

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo  
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**

Gaetano Caputi

**Redazione**

Carlo Rizzo

**FASCICOLO N. 4/2025**

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



#### Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

#### Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

#### Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

# Il turismo tra competenza statale e non statale

di Francesco Manganaro

(Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria)

## Sommario

1. Premessa; 2. L'originaria competenza ripartita Stato ed enti locali; 3. Il turismo nella Costituzione del 1948; 4. La nuova disciplina introdotta dalla riforma costituzionale del 2001; 5. Le modificazioni nel sistema del riparto verticale; 5.1 La chiamata in sussidiarietà nella giurisprudenza costituzionale; 5.2 La pluralità di interessi tutelati nella materia turismo; 6. Il controverso riparto orizzontale tra organi statali.

## Abstract

This paper analyzes the controversial division of administrative competence in tourism, both from a vertical perspective, involving the relationships between the State, Regions, and local authorities, and from a horizontal perspective, involving the division of responsibilities among the same state bodies. The complexity of the issue is due to the multifaceted nature of tourism, which encompasses several other areas, such as environmental and cultural heritage protection, territorial planning and infrastructure, economic development, and competition protection.

\* Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review



## 1. Premessa.

Il turismo è materia complessa, che contiene in sé una pluralità di interessi e perciò aperta all'intervento di una molteplicità di attori istituzionali, tanto da sfuggire alla possibilità di essere regolata e amministrata da un unico centro presso qualunque livello di governo nazionale o locale.

Di recente, nella specifica voce dell'Enciclopedia del diritto, Carla Barbati afferma che «il turismo appartiene a quegli ambiti di intervento pubblico costantemente sfuggiti alla capacità definitoria dei legislatori. Gli sforzi compiuti per determinarne i contenuti e tracciarne i confini sono stati più volte indeboliti e pressoché vanificati dalle continue trasformazioni delle forme in cui si svolge e delle loro rilevanze»<sup>1</sup>.

Non si tratta di un caso isolato, perché, come è noto, molte materie oggetto di regolazione pubblica possono comprendere una pluralità di interessi, oggetto di normative differenziate, basti pensare all'ambiente o ai beni culturali<sup>2</sup>.

Tuttavia, la storia istituzionale della materia turismo si presenta particolarmente aggrovigliata, in un complesso rapporto tra diversi soggetti pubblici e privati a cui, come vedremo, vengono attribuite funzioni tra loro interferenti.

Ad aggravare la specifica situazione è un certo disinteresse del legislatore per una materia ritenuta marginale, ma che, invece, acquisisce nel tempo un ruolo fondamentale nella vita sociale e nel dibattito pubblico per aspetti fondamentali che riguardano, ad esempio, l'assetto urbanistico, la tutela dei beni culturali, la disciplina dei contratti brevi anche a fronte del fenomeno dell'*over tourism*.

Perciò, l'intreccio di competenze si presenta assai complesso e va studiato sotto due diversi profili: a) il riparto verticale tra Stato, Regioni ed enti locali; b) il riparto orizzontale tra i diversi Ministeri o enti pubblici a livello statale.

È bene segnalare che si tratta di rapporti ancora oggetto di una disciplina sovrapposta e contraddittoria e di una effettiva attuazione ancora più incerta.

## 2. L'originaria competenza ripartita Stato ed enti locali

Il primo rapporto tra centro e periferia in materia di turismo si realizza negli anni Venti del Novecento, con la contemporanea creazione di enti statali e di aziende locali.

A livello nazionale, con il r.d.l. 12 ottobre 1919, n. 2099, convertito con l. 7 aprile 1921, n. 610, viene istituito l'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT), un ente statale

---

<sup>1</sup> C. Barbati, voce *Turismo*, in *Enc. del Dir. - I tematici III, Funzioni amministrative*, diretto da B.G. Mattarella e M. Ramajoli, Milano, 2022, 1211 ss. Si veda anche: F. Tedeschini, *Turismo e spettacolo (amministrazione centrale e locale)*, in *Enc. del Dir.*, 1992, XLV, 296 ss. Sul tema, di recente, L. Giani (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2024.

