

di Marcella Balacco

docente

di discipline giuridiche

Gli aspetti fondamentali della nuova legge quadro sul turismo

Questa relazione è stata presentata nel corso del congresso “La nuova legge quadro sul turismo”, svoltosi a Roma presso l’Istituto tecnico per il turismo “Marco Polo” il 24 ottobre 2001. Oltre all’autrice del presente articolo, sono intervenuti Luigia Savino (ispettrice del Ministero dell’istruzione), Franco Paloscia (ENIT), Giuseppe Dente e Carlo D’Anna (Centro di medicina del turismo, ASL Roma H).

La legge n. 135 del 29 marzo 2001 ha il titolo significativo di “**Riforma della legislazione nazionale del turismo**” e non quello di “legge quadro” come la precedente legge 217/1983.

L’intento del legislatore era evidentemente quello di sottolinearne la natura fortemente innovativa, all’interno delle trasformazioni legislative iniziate con la riforma Bassanini (legge 59/1997 e decreti legislativi susseguenti) e proseguite poi con la modifica del titolo V della Costituzione, recentemente confermata dal risultato del referendum.

In effetti la “nuova legge quadro”, come è stata comunque ribattezzata, è innovativa nella forma (si limita a dettare poche regole, rinviando a successivi atti amministrativi la normazione dettagliata) e nella sostanza (apre, infatti, a nuove prospettive che accolgono le istanze delle comunità locali, nelle quali individua i soggetti reali dello sviluppo turistico).

Qualcuno ha sollevato delle critiche nei confronti di questa “cornice senza quadro”, ma occorre ribadire, a difesa del legislatore, che il turismo è un prodotto locale per eccellenza, che si alimenta di peculiarità ambientali e culturali, di tradizioni, usi, costumi diversi: è stato opportuno quindi che lo Stato si sia limitato a indicare principi e parametri nazionali e a creare le condizioni affinché i poteri e le iniziative locali possano fare le scelte più adeguate.

Il testo della legge ha avuto una vita piuttosto travagliata già a partire dalle precedenti legislature; durante l’ultima, che pure ha avuto il merito di approvare definitivamente la legge, essa è stata oggetto di un intenso dibattito nelle commissioni parlamentari e in sede regionale; il testo finale in compenso appare mediamente condiviso dai soggetti interessati.

È pur vero che quattro Regioni hanno sollevato eccezione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale (non a caso si tratta delle quattro Regioni del Nord: Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria) e che non sono stati rispettati i termini di emanazione del d.p.c.m. contenente i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (le linee guida già indicate nella riforma Bassanini, in particolare nel d.lgs. 112/1998 art. 44). Da un lato, però, era prevedibile che i tempi di attuazione si sarebbero allungati per il cambio di legislatura, dall’altro, si ricorda che la Corte costituzionale, chiamata a suo tempo a pronunciarsi sulla legittimità della legge 217, aveva ribadito la rilevanza degli interessi unitari.

Proviamo dunque ad analizzare i nuclei fondamentali della nuova legge, in modo da coglierne meglio le peculiarità anche rispetto alla legge 217/1983.

1 La legge 135, come la precedente legge quadro 217, nel definire i **principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo**, richiama gli artt. 117 e 118

Cost. e il d.p.r. 616/1977 ma fa altresì riferimento esplicito alla legge 59/1997 e al relativo d.lgs. 112/1998.

2 All'**art.1**, essa affida alla **Repubblica** – soggetto complesso costituito da, e non diviso in, Stato, Regioni ed Enti locali – il compito di fare del turismo il fattore strategico per lo sviluppo economico e sociale del Paese nel contesto internazionale, per il superamento degli squilibri regionali, per la tutela e la valorizzazione delle risorse ambientali e culturali, per la crescita competitiva dell'offerta. È riconosciuto altresì "l'apporto dei soggetti privati per la promozione e lo sviluppo dell'offerta turistica". La legge quadro 217 si proponeva più modestamente di porre fine a un decennio di contrasti fra Stato e Regioni sulla materia legislativa, stabilendo i compiti regionali all'interno di un quadro di riferimento statale.

3 Viene sancita la "**regionalità**" della **materia turistica**: l'applicazione del **principio di sussidiarietà** introdotto dalla riforma Bassanini, d'altronde, implica che la Regione sia l'istituzione più adatta a legiferare nel settore, mentre allo Stato (art. 2 comma 3) sono attribuiti solo alcuni compiti ben individuati, quali la cura dei rapporti internazionali, la rappresentanza unitaria in sede UE, l'indirizzo e il coordinamento intersettoriale degli interventi statali e delle attività promozionali di rilievo nazionale svolte all'estero.

A questo proposito si segnala che, secondo alcuni studiosi, la **nuova formulazione dell'art. 117** della Costituzione approvata e confermata recentemente, impedirebbe allo Stato di legiferare in materia turistica: il turismo infatti non appare né nella legislazione esclusivamente affidata allo Stato (mentre vi appaiono i rapporti internazionali, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali), né nella legislazione concorrente (che comprende invece il commercio con l'estero, le grandi reti di trasporto, porti e aeroporti).

La conseguenza potrebbe essere che, in assenza di norme statali adeguate, e allorché gli interessi da tutelare coinvolgano la dimensione comunitaria, sia chiamata a intervenire l'Unione Europea, ultimo anello della catena della sussidiarietà.

4 L'**art. 2** comma 4, ribadendo quanto già stabilito nel d.lgs. 112/1998 e nel d.p.r. 175/2001, attribuisce allo Stato il potere di dettare le **linee guida del comparto turistico**, con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, che deve essere adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (brevemente indicata come Conferenza Stato-Regioni) e dopo aver sentito le associazioni di categoria degli operatori e dei consumatori. Quindi, se da un lato si dà ampio spazio alle autonomie locali politiche e funzionali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e della libertà d'impresa, dall'altro vengono salvaguardati l'unitarietà del comparto e la tutela dei consumatori.

Infatti il d.p.c.m., che a oggi, come si diceva, ha ampiamente superato la scadenza del 4 agosto 2001 (tre mesi dall'entrata in vigore della legge), dovrà individuare gli elementi e i requisiti da trattare in maniera uniforme per garantire al settore standard minimi di qualità dei servizi offerti e di tutte le attività svolte. Inoltre, dovrà coordinare gli obiettivi delle politiche del turismo nell'ambito della programmazione economica nazionale e dell'utilizzo di fondi nazionali e comunitari per la realizzazione di infrastrutture e lo sviluppo di attività economiche nel settore.

Le Regioni dovrebbero poi, entro nove mesi dalla data di emanazione del d.p.c.m. – naturalmente anche questa scadenza risulterà di fatto spostata – dare attuazione ai principi e agli obiettivi contenuti nel decreto stesso; se esse non rispettassero i termini verrebbero intanto applicate, per salvaguardare gli "interessi unitari non frazionabili in materia di libertà d'impresa e di tutela del consumatore", le disposizioni contenute nel decreto stesso.

Si ricorda che, a decorrere dall'entrata in vigore del d.p.c.m., la legge 217/1983 sarà abrogata.

5 All'**art. 3** viene istituita la **Conferenza nazionale del turismo**, da riunirsi almeno ogni 2 anni a cura della Presidenza del consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per favorire periodiche occasioni di incontro e confronto fra istituzioni pubbliche e private e sottoporre a costante verifica, aggiornamento e controllo il documento contenente le linee guida.

Il carattere biennale della convocazione e la composizione mista della Conferenza nazionale differenziano questa dalla Conferenza Stato-Regioni e dalle altre due Conferenze permanenti introdotte dal d.lgs. 281/1997: mentre le Conferenze perma-

menti possono essere considerate organi di governo, la Conferenza nazionale è essenzialmente un organo misto di propulsione e controllo.

Anche la legge 217 aveva previsto la convocazione, a cura del Comitato di coordinamento per la programmazione turistica (soppresso con d.lgs. 418/1989) di una Conferenza nazionale con scadenza triennale. La stessa legge aveva istituito inoltre un Comitato consultivo, la cui composizione e le cui funzioni si possono cogliere oggi nella Conferenza nazionale, così come è prevista dalla nuova legge.

6 Una novità è invece l'introduzione, con l'**art. 4**, della **Carta dei diritti del turista**, uno strumento che si sta diffondendo nel settore da alcuni anni (numerose gli esempi di Carte rivolte a governi, a organizzazioni internazionali o a singoli utenti, per favorire il turismo in alcune aree del mondo o per conciliare problemi di sviluppo con il rispetto ambientale e umano).

La Carta dei diritti del turista introduce un sistema di regole a tutela del consumatore come persona e come fruitore di servizi turistici, fornendogli dettagliatamente le informazioni necessarie su tutti gli aspetti dell'offerta turistica, anche relativamente alle norme di tutela dei beni artistici e culturali. Tramite la Carta, vengono inoltre rafforzate le garanzie in materia di multiproprietà (già regolata dal d.lgs. 427/1998), estendendo l'obbligo di fideiussione, gravante sul venditore durante i lavori di costruzione dell'immobile, anche alla fase di esecuzione del contratto.

L'obiettivo è, evidentemente, la realizzazione di un mercato turistico regolamentato in cui i rapporti contrattuali siano chiari, a tutto vantaggio di un sistema quale quello turistico, aperto agli scambi internazionali.

Il compito di risolvere le controversie è affidato a commissioni arbitrali costituite presso le Camere di commercio o, su richiesta degli utenti, alle associazioni dei consumatori.

7 Un'altra importante innovazione è contenuta nell'**art. 5** che disciplina i **sistemi turistici locali** come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate". È chiaro il proposito di superare logiche amministrative e burocratiche nell'individuare realtà turistiche che si sviluppano sul territorio, tenendo conto delle caratteristiche storico-naturalistiche dello stesso e degli apporti significativi determinati dalle attività – agricole, artigianali, industriali – che vi vengono svolte.

Risulta inoltre esplicito l'intento di superare da un lato la frammentazione insita nel settore, dall'altro la concentrazione su poche aree già troppo aggredite dalla pressione turistica, coinvolgendo soggetti privati, singoli o associati, accanto a enti pubblici locali e funzionali, nella promozione di sistemi turistici "a rete", nei quali la gestione del prodotto turistico viene collegata all'ambito nel quale esso nasce e viene definito.

L'istituzione dei sistemi turistici locali garantisce nuovi spazi alle **autonomie locali**, soprattutto ai Comuni, chiamati a svolgere un ruolo significativo nelle politiche di valorizzazione del turismo, in particolare di un turismo di qualità che possa determinare ricadute positive sul territorio e sul patrimonio di tradizioni e di cultura che rischia altrimenti di scomparire. In questa direzione si può leggere la Carta di Firenze, approvata dall'ANCI il 9 marzo 2001, che impegna i Comuni a garantire la qualità delle funzioni ospitali dei sistemi turistici locali.

Si può sperare, quindi, in un nuovo assetto organizzativo del turismo italiano, ridisegnato dal basso, che valorizzi in un quadro nazionale unitario le peculiarità e le identità locali.

Per realizzare questo si auspica che le Conferenze permanenti, in collegamento con le associazioni nazionali dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane, concordino alcuni criteri di fondo per il riconoscimento dei sistemi turistici locali, onde evitare scelte disomogenee a livello nazionale e regionale.

Alle Regioni è, infatti, affidato il compito di riconoscere i sistemi turistici locali, sulla base del "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali" 267/2000 e del d.lgs. 112/1998. Al contrario, nella legge 217 era previsto che le Regioni dovessero individuare con legge gli "ambiti turisticamente rilevanti" nei quali costituire le aziende di promozione turistica, organismi tecnico-operativi e strumentali dotati di autonomia amministrativa e di gestione.

La nuova legge chiama, inoltre, le Regioni a sostenere, attingendo alle risorse del Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica, i progetti di sviluppo dei sistemi locali che favoriscano i processi di aggregazione e di integrazione di imprese e la loro riqualifica-

zione (sicurezza, certificazione di qualità, commercializzazione in via telematica), gli interventi intersettoriali e infrastrutturali mirati alla qualificazione di insediamenti turistici, i progetti di innovazione tecnologica per l'informazione e l'accoglienza dei turisti (art. 5 comma 4).

8 A proposito di fondi di finanziamento, la legge 135 elimina il ricorso all'intervento straordinario aggiuntivo dello Stato a favore del comparto turistico e mette a disposizione del turismo, accanto alle risorse dell'Unione europea, quelle dell'industria. I fondi previsti dalla legge sono tre.

– **Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica**, citato nell'art. 5, regolato dall'art. 6 che ne prevede l'istituzione presso il Ministero industria, commercio e artigianato (accorpato ormai al Ministero per le attività produttive) con un budget complessivo di 410 miliardi sino al 2003; esso viene ripartito nella misura del 70% fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sulla base di criteri determinati con decreto ministeriale concordati in sede di Conferenza unificata (Stato, Regioni e autonomie locali) e nel restante 30% utilizzato dalle Regioni, con integrazione di fondi propri, per i progetti di promozione e sviluppo dei sistemi turistici locali di cui si parlava poc'anzi.

– **Fondo unico per gli incentivi alle imprese** (già istituito dalla legge 448/1998 a vantaggio dei sistemi produttivi locali del settore industriale) che provvede a finanziare progetti di sviluppo in ambito inter-regionale relativi a sistemi turistici, secondo criteri definiti con decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni (art. 5 comma 5).

– **Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico** (art. 10), che sarà istituito anch'esso presso l'attuale Ministero per le attività produttive con una dotazione iniziale di 7 miliardi per un triennio e al quale dovrebbero affluire risorse finanziarie derivanti da risparmi o da donazioni da parte di imprese, famiglie, associazioni, istituzioni pubbliche e private.

Funzione di quest'ultimo fondo è di erogare prestiti a tassi agevolati e favorire il risparmio turistico delle famiglie e dei singoli con redditi al di sotto di un limite fissato ogni tre anni con decreto ministeriale; esso rappresenta un'innovazione che nasce nell'ottica dell'affermare un diritto al turismo come diritto all'evoluzione sociale e culturale e restituisce, in qualche modo, al turismo quella funzione socio-culturale che sembrava messa in secondo piano dalla decisione di inserirlo nel settore industriale.

È interessante notare che le agevolazioni previste dal fondo di rotazione sono finalizzate al sostegno di pacchetti vacanza relativi al territorio nazionale e preferibilmente alla bassa stagione: l'obiettivo è quello di destagionalizzare i flussi e di allargare il tradizionale mercato delle mete turistiche, orientando le richieste verso aree meno sature.

9 **L'art. 7** regola le imprese turistiche, le associazioni senza scopo di lucro e le attività professionali.

La nuova **definizione di impresa turistica** risulta ampia e onnicomprensiva in quanto include ogni attività economica, organizzata per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, servizi, infrastrutture ed esercizi, rientranti nei sistemi turistici locali e quindi concorrenti a formare l'offerta turistica. Saranno poi le linee guida, di cui al citato art. 2, che individueranno le tipologie di imprese turistiche.

Come si vede, in un unico articolo si comprendono le attività che la vecchia legge disseminava fra gli articoli 5, 6 e 9: ne può risultare un appesantimento della definizione, ma risulta almeno chiaro che il turismo è un fenomeno poliedrico al quale molte attività umane sono funzionali. La nuova norma si rivela quindi flessibile in confronto alla rigidità della vecchia legge quadro, che attribuiva la categoria di impresa turistica solo ai comparti della ricettività, delle agenzie di viaggio e dei tour operator.

L'esercizio dell'attività turistica viene, nel comma 3, subordinato all'**iscrizione nel Registro delle imprese** (divenuto operativo presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura a seguito dell'emanazione della legge 580/1993 e dei regolamenti attuativi d.p.r. 581/1995 e 559/1996), mentre non è più richiesta l'iscrizione presso la sezione speciale del Registro esercenti il commercio (Rec), che viene comunque soppressa. Si suppone quindi che il Registro delle imprese debba svolgere sia la propria naturale funzione di tutelare coloro che hanno rapporti con l'impresa, mediante la pubblicità degli elementi utili a identificarla, sia quella di garantire agli utenti la professionalità degli operatori, che era assicurata dal Rec.

Il comma 4 dello stesso art. 7 è poi quello che estende all'impresa turistica le agevolazioni, i contributi, le sovvenzioni, gli incentivi e i benefici previsti dalle norme vigenti per l'industria (art. 17, d.lgs. 112/1998), consentendo di rendere ordinari i finanziamenti al settore.

L'art.7, inoltre, ai commi 5 e 6, definisce le **professioni turistiche** come quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti e affida alle Regioni il compito di verificare i requisiti necessari e conseguentemente di autorizzare all'esercizio della professione; tutto questo, non prima che le attese linee guida abbiano fissato requisiti e modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale, profili omogenei (soprattutto in vista di professionalità emergenti nel settore) e criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione.

Le norme citate riguardano anche i cittadini di Paesi membri dell'Unione europea, mentre cittadini di Paesi non membri, se in possesso dei requisiti richiesti, possono essere autorizzati a stabilirsi e a esercitare la loro attività in Italia, se viene concordato il criterio di reciprocità con il Paese di origine.

Il comma 9 dello stesso articolo colloca le **associazioni senza scopo di lucro** fra le imprese e le attività professionali, allargando la loro sfera di azione a tutte le attività svolte dalle imprese ed eliminando la distinzione, presente nella vecchia legge, fra associazioni che operano a livello nazionale e quelle che operano a livello regionale.

Resta sottinteso che anche le associazioni senza scopo di lucro sono sottoposte alla fissazione di criteri uniformi e standard minimi previsti nelle linee guida.

L'art. 9, infine, semplifica le procedure per chi opera nel comparto turistico, applicando al comparto turistico la normativa relativa allo **sportello unico per le attività produttive** (istituito dal d.lgs. 112/1998), gestito dai Comuni singolarmente o in forma associata con altri enti locali e/o in convenzione con le Camere di commercio. I Comuni dovranno conformarsi ai principi di speditezza, unicità e semplificazione che caratterizzano il nuovo corso della pubblica amministrazione, uniformando i procedimenti di autorizzazione per le attività e professioni turistiche alle procedure previste per le altre attività produttive, se più favorevoli, e attribuendo a un'unica struttura, lo sportello, la responsabilità dei procedimenti.

Per concludere, la riforma della legislazione italiana sul turismo, esaminata qui limitatamente alle linee fondamentali, non manca di affrontare alcuni nodi di carattere istituzionale e funzionale del settore, che si erano accumulati anche per il ritardo con cui si è provveduto a legiferare, indicando soluzioni interessanti e innovative.

È sperabile che non vi siano ulteriori lentezze nella necessaria attuazione della norma, da parte dello Stato e delle Regioni, affinché non si ripeta quanto è accaduto per la legge quadro 217 che, quando finalmente vide la luce, era già superata.