turista (art.8), agli obblighi degli stakeholders (art.6), ai diritti dei lavoratori del settore (art.9), alla identificazione di un “diritto al turismo”, collegato al momento di riposo e benessere individuale (art.7). Nel preambolo si sottolinea inoltre il rilievo del turismo come fattore di pace e di amicizia tra i popoli e si richiede una forte collaborazione tra pubblico e privato.

Esso inoltre prevede l’istituzione di un organismo di mediazione delle controversie: il *World Committee on tourism Ethics*<sup>21</sup>.

Il Codice etico del turismo rappresenta un interessante esempio di atto di *soft law* rivolto agli Stati ed agli operatori del settore che, da un lato, fornisce indicazioni di carattere operativo (pensiamo ad esempio alle previsioni sulla sicurezza dei turisti di cui all’art. 6) e dall’altro prevede invece formulazioni di portata più “alta” e generale come nel caso della enunciazione del “diritto al turismo”<sup>22</sup>, utilizzando in tal senso il linguaggio universalistico tipico dei trattati internazionali.

Tale atto non è dotato di efficacia giuridica vincolante, tuttavia l’Assemblea generale del UNWTO raccomanda agli Stati membri l’accoglimento dei principi in esso contenuti nell’adozione delle normative nazionali; esso inoltre gode di forte considerazione tra gli Stati e gli operatori del settore.

Al fine di fornire maggiore effettività alle previsioni contenute nel codice dal 2015 è iniziato un percorso in seno al UNWTO teso a fare confluire il Codice etico in una Convenzione internazionale dotata di effetti giuridici vincolanti. Tale processo ha condotto all’adozione, nel settembre del 2019<sup>23</sup>, del *Framework of Convention on Tourism Ethics*, sostanzialmente costruito attorno ai principi del Codice etico.

A seguito della pandemia da COVID-19 che ha gravemente inciso sul settore del turismo limitando fortemente gli spostamenti soprattutto internazionali e determinando conseguenze disastrose sull’occupazione del settore<sup>24</sup> l’attività del UNWTO appare di estremo interesse. Sotto un profilo generale un importante punto di partenza è rappresentato dalla Dichiarazione di Tbilisi del 16 settembre 2020 in cui vengono definiti le principali linee d’azione in materia.

---

<sup>20</sup> Sui codici etici del turismo cfr. A. Fennel, D. Malloy, *Codes of Ethics in Tourism- Practice, Theory, Synthesis*, Channel View Publications, 2007.

<sup>21</sup> M. G. Faure, I. Made Budi Arsika, *Settling Disputes in the Tourism Industry: The Global Code of Ethics for Tourism and the World Committee on Tourism Ethics*, in *Santa Clara Journal of International Law* 13, No. 2, 2015, 375-416.

<sup>22</sup> *Idem*, 382.

<sup>23</sup> Adottato con Ris. A /RES/722 (XXIII).

<sup>24</sup> Cfr. *United Nation’s Policy Brief Covid 19 and Transforming Tourism*.

Ai sensi di tale documento la riaffermazione del settore turistico deve passare attraverso la delineazione di un nuovo modello di turismo responsabile<sup>25</sup>, sostenibile ed inclusivo, in coerenza con gli obiettivi contenuti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Sotto un profilo più specifico, oltre che prevedere alcuni importanti indicazioni operative nel pieno della pandemia mediante le *Global Guidelines to restart tourism*<sup>26</sup>, l'Agenzia svolge un'importante funzione informativa come fonte qualificata di dati relativi ai flussi turistici. In tal senso lo strumento più significativo è rappresentato dal *Tourism Data Dashboard*, un sistema di dati interattivo che ci fornisce alcuni importanti dati e statistiche sul turismo, disponibili gratuitamente ed in modo aggiornato. Nell'ambito di tale sistema informativo vengono introdotti due nuovi cruscotti: l'*International Tourism and Covid-19* e il *Covid 19: Measures to support travel and tourism*. Nel primo, redatto mensilmente su base regionale e subregionale, si elaborano i dati sul turismo prendendo in considerazione l'analisi di alcuni dati rilevanti quali quelli degli arrivi turistici internazionali, le capacità di posti aerei, le prenotazioni di hotel, le richieste di sistemazioni di affitti brevi, le comunicazioni di quarantena al COVID. L'elaborazione di tale strumento avviene con la collaborazione di enti pubblici e privati quali l'International Civil Aviation Organisation (ICAO), ForwardKeys, STR, Sojern and AIRDNA. Oltre ai dati relativi alle variazioni percentuali degli arrivi turistici in una certa area o Stato vengono forniti i dati relativi agli effetti sull'economia dei vari mediante un'analisi di impatto.

Il secondo *dashboard*, *Covid 19: Measures to support travel and tourism* assume un diverso rilievo come *policy tracker* relativo alle misure adottate dagli Stati per fronteggiare la pandemia.

Tuttavia l'attività dell'Agenzia non si ferma a questi aspetti; essa svolge anche un'importante attività nell'individuazione di linee guida e raccomandazioni per fornire tutela ai turisti, intesi come fattispecie particolare di consumatori; tale attività risulta cruciale per ristabilire la fiducia nel settore, duramente messo alla prova dall'emergenza sanitaria.

Tra tali atti una particolare valenza assume la *Raccomandazione per il turismo internazionale nelle situazioni di emergenza*. Adottata nel 2020 sulla base degli articoli 6 del Codice etico del turismo e 9 del progetto di Convenzione internazionale essa tende a fornire alcune indicazioni agli Stati ed agli operatori privati sulla base dei principi di uniformità, bilanciamento tra i vari interessi coinvolti, responsabilità ed accessibilità<sup>27</sup>. Sulla stessa linea di azione, ma con aspirazioni più generali si segnala l'adozione, in tempi assai ristretti, nel dicembre

---

<sup>25</sup> Sullo sviluppo di una nuova definizione di "responsabilità" che si definisce in epoca post-COVID, S. Tremblay-Huet, D. Lapointe, *The New Responsible Tourism Paradigm: The UNWTO's Discourse Following the Spread of COVID-19*, in *Tour. Hos.*, 2021, 348-260.

<sup>26</sup> UNWTO, 28 maggio 2020.

<sup>27</sup> La Raccomandazione si suddivide in quattro parti dedicate rispettivamente agli aspetti della Prevenzione, Informazione, Assistenza e Rimpatrio.

del 2021 dell'*International Code For the Protection of Tourists*, atto di *soft law* a carattere non vincolante aperto alla adesione totale o parziale degli Stati<sup>28</sup>.

## 2.2 Il diritto europeo

Se la «vicenda dell'inserimento del turismo nei trattati europei è stata piuttosto tormentata»<sup>29</sup> trovandosi un primo riferimento espresso solo in quello di Maastricht, l'interesse europeo per il turismo si evidenzia già da prima a partire dagli anni Ottanta, prevalentemente mediante atti di *soft law*<sup>30</sup>.

Nell'ambito della Comunicazione della Commissione del 14 luglio del 1982 «Primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo»<sup>31</sup> il turismo viene, da un lato, ancora letto come contributo al rafforzamento della relazione tra i popoli ai sensi dell'art. 2 del Trattato, ma dall'altro se ne avvertono le importanti implicazioni economiche. Sotto tale profilo risultano già accennate le principali questioni oggetto di politiche successive, riguardanti la libera circolazione e la tutela dei turisti, le condizioni di lavoro delle categorie professionali coinvolte, lo sviluppo regionale e la salvaguardia del patrimonio europeo.

Con l'art. 3 lett. t) del Trattato di Maastricht nel 1992 si nomina espressamente il «turismo» accanto alla «protezione civile» ed all' «energia» tra gli obiettivi generali della Comunità, senza peraltro indicare quali azioni dovessero essere perseguite all'interno delle attività generali della Comunità.

Nel Libro Verde della Commissione approvato nel 1995 sul ruolo dell'Unione in materia di turismo vengono successivamente elaborate le linee programmatiche lungo le direttrici della coesione economica e sociale, dello sviluppo sostenibile e della promozione dell'identità europea<sup>32</sup> nell'ottica di una politica turistica comune<sup>33</sup>.

A partire dalla fine degli anni Novanta e negli anni Duemila la riflessione sul turismo entra in una fase più matura che si salderà con il processo che condurrà al Trattato di Lisbona.

Dal Consiglio europeo del 21 giugno 1999 su «turismo e occupazione», l'Unione presta maggiore attenzione al contributo che il turismo fornisce all'occupazione in Europa. Nella Comunicazione «Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo»<sup>34</sup> la Commissione propone un quadro di azione e misure volte a

---

<sup>28</sup> Risoluzione A/RES/732(XXIV) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite svoltasi a Madrid dal 30 Novembre al 3 Dicembre 2021.

<sup>29</sup> Così, M. Fragola, *Commento all'art. 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, 2014, 1659 e ss.

<sup>30</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione del 1982, Risoluzione del Consiglio del 10 aprile 1984 per una politica europea del turismo e del 22 dicembre 1986 che istituisce una procedura di consultazione e di cooperazione tra gli Stati attraverso un Comitato consultivo del turismo. Nel 1990 inoltre, con decisione del Consiglio, si istituisce «l'anno europeo del turismo».

<sup>31</sup> Com (82) 385 def.

<sup>32</sup> Libro verde della Commissione, 4 Aprile 1995, Com(95) 97 def.

<sup>33</sup> Cfr. in part. 23 e ss.

<sup>34</sup> COM (2001) 665.

stimolare l'industria turistica dell'UE. La risoluzione del Consiglio, del 21 maggio 2002, sul futuro del turismo ha confermato tale approccio e ha dato nuovo impulso alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati nel settore turistico dell'UE per rendere l'Europa la principale destinazione turistica mondiale.

Su tale base, la Commissione ha quindi attuato tutta una serie di misure e di azioni, tra cui: i conti satelliti del turismo (CST) per Stato membro, finalizzati alla presentazione del primo conto satellite europeo; l'apertura del portale per la promozione dell'Europa come destinazione turistica, la calendarizzazione dal 2002, di un Forum europeo del turismo organizzato in collaborazione con il paese che detiene la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea.

Sarà invece con il Trattato di Lisbona nel 2009 che la materia del turismo entra a pieno titolo nei Trattati grazie a due articoli: l'art. 6 lett. d) con cui la competenza dell'Unione in materia di turismo si qualifica come «misura di sostegno e supporto alle azioni nazionali» e l'art. 195 che reca la disciplina materiale della materia.

Con l'art. 6 dunque il turismo rientra tra quelle materie nelle quali l'Unione ha competenza parallela, integrativa e non sostitutiva dell'azione statale, mentre l'art. 195 costituisce la vera e propria novità in materia<sup>35</sup>.

L'art. 195 specifica, dunque, che in materia di turismo viene attribuita all'Unione una competenza complementare, «una competenza cioè che non potrà comportare l'adozione di una vera e propria politica comune in materia di turismo, ma solo un complemento in chiave europea delle politiche nazionali»<sup>36</sup>. Tale aspetto va però coordinato con la previsione dell'art. 6 che prevede che l'azione dell'Unione possa “sostenere” e coordinare quelle degli Stati membri.

La norma individua essenzialmente una finalità di tipo economico nell'azione europea; tale azione, infatti, dev'essere rivolta *in primis* allo sviluppo delle imprese turistiche e a favorire la cooperazione tra Stati membri attraverso lo scambio di buone pratiche.

Risulta evidente come l'approccio economico contenuto nella previsione non esaurisca invero la complessità del fenomeno turistico che si collega strettamente ad altre politiche e che assume importanti valenze di tipo culturali, sociali ed ambientali. Di questo si trova un esplicito riconoscimento nei numerosi atti europei successivi che esplicitano in maniera evidente i collegamenti tra le diverse politiche con una particolare attenzione per il valore della sostenibilità ambientale, per le politiche dell'occupazione e per quelli della sicurezza sanitaria.

Nel secondo comma dell'art. 195 si riconosce inoltre per la prima volta in modo esplicito la possibilità di adozione di atti normativi da parte del Parlamento europeo e del Consiglio; questi devono consistere in “misure specifiche” destinate a completare le azioni svolte negli Stati membri e non in direttive di “armonizzazione” del settore<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Sul punto M. Onida, *Nuovo Trattato sul funzionamento dell'UE, politica del turismo e tutela ambientale: un'occasione mancata*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, 355 e ss.

<sup>36</sup> In tal senso M. Fragola, *Commento*, cit., 1661-1662.

<sup>37</sup> Anche se come sottolinea M. Fragola (*Idem*, 1663) non si può comunque escludere, dato che il turismo è un settore caratterizzato da interessi pubblici compositi, l'adozione di misure di

Il turismo europeo continua dunque ad essere oggetto di politiche generali e settoriali da parte delle istituzioni europee. Esso, infatti, come attività economica, diviene strumento di crescita ed occupazione.

Sulla base dei dati disponibili pre-COVID il settore del turismo a livello di Unione europea, nella sua definizione più stretta (in termini di fornitori tradizionali di viaggi e di servizi turistici), conta 2,3 milioni di imprese, principalmente piccole e medie (PMI), che danno lavoro a circa 12,3 milioni di persone. Nel 2014 un'impresa su 10 dell'economia commerciale non finanziaria europea apparteneva all'industria del turismo. Nel 2018 il settore dei viaggi e del turismo ha contribuito direttamente al PIL dell'Unione per il 3,9%, occupando il 5,1% della popolazione attiva totale (pari a 11,9 milioni di persone). Se si considerano gli stretti legami con altri settori economici, questo contributo aumenta ulteriormente, più del 10,3% del prodotto interno lordo (PIL) e almeno l'11,7% dell'occupazione totale.

Contribuendo in una percentuale rilevante al PIL dell'Unione ed impiegando un numero assai rilevante di PMI viene incoraggiata la cooperazione pubblico privato e la condivisione delle *best practices* tra i vari Paesi. Ma ben presto, accanto alla rilevanza economica il turismo, in modo coordinato alle diverse politiche, viene ad essere sempre più agganciato alle tematiche della sostenibilità<sup>38</sup>.

In tal senso infatti nella Comunicazione della Commissione del 2010 ‘L'Europa prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo’<sup>39</sup> si individuano gli obiettivi della strategia europea per il turismo identificati nei seguenti: stimolare la competitività del settore turistico in Europa, promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità, consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di qualità, massimizzare il potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo.

Come già ricordato la pandemia da COVID-19 ha inciso in modo devastante sul settore turistico. La reintroduzione delle frontiere nazionali decise nel marzo 2020 da ben 15 paesi europei con la sospensione di fatto dell'Area Schengen ha determinato per lunghi mesi un blocco quasi totale degli spostamenti non motivati da esigenze tassativamente limitate<sup>40</sup>.

Sul punto la risposta dell'Europa è stata tempestiva ed efficace mediante l'adozione di misure di sostegno che hanno sospeso il Patto di Stabilità e, in deroga

---

armonizzazioni basate su interessi giuridici diversi (ad es. protezione dell'ambiente, tutela dei consumatori).

<sup>38</sup> Sostenibilità ambientale, ma anche sociale che diviene l'unica chiave di lettura entro cui, dopo la pandemia, inquadrare il fenomeno; sul punto v. le interessanti riflessioni di P. Galeri, *Training in the care of the common home: sustainable tourism as a driver for an integral ecology*, in *Form@re - Open Journal per la formazione in rete*, Vol. 21, 2021, 21-35.

<sup>39</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni, 30 giugno 2016, COM (2016) 352 def.

<sup>40</sup> In tal senso cfr. l'analisi di S. Casella Colombeau, *The Covid-19 Pandemic and its Effects on the Free Movement of the People within the EU*, in V. Molinari, P. A. Bayler (Eds.), *Covid-19 In Europe and North America- Policy Responses and Multi-Level Governance*, De Gruyter, 2022, 244.

al divieto di aiuti di Stato, hanno previsto appositi finanziamenti con la successiva approvazione del *Next generation EU*.

Nel contempo non sono mancati gli interventi tesi ad orientare l'azione degli Stati membri.

A tal fine, nel maggio 2020, la Commissione ha presentato la sua comunicazione dal titolo "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre"<sup>41</sup> che riunisce orientamenti e raccomandazioni volti a reintrodurre la libera circolazione senza restrizioni e a riaprire le frontiere interne, a ripristinare i trasporti e la connettività e i servizi turistici, ad affrontare la crisi di liquidità e a ripristinare la fiducia dei consumatori. Da parte sua, il Parlamento 19 giugno 2020, ha approvato una risoluzione su turismo e trasporti nel 2020 e oltre, in cui chiede un sostegno urgente per i settori dei trasporti e del turismo per garantirne la sopravvivenza e competitività, mentre si sottolinea che l'attuale crisi rappresenta anche un'opportunità senza precedenti per modernizzare il turismo nell'UE e renderlo più sostenibile e più accessibile per le persone con disabilità. Nel marzo 2021 il Parlamento ha approvato la «Definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile» in cui invita gli Stati membri ad attuare pienamente e senza indugio criteri comuni e coordinati per i viaggi sicuri. Tra questi un ruolo centrale è giocato dal certificato comune di vaccinazione e dall'implementazione di un sistema di riconoscimento reciproco delle procedure di vaccinazione a fini medici.

Dai vari atti adottati emerge chiaramente quale sia l'ambito di competenza dell'Unione, quello riguardante la circolazione infrastatale (mentre la regolamentazione "interna" viene demandata agli Stati membri) e quali debbano essere principi che devono ispirare le misure adottate in materia di salute pubblica, *in primis* quelli di proporzionalità e non discriminazione<sup>42</sup>.

Per facilitare la libertà di movimento durante la pandemia è stato adottato il Regolamento 2021/953<sup>43</sup> che istituisce il *Digital Covid certificate* (il c.d. *green pass* europeo). Ad oggi tale certificato, entrato in vigore il primo luglio 2021 e successivamente prorogato fino al 30 giugno 2023, contribuisce a garantire il diritto alla libera circolazione per tutti i residenti dell'UE.

Esso è stato disciplinato, da ultimo, dalla Raccomandazione del Consiglio del 24 febbraio 2022<sup>44</sup> che ha privilegiato, per determinare la libertà di circolazione, un approccio basato sulla situazione delle persone, anziché su quella del paese di provenienza.

---

<sup>41</sup> COM (2020)550.

<sup>42</sup> Su tali profili Cfr. D.E. Tosi, *Emergenza Covid e processo di integrazione europea: alcune riflessioni in ordine alla "questione" del territorio dell'Unione*, in *DPCE online*, 2020, 2348 e ss.

<sup>43</sup> «Su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla Covid-19 (Certificato Covid 19 digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di covid 19».

<sup>44</sup> Raccomandazione del Consiglio per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

### 3. Il livello nazionale

#### 3.1 Il difficile inquadramento del turismo come materia “regionale”

Se il livello sovranazionale del turismo si è confrontato in questi ultimi anni con continue emergenze di scala globale, prima quella sanitaria che attualmente sembra essersi almeno in parte “normalizzata”, poi quella ambientale che assume invece una portata sempre più allarmante, a cui con interventi di vario tipo si è cercato di dare alcune prime risposte, a livello interno si è in presenza un quadro normativo frammentato e costantemente caratterizzato da perduranti tensioni fra Stato e Regioni<sup>45</sup>.

La materia “turismo ed industria alberghiera”, nella originaria formulazione del testo costituzionale era considerata oggetto di potestà legislativa concorrente in cui lo Stato, mediante le c.d. leggi cornice, dettava i principi fondamentali mentre alle Regioni spettava la disciplina di dettaglio della materia.

Sulla base del principio del parallelismo delle funzioni di cui all’art. 118 Cost. alle Regioni si riconoscevano altresì poteri amministrativi; in tal modo, esse avrebbero potuto elaborare modelli territoriali di disciplina del turismo maggiormente rispondenti alle peculiarità dei territori<sup>46</sup>.

Le competenze regionali si sono via via ampliate a seguito del processo devolutivo inaugurato con i decreti degli anni Settanta (d.P.R. n. 6 del 1972 e artt. 56-60 del d.P.R. 616 del 1977) e ultimato, per lo meno a Costituzione invariata, con le riforme Bassanini degli anni Novanta<sup>47</sup>. In particolare, mediante il d.lgs n. 118 del 1998, quasi tutte le funzioni in materia risultavano trasferite alle Regioni ed agli enti locali, fatta eccezioni per quelle previste dall’art. 44<sup>48</sup>.

Tuttavia fin dagli anni Settanta si assiste ad uno scarto tra il dato positivo, chiaramente ispirato ad un modello di “centralismo regionale” che vede le Regioni protagoniste della *governance* di settore, ed il permanere di un rilevante interventismo statale giustificato anche dall’attrazione di alcuni aspetti della

---

<sup>45</sup> Sul punto S. Mangiameli, *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del Turismo*, in *Il Gran Tour del XXI secolo: l’Italia e i suoi territori*, Il Mulino, 2014, 189 e ss.

<sup>46</sup> L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale*, cit. 6.

<sup>47</sup> Sul punto L. Degrassi, *Contributo alla definizione della materia “turismo”. Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in L. Degrassi, V. Franceschelli (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, 2009, 85 e ss.

<sup>48</sup> Tale articolo attribuiva allo Stato il compito di «definizione di accordi con le Regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico locale». Le connesse linee guida sono contenute in un documento approvato, d’intesa con la Conferenza Stato-regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato ai sensi dell’art. 3, d.lgs. n. 281/1997, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative degli operatori turistici, dei consumatori e del turismo sociale e le organizzazioni sindacali dei lavoratori del turismo più rappresentative nella categoria. Per un commento di tali norme A. Roccella, *Commento all’art. 44* in G.D. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Il Mulino, 1998, 175.

materia nell'ambito dello "sviluppo economico" in cui il ruolo statale è apparso da sempre trainante<sup>49</sup>.

Con la riforma costituzionale del 2001, in base alla clausola generale contenuta nell'art. 117 c.4 che attribuisce «alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» il turismo diviene materia di competenza residuale regionale<sup>50</sup>.

La potestà legislativa regionale, oltre ad essere utilizzata in modo limitato dalle Regioni nel settore<sup>51</sup>, risulta nei fatti fortemente limitata e compressa dal perdurante intervento normativo statale. Le ragioni di ciò sono diverse e riconducibili principalmente al collegamento della materia turismo ad altre materie oggetto di competenza statale di natura o meno "trasversale", così come all'utilizzo, avallato dalla Corte costituzionale, della c.d. "chiamata in sussidiarietà" che giustifica, al ricorrere di certe condizioni, l'attribuzione a livello statale della disciplina di materia regionale<sup>52</sup>.

Tra le materia oggetto di competenza statale che, intrecciando quella del turismo, esercitano nei suoi confronti una *vis attractiva* si segnalano: la tutela della concorrenza ed il perseguimento di obiettivi macroeconomici; l'ordinamento civile; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni, governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia), grandi reti di trasporto e di navigazione e la valorizzazione dei beni culturali<sup>53</sup>.

Con riguardo invece alla c.d. "chiamata in sussidiarietà" si fa, invece, riferimento a quel noto indirizzo giurisprudenziale, inaugurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303/2003 e confermato successivamente, secondo cui, qualora ai sensi dell'art. 118 della Costituzione risulti necessario garantire l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, lo Stato risulta abilitato ad adottare le corrispondenti

---

<sup>49</sup> Tanto da spingere la dottrina (L. Degrassi, *La "chiamata in sussidiarietà" di profili di politica economica nell'ambito del "turismo". Un vulnus alla natura residuale della materia?*, in *Foro amm.* CDS, 2009, 1184 e ss.) a ritenere che nella disciplina del turismo si sia assistito ad una sorta di «chiamata in sussidiarietà *ante litteram* in quanto, in assenza di una legge organica statale», l'esercizio della funzione legislativa veniva «condizionata alla deduzione dei principi fondamentali da ogni legge statale in materia», compresi i «decreti di trasferimento».

<sup>50</sup> Potendo dunque le Regioni adottare una disciplina legislativa anche sostitutiva di quella statale. Sulla qualificazione della competenza come "residuale" la giurisprudenza della Corte costituzionale è costante v. Corte cost. sent. n. 90 del 2006 e n. 197 del 2003. Sull'impostazione del riparto delle materie nel nuovo assetto costituzionale v. G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Utet, 2008, 475 e ss. e in modo specifico sulla materia "turismo" L. Degrassi, *Contributo alla definizione della materia "turismo"*, in L. Degrassi, V. Franceschelli (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Giuffrè, 2010, 86 e ss.

<sup>51</sup> Infatti le Regioni, nella loro produzione legislativa, si appiattirono sulla normativa nazionale esistente non riuscendo ad elaborare modelli di disciplina del turismo differenziati; in tal senso L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo*, cit. 16.

<sup>52</sup> Sul punto V. Torano, *Un ministero soppresso*, cit., 331 e ss.

<sup>53</sup> C. Tubertini, *Il turismo fra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in *Ist. Federalismo*, 2007, 23; C. Losavio, *La fragile residualità della materia "turismo"*, cit., 2 e ss.

normative, anche se oggetto di competenza regionale concorrente o residuale. Tuttavia la valutazione della tutela dell'interesse pubblico che giustifica la deroga al regime ordinario delle competenze, fondata sui principi di sussidiarietà ed adeguatezza, deve sottostare a stringenti requisiti: essere proporzionata, non risultare affetta da irragionevolezza secondo uno scrutinio stretto di costituzionalità e oggetto di coinvolgimento con la Regione interessata<sup>54</sup>.

Tale indirizzo è stato utilizzato più volte dalla Corte nella materia del turismo a partire dalla sentenza n. 214 del 2006<sup>55</sup> ove è stata ritenuta illegittima la previsione normativa statale contenuta nell'art. 12 del c.d. decreto competitività (d.l. n. 35 del 2005) che, nell'ottica di promozione del settore, aveva proceduto ad alcune modifiche organizzative a livello statale. Gli interventi normativi previsti nel d.l. n. 35 in verità intendevano dunque colmare un vuoto istituzionale, dato che dopo la "presunta" totale regionalizzazione del turismo ed il referendum abrogativo del Ministero del turismo del 1993 mancava una sede di "coordinamento stabile" delle iniziative regionali<sup>56</sup>. In tal senso era stata prevista l'istituzione di una Consulta nazionale del turismo, intesa come cabina di regia delle politiche di settore e si era predisposta la trasformazione dell'Enit in Agenzia.

Tali interventi, seppure con alcuni limiti, rappresentavano il primo tentativo di recuperare una certa unitarietà nella *governance* di settore e rispondevano alla necessità di integrare l'intervento pubblico con le iniziative degli operatori privati<sup>57</sup>.

Essi invece vennero invece duramente contestati dalle Regioni, considerati come un attentato alle proprie prerogative e impugnati di fronte alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale accoglie in buona parte le istanze delle Regioni decretando l'illegittimità costituzionale della istituzione della Consulta nazionale del turismo con funzioni di coordinamento dell'intera politica del settore in ragione della generalità di funzioni della stessa e del mancato adeguato coinvolgimento delle Regioni. Nella stessa sentenza viene invece affermata la legittimità della trasformazione di ENIT in Agenzia nazionale per il turismo in ragione dell'esigenza di una promozione esterna unitaria del settore, atteso anche il suo rilievo nell'ambito dell'economia italiana, e per l'adeguato coinvolgimento nella sua composizione delle istituzioni territoriali<sup>58</sup>.

### 3.2 *La normativa statale*

Sotto tale profilo rilevano principalmente due aspetti: un primo relativo alle competenze normative statali ed un secondo relativo all'organizzazione pubblica di

---

<sup>54</sup> La valutazione di tali criteri legittimanti piuttosto indeterminati apre le porte ad un'ampia discrezionalità valutativa per la Corte; sul punto M. Malo, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, 10.

<sup>55</sup> Su cui cfr. M. Malo, cit.

<sup>56</sup> Cfr. L. Righi, *L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'ENIT in Agenzia: segni di ripresa dell'organizzazione pubblica del turismo?* in *Dir. Tur.*, 2006, 5.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> La nomina dei componenti avveniva infatti previa intesa adottata nella Conferenza Stato- regioni e quindi veniva rispettato il principio di leale collaborazione.

settore. In via preliminare occorre ricordare, come giustamente evidenziato in dottrina, che la materia turismo non sempre ha ricevuto la dovuta attenzione a livello politico a fronte di generici proclami, soprattutto nei momenti di crisi<sup>59</sup>, circa la sua rilevanza strategica per il paese<sup>60</sup>.

Ha calamitato invece l'interesse istituzionale la questione della regionalizzazione (su cui v. *Supra*), mancando talora una più lungimirante visione d'insieme tesa a raccordare le azioni dei vari soggetti pubblici coinvolti su più livelli, al di fuori di quanto previsto dalla normativa vigente, soprattutto in materia di Conferenze<sup>61</sup>.

Il settore turistico viene dunque ad essere disciplinato per la prima volta con la l. n. 217 del 1983, la prima legge quadro sul turismo<sup>62</sup>, che di lì a poco tempo mostrerà i suoi limiti di applicazione, anche alla luce delle rivendicazioni di una maggiore autonomia da parte delle Regioni conseguenti al trasferimento di funzioni effettuate con i decreti degli anni Settanta.

L'approvazione della l. n. 135 del 2001, la c.d. "seconda legge quadro sul turismo", adottata per esigenze di ammodernamento del settore ben risponde in parte a tali esigenze nella previsione di soluzioni maggiormente innovative, tra cui i sistemi turistici locali volti a favorire la collaborazione tra pubblico e privato, ma presenta alcune criticità di fondo per le sue previsioni di accentramento statale, sia con riguardo all'organizzazione amministrativa che alle funzioni normative<sup>63</sup>. Particolarmente criticabile appariva l'attribuzione di funzioni sostanzialmente normative ad un DPCM<sup>64</sup>. Ma forse il limite maggiore della legge risiedeva nella sua impostazione di fondo che trovava come riferimento il riparto competenziale del "vecchio" art. 117 Cost. che di lì a pochi mesi sarebbe stato superato con la riforma costituzionale del 2001.

La Corte costituzionale investita della questione di costituzionalità ha ritenuto nella sentenza n. 197/2003 le questioni inammissibili in quanto ai tempi della

---

<sup>59</sup> Si veda sul punto quello che sta succedendo nella fase odierna post emergenza COVID.

<sup>60</sup> Cfr. L. Righi, *Il turismo fra due legislature: dalla legge finanziaria per il 2006 allo "spacchettamento" dei Ministeri*, in *Dir. Turismo*, 2006, 279.

<sup>61</sup> Per un inquadramento dei vari raccordi istituzionali e dei limiti di tali strumenti, cfr. G. Marchetti, *Il sistema di governo regionale integrato*, Giuffrè, 2012.

<sup>62</sup> Su cui M.P. Chiti, *La legge quadro sul turismo*, in *Le Regioni*, 1983, 881 e ss.

<sup>63</sup> Così M. Renna, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2001, 1195 e ss. che la definisce "inopportuna ed intempestiva" alla luce della riforma costituzionale in corso di approvazione. Su tale legge v. anche C. Bevilacqua, *La potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo e la legge 29 marzo 2001, n. 135: nel solco della continuità normativa*, in *N. Auton.*, 2003, 718 e ss.

<sup>64</sup> Particolarmente critico appare l'attribuzione ad tale atto di definire «I principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico», stabilendo «al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche» una serie assai dettagliata di standards minimi, di criteri, di requisiti, di modalità di esercizio riguardanti, tra l'altro, le imprese turistiche, le unità abitative delle strutture ricettive, le agenzie di viaggio, le professioni turistiche ecc.».

questione non era stato ancora approvato il DPCM assertivamente lesivo delle competenze regionali<sup>65</sup>.

In seguito non sono mancati alcuni episodici interventi normativi adottati a livello statale nelle leggi finanziarie o, come si è visto sopra, nella decretazione d'urgenza volta a favorire la competitività del paese.

Tali interventi tesi in qualche modo a restituire un ruolo di coordinamento allo Stato di fronte alla esasperata frammentazione delle competenze che ha determinato esiti negativi sul piano dell'efficienza sono stati puntualmente portati di fronte alla Corte costituzionale la quale è stata chiamata svolgere un ruolo di bilanciamento tra le diverse e per certi versi contrapposte esigenze dell'interesse unitario nazionale e delle autonomie territoriali<sup>66</sup>.

Al riguardo particolarmente interessante risulta la sentenza n. 76 del 2009 con cui veniva contestata da parte regionale la legittimità di una norma che affidava ad un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di sostenere e promuovere progetti di investimenti capaci di riqualificare il prodotto turistico nazionale ritenuta non compatibile con il nuovo assetto costituzionale<sup>67</sup>. La difesa erariale sosteneva invece che lo Stato, anche dopo la riforma del Titolo V, manterrebbe su di sé la competenza all'adozione di «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese»<sup>68</sup>. La Corte costituzionale ritiene legittima tale previsione affermando che per realizzare economie di scala e per garantire il contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore «appare necessaria la predisposizione di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate».

La legittimità di tale avocazione di competenza viene tuttavia subordinata alla presenza delle tre condizioni già ricordare e nel caso di specie viene censurata unicamente un aspetto procedurale, ove si richiedeva unicamente di “sentire” la Conferenza Stato-regioni, anziché prevedere un coinvolgimento di maggior rilievo con le autonomie territoriali.

L'ultimo intervento normativo a carattere statale è rappresentato dal c.d. Codice del turismo, il d.lgs. 79/2011, approvato per promuovere il mercato del turismo e

---

<sup>65</sup> C. Cost., 5 giugno 2003, n. 197, in *Giur. cost.*, 2003, 1510 ss. e in *Le Regioni*, 2003, 1280 e ss., con nota di P. Sabbioni: «La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi dei parametri sia previgenti che novellati, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale».

<sup>66</sup> Per una visione d'insieme C. Losavio, *La fragile residualità della materia “turismo”: un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on Federalism*, 2020.

<sup>67</sup> Cfr. il commento di L. Degrassi, *La “chiamata in sussidiarietà*, cit., 1184.

<sup>68</sup> In quanto con tali norme si favorirebbe l'internazionalizzazione e la competitività del sistema turistico nazionale e si assolverebbero le esigenze unitarie tramite l'istituzione di un “Sistema Italia” competitivo sul mercato nazionale.

rafforzare la tutela del consumatore, anche in recepimento di specifiche direttive europee<sup>69</sup>.

Esso avrebbe dovuto intervenire nella materia fissando punti di riferimento univoci al fine di un coordinamento tra Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, dovendo svolgere altresì un'opera di riordino e una razionalizzazione complessiva delle disposizioni vigenti nella materia.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni sotto il profilo del mancato rispetto da parte del d.lgs. dei limiti della delega legislativa, ha sostanzialmente ridotto la portata normativa del codice dichiarando incostituzionali ben diciannove suoi articoli<sup>70</sup>. Il "Codice del turismo" disciplina oggi in modo prevalente la dimensione privatistica del turismo, perdendo perciò ogni carattere di sistematicità ed organicità come decreto regolativo dell'intero settore<sup>71</sup>.

### **3.3. Il turismo ai tempi della pandemia e la risposta nel PNRR**

La pandemia da COVID-19 con le conseguenti restrizioni agli spostamenti che ne sono derivate<sup>72</sup> ha inciso in modo molto profondo sul turismo determinando per la forte correlazione esistente con il reddito e l'occupazione ricadute fortemente negative per gli Stati.

L'Europa che costituisce la principale meta turistica a livello mondiale e l'Italia che in Europa riveste un ruolo turistico di primissimo piano sono stati duramente colpiti. Con riferimento al nostro paese i danni al settore sono risultati assai ingenti: a fine 2020 si rilevava un calo complessivo delle presenze pari al 53,3 per cento, rispetto al 2019, con quasi 233 milioni di presenze di turisti in meno<sup>73</sup>.

Dopo la dichiarazione da parte del governo Conte dello stato di emergenza nazionale<sup>74</sup>, successivamente prorogato per gli anni 2021 e buona parte del 2022, sono state adottate diverse tipologie di misure, le prime riguardanti il blocco delle attività ritenute non "essenziali" (tra cui anche quelle turistiche) e le seconde

---

<sup>69</sup> In particolare la Direttiva 2008/122/CEE sui contratti di multiproprietà e per i contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine. Su tale atto M. Malo, *I primi dubbi sul Codice del turismo*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2011, 9-11.

<sup>70</sup> V. P. Sabbioni, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012.

<sup>71</sup> Tra gli articoli che sopravvivono al sindacato della Corte e che non hanno una dimensione eminentemente privatistico-contrattuale si segnalano gli artt. 4 e 5 sulla definizione di impresa e professioni turistiche, l'art. 19 sull'obbligo assicurativo, l'art. 22 dedicato ai circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia e le previsioni del capo II Titolo V sul turismo culturale.

<sup>72</sup> Per una panoramica comparata dei provvedimenti adottati dagli Stati nel periodo emergenziale cfr. l'apposita sezione *Osservatorio comparato Covid 19* in *DPCE* e *l'Osservatorio emergenza Covid in federalismi.it*.

<sup>73</sup> Sul punto v. S. Lombardi, F. Petrei, M. Schenkel, I. Straccamore, *Il turismo nelle economie territoriali: una tassonomia*, in *Industria*, 2001, 451 e ss.

<sup>74</sup> Con Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020.

volte ad istituire regimi diversi di limitazioni agli spostamenti ed alle occasioni di socialità attraverso la previsioni di zone di diversa colorazione, articolate su base territoriale (regionale o locale) a seconda della gravità della situazione epidemiologica<sup>75</sup>.

L'incidenza di tali misure e di quelle adottate dagli altri paesi con particolare riguardo ai blocchi dei voli aerei ha determinato la necessità di intervenire con misure di sostegno nei settori più duramente colpiti con un'attività in un primo momento nazionale e successivamente europea.

A livello nazionale, come immediata risposta alla crisi si possono ricordare le misure approvate dal d.l. n. 34 del 2020, il c.d. "Decreto rilancio"<sup>76</sup>, intervenute in un momento di estrema drammaticità per il paese.

Se i primi interventi si configuravano come risposte nazionali volte a prevedere immediati aiuti sotto forme diverse (indennità per i lavoratori, agevolazioni fiscali, sospensione delle cartelle di pagamento e delle procedure esecutive) lo sviluppo del settore viene oggi ad essere supportato dall'imponente piano europeo di sostegni che prende il nome di *Next Generation EU (NGEU)*, noto in Italia come *Recovery Fund* o "Fondo per la ripresa". È questo un fondo speciale volto a finanziare la ripresa economica europea nel triennio 2021-2023 con titoli di Stato europei (*Recovery Bond*) che serviranno a sostenere progetti di riforma strutturali previsti dai Piani nazionali di riforme di ogni Paese: i *Recovery Plan*. Lo stanziamento complessivo è stato di 750 miliardi di euro, da dividere tra i diversi Stati e l'Italia e la Spagna, tra i paesi maggiormente deboli a livello economico e più duramente colpiti dalla pandemia, figurano tra i maggiori beneficiari. Il programma, di portata e ambizione inedite, prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori e conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

In Italia il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che deve delineare gli obiettivi delle riforme nazionali è stato approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021. Esso è stato attuato dal decreto legge n. 265 del 6 novembre 2021 recente "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose" convertito nella l. n. 233 del 29 dicembre 2021. Nell'ambito del PNRR i progetti d'investimento in materia di turismo sono enunciati nella Missione 1, Componente C3 "Turismo e cultura" e, in particolare, nell'ambito di intervento 3.4 "Turismo 4.0", cui sono assegnati complessivi 2,4 miliardi di euro di risorse. Gli investimenti previsti sono volti al miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici al fine di innalzare la capacità competitiva

---

<sup>75</sup> Per una panoramica degli interventi cfr. G. Carullo, P. Provenzano (a cura di), *Le Regioni alla prova della pandemia da Covid-19. Dalla fase 1 alla fase 3*, Editoriale scientifica, 2020.

<sup>76</sup> Decreto-legge recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Sul punto E. Cavalieri, *Covid-19. Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2021, 30 e ss.

delle imprese e di promuovere un'offerta turistica basata sulla sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi. L'azione include inoltre la realizzazione di investimenti pubblici, per una maggiore fruibilità del patrimonio turistico-culturale ed il rifinanziamento di misure, anche fiscali, a sostegno alle imprese del settore. Le misure di sostegno del settore si intrecciano peraltro con quelli di settori vicini, quali quello della cultura e delle infrastrutture e con obiettivi trasversali (pari opportunità generazionali, di genere e territoriali).

#### 4. Conclusioni

Il settore turistico deve oggi, necessariamente, essere letto in un'ottica di *multilevel governance*. Il processo di globalizzazione aveva già messo in luce le sempre crescenti interdipendenze tra gli Stati e tra questi e le organizzazioni internazionali in un'ottica che vedeva come fulcro il "mercato". Oggi, dopo la pandemia, la riflessione sembra spostarsi verso il "bisogno di mettere a punto una nuova versione di mondo globalizzato capace di reggere a emergenze straordinarie"<sup>77</sup> ove, in controtendenza rispetto al passato, gli Stati nazionali hanno rioccupato la scena nell'ottica di fornire una protezione ai loro cittadini<sup>78</sup>.

La gestione della pandemia da COVID-19 ha reso tuttavia evidente come una prima risposta nazionale, fondata unicamente su decisioni unilaterali, non potesse costituire certamente un modello di riferimento utilizzabile al di là di una primissima fase emergenziale e come risulti invero necessario un coordinamento tra Stati supportato dalle istituzioni europee ed internazionali. In questo senso si possono leggere gli atti adottati dal UNWTO e dall'Unione europea, ma anche le regolazioni parallele adottate da alcuni soggetti privati<sup>79</sup>.

A livello europeo, al di là di alcune criticità che pur permangono sotto vari profili, l'istituzione del Certificato digitale europeo ha rappresentato la più efficace risposta di tipo sovranazionale alle esigenze di mobilità, anche a carattere turistico, allorché si siano verificate le condizioni sanitarie che rendessero possibili gli spostamenti. Questo ha richiesto grandi sforzi organizzativi e funzionali, in ordine alle specifiche tecniche da adottarsi, alla sua durata, ai tipi di vaccini da ammettere come validi ed alla tutela della *privacy*. Il green pass europeo è stato oggetto di una specifica regolamentazione europea che, oltre all'indispensabile bilanciamento tra interessi in gioco, effettuato principalmente alla luce del principio di proporzionalità, ha cercato di salvaguardare le sfere di competenza dei singoli paesi membri.

---

<sup>77</sup> M.R. Ferrarese, *Al di là della globalizzazione: verso un mondo post globale?*, in *Pol. Dir.* 2021, 271. Sul punto cfr. anche le interessanti riflessioni di S. Cassese, *Ma il mondo ora non è meno globale*, in *Corriere della sera*, 19 Aprile 2022.

<sup>78</sup> Su questo nuovo trend C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pubbl.*, 2021, 15 e ss.

<sup>79</sup> Quali le regole, adottate in ambito IATA, per il trasporto aereo.

Oltre a ciò, come ben messo in luce, «la pandemia ha mostrato una sorta di valenza riformatrice che si è imposta con una forza e una immediatezza che nessun provvedimento politico avrebbe potuto raggiungere»<sup>80</sup>.

Il *Next generation EU*, il più grande programma di finanziamento mai varato in Europa, individuando il turismo e la cultura come due degli ambiti maggiormente colpiti dalla pandemia ha gettato le basi per una ripresa del settore attento ai temi della transizione ecologica e della sostenibilità.

Si ritiene tuttavia che un effettivo rilancio del settore turistico, nell'ottica ben illustrata dai vari documenti internazionali ed europei, non possa prescindere dall'affrontare, a monte, alcuni problemi specifici riscontrabili nel nostro paese.

Tra questi ricordiamo un quadro “instabile” nel riparto delle competenze territoriali e una incomprensibile sottovalutazione istituzionale del turismo che ha indotto l'opinione pubblica a ritenere, del tutto inopinatamente nel 1993, che il Ministero del turismo fosse un ministero “inutile” da abrogare per via referendaria, salvo farlo “resuscitare” di recente per via normativa quando ci si è resi conto del rilievo strategico del settore per l'economia del paese a fronte delle gravi perdite subite nel periodo pandemico.

Sotto il profilo del riparto delle competenze in materia di turismo, la Corte costituzionale si è trovata a svolgere una funzione essenziale; investita dai numerosi ricorsi presentati dalle Regioni che si ritenevano lese nelle loro prerogative ha operato un delicato bilanciamento tra le tutela delle autonomie e le esigenze di interesse unitario, di rilancio dello sviluppo economico del paese, utilizzando in modo sempre più consistente gli strumenti di cui disponeva tra cui *in primis* la chiamata in sussidiarietà.

Ora, se risulta evidente che non si possa invocare in modo semplicistico un ritorno ad un centralismo statale nel settore<sup>81</sup>, tuttavia risulta evidente come per rispondere in modo maggiormente adeguato alle istanze che le varie emergenze ci pongono davanti, *in primis* oggi quella climatico-ambientale, il turismo (come probabilmente altre materie) necessiti di una disciplina giuridica *diversa* rispetto a quella che la riforma del Titolo V ci ha consegnato.

---

<sup>80</sup> M. R. Ferrarese, *Idem*, 271.

<sup>81</sup> Sul punto M. Belletti, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centralistiche*, in *Le Regioni*, 2021, 25 e ss.