<sup>2</sup> R. Santagata, *Diritto del turismo*, Milano, 2025; M.P. Vipiana, *Diritto pubblico del turismo*, Pisa, 2020; A. Cicchetti, M. Gola, A. Zito, *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Santarcangelo di Romagna, 2012; M. Gola, T. Groppi, *Diritto pubblico del turismo*, Santarcangelo di Romagna, 2005.



che, come vedremo, è ancora attivo ed a cui vengono affidati compiti relativi all'organizzazione ed al coordinamento delle attività turistiche, nonché un significativo ruolo promozionale del settore.

A livello locale, pochi anni dopo, il r.d.l. 15 aprile 1926, n. 765 istituisce le Stazioni di cura, di soggiorno o di turismo, come aziende autonome di quei Comuni o consorzi comunali ove vi sia «il concorso di forestieri in tutte od in alcune stagioni dell'anno». Si specifica che questa Azienda autonoma è persona giuridica distinta dal Comune (art. 2), che può finanziarsi chiedendo ad esso di istituire, a proprio vantaggio, un'imposta di soggiorno o anche un contributo speciale dovuto da tutti coloro i quali, per l'esercizio di commerci, industrie, professioni e uffici, traggono vantaggi economici particolari dall'esistenza della stazione di cura, di soggiorno o di turismo (artt. 13 -14).

Tra l'ENIT e le Aziende autonome locali si crea un rapporto di para-subordinazione, nel senso che viene previsto che l'ente statale coordini le aziende locali, anche se di fatto le Aziende autonome locali mantengono una loro autonomia, anche perché la loro presenza sul territorio è più vicina rispetto agli interessi da tutelare di quanto non sia un ente statale.

Un secondo rapporto Stato – enti locali si consolida tra il Commissariato statale per il turismo e gli Enti provinciali per il turismo.

Il Commissariato viene istituito, dopo la grande crisi economica del 1929, con il r.d.l. 23 marzo 1931 n. 371, allo scopo di rafforzare le imprese turistiche attraverso politiche gestite direttamente a livello governativo. Spetta al Commissariato dirigere e coordinare tutte le attività concernenti il turismo; promuoverne lo sviluppo e vigilare su tutti gli enti, istituti, organizzazioni e comitati che svolgono azione in questo ambito. Più tardi, il Commissariato sarà inserito nella direzione generale del turismo e, ancora dopo, nel 1959, nel nuovo Ministero dello sport, turismo e spettacolo.

Qualche anno più tardi rispetto alla istituzione del Commissariato, il r.d.l. 20 giugno 1935 n. 1425, convertito nella legge 3 febbraio 1936, n. 413, crea gli Enti provinciali per il turismo (EPT), che hanno sede in ciascun capoluogo di provincia, ma sono sottoposti alla vigilanza del citato Commissariato. Il loro compito è quello di svolgere tutte le attività necessarie per «promuovere e incrementare il movimento dei forestieri», realizzando iniziative e manifestazioni tese alla valorizzazione ed alla promozione della conoscenza delle risorse territoriali. Ad essi viene anche affidato il compito di coordinare le attività dei vari enti che, a livello locale, curano interessi del settore turistico, tra i quali le già citate Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo e le Pro-loco.

È chiaro, già da questa remota disciplina, che il dualismo e la sovrapposizione tra enti od organi statali (ENIT e Commissariato) e non statali (Aziende di cura,



soggiorno e turismo ed Enti provinciali del Turismo), costituisce una caratteristica essenziale di tutta la disciplina in materia di turismo.

### 3. Il turismo nella Costituzione del 1948

La ripartizione verticale della materia trova sua nuova disciplina nella Costituzione del 1948, che inserisce ora la materia "turismo ed industria alberghiera" nell'elencazione delle competenze legislative regionali ripartite, tutte soggette, ai sensi dell'art. 117 Cost., al rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale.

La specifica formula utilizzata dal Costituente potrebbe indurre a ritenere che si tratti di due ambiti materiali distinti, ma la dottrina e la giurisprudenza, nella loro opera interpretativa, concordano nel ritenere che l'ambito materiale del turismo comprenda anche l'industria alberghiera e che questa, dunque, sia solo una specificazione della più generale materia<sup>3</sup>.

Invero, come è noto, la regionalizzazione del turismo, come di tutte le materie a competenza ripartita tra Stato e Regioni, tarda a compiersi. Una prima regionalizzazione si ha con la costituzione delle Regioni nel 1970, ma, soprattutto, con il conseguente trasferimento delle funzioni attuato con il dpr 616 del 1977, che, all'art. 56, prevede il trasferimento di tutti i servizi e le strutture riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, lasciando allo Stato solo le funzioni relative ai rapporti internazionali della materia.

Tale disposizione non trova effettiva attuazione per l'ostracismo del governo centrale, che mantiene le funzioni degli apparati già esistenti a livello centrale, anche perché, nel frattempo, viene istituito il Ministero per il turismo e lo spettacolo con la l. 31 luglio 1959, n. 617, che assume tutte le funzioni di controllo anche sugli Enti provinciali per il turismo.

La disciplina in materia continua a rimanere ancorata a un modello istituzionale piuttosto rigido e centralizzato: permangono, infatti, vincoli derivanti dalla pregressa organizzazione statale, come, ad esempio, i pareri di competenza del Ministero delle

---

<sup>3</sup> P. Tacchi, voce *Turismo*, *Diritto pubblico*, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1994, vol. XXXVI, 1 ss. Sul punto, più in generale: C. Losavio, *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers On Federalism*, 2, 2020; D. Bessi, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, 3 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 alla sua riforma*, vol. II, Milano, 2012, 295; E. Affannato, *Il riparto delle competenze tra lo stato, le regioni e gli enti locali in materia di titolarità e gestione dei porti turistici*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, X, 2012, 67 ss.; L. Grimaldi, *La potestà legislativa 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), 22 dicembre 2015; S. Sergio, *Il turismo culturale fra competenze legislative e funzioni amministrative*, in *Riv. Scienze Turistiche*, 7, 2016, 5.



Finanze, e così, nei fatti, le Regioni restano escluse da determinate attività di programmazione e promozione del turismo.

Questa anomala evoluzione normativa viene sottolineata dalla stessa Corte costituzionale che, nella sentenza n. 70 del 1981, censura proprio la preponderanza eccessiva dello Stato, tale da soffocare le competenze regionali, sino a comprimere anche, per attrazione, la competenza regionale in materie attigue, come fiere e mercati, acque minerali e termali, urbanistica.

Solo con la legge quadro sul turismo n. 217 del 17 maggio 1983 il legislatore nazionale adegua la legislazione al dettato costituzionale, limitandosi ad indicare i principi generali del settore e lasciando, così, alle Regioni ed agli EPT il coordinamento e l'attuazione delle attività turistiche.

Invero, attraverso l'attività di coordinamento, il Ministero continua a mantenere il controllo sulle attività turistiche, eccedendo dai limiti voluti dallo stesso legislatore statale. Cosicché nove Consigli regionali propongono un referendum per l'abolizione del Ministero del turismo e dello spettacolo, il cui esito positivo comporta la soppressione del Ministero il 18 aprile 1983.

Di conseguenza, il d.l. n. 273 del 1993 attribuisce alle Regioni tutte le funzioni amministrative in materia turistica, prima gestite dal soppresso Ministero, ad eccezione delle competenze espressamente attribuite all'amministrazione centrale<sup>4</sup>. Invero, avendo trattenuto tali competenze di ordine generale, il governo non rinuncia del tutto a regolare il settore turistico. Non essendoci più un ministero, queste funzioni vengono attribuite direttamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con la nomina di un delegato al turismo individuato nel Ministro delle attività produttive.

#### ***4. La nuova disciplina introdotta dalla riforma costituzionale del 2001***

Il dato normativo muta radicalmente con la riforma costituzionale del 2001. La materia turismo, che nella versione originaria dell'art. 117 compariva – come visto – tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni<sup>5</sup>, non viene ora esplicitamente individuata nella legislazione ripartita e, perciò, viene tacitamente attribuita alla legislazione residuale regionale ai sensi art. 117, comma 4, Cost.

In questo senso si pronuncia ripetutamente la Corte costituzionale, subito dopo la riforma del 2001. La sentenza n. 197 del 2003 afferma esplicitamente che «a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di

---

<sup>4</sup> Più precisamente, il decreto-legge non venne convertito in legge, ma gli effetti da esso prodotti vennero fatti salvi dalla L.30 maggio 1995, n. 203.

<sup>5</sup> Sull'inserimento del turismo in Costituzione e i lavori dell'Assemblea costituente cfr. S. Mangiameli, *Come risolvere un assetto oscillante e confuso tra Stato e Regioni: il caso del turismo*, in *Italiadecide, Rapporto 2014 il Grand Tour del XXI secolo: l'Italia e i suoi territori*, Bologna, 2014, 190 ss.



essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale>>>.

Nella sentenza n. 98 del 2006, la Corte costituzionale valorizza il ruolo e la competenza delle Regioni in materia di turismo, sottolineando l'importanza del principio di differenziazione di cui all'art. 118 Cost., presupposto necessario nella gestione di territori diversi, ognuno dei quali ha bisogno di regole specifiche, adatte alla complessità ed alle esigenze di ogni singola comunità territoriale.

Il riconoscimento della competenza regionale si ritrova anche nella sentenza n. 90 del 2006 della Corte costituzionale, che decide in ordine ad un conflitto di attribuzione nello specifico caso dei porti turistici, ove si afferma che spetta alla Regione e non allo Stato, e per esso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici della Regione.

Anche nella sentenza n. 214 del 2006, la Corte accoglie il ricorso della Regione Toscana, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 5 del d. l. n. 35 del 2005, che consentiva allo Stato di applicare la legge n. 443 del 2001 (c.d. legge obiettivo), in deroga alla disciplina generale, al fine di localizzare e realizzare infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale, senza l'intesa con la Regione.

Il quadro normativo muta radicalmente quando il legislatore nazionale emana il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. Codice del turismo), dando tardiva attuazione alla legge delega n. 246 del 2005.

Le Regioni si rivolgono alla Corte costituzionale, che con la fondamentale sentenza n. 80/2012<sup>6</sup>, dichiara l'illegittimità costituzionale della legge impugnata, indicando specificamente quali ambiti del turismo non possano essere sottratti alla legislazione regionale<sup>7</sup>.

La sentenza enumera specificamente le singole attività previste dal Codice del turismo, di esclusiva competenza regionale: la classificazione delle strutture ricettive (art. 8); la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive alberghiere e par alberghiere (art. 9); la classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive (art. 10); la disciplina della pubblicità dei prezzi (art. 11); la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive extralberghiere (art. 12); la classificazione e la disciplina delle strutture ricettive all'aperto (art. 13); la definizione

---

<sup>6</sup> Per un commento alla sentenza cfr. P. Sabbioni, *I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cast, rispetto alla censura per lesione diretta*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2012.

<sup>7</sup> Il d.lgs. n. 79/2011, oltre a dare attuazione alla direttiva dell'Unione europea in tema di contratti di multiproprietà, approvava - dando seguito ad una delega del 2005 - il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo. Sul punto: M. Malo, C. Colaluca, *Competenze normative e fonti*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2013, 32 ss.



delle strutture ricettive di mero supporto (art. 14); la disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (art. 15); la semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive (art. 16); le definizioni in materia di agenzie di viaggio e turismo (art. 18); la nomina di un direttore tecnico per l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie (art. 20 c. 2); la semplificazione degli adempimenti amministrativi relativi alle agenzie di viaggio e turismo (art. 21); i «sistemi turistici locali» (art. 23, c. 1-2); le agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito (art. 30, c.1); le attività di assistenza al turista (art. 68); i reclami nei confronti delle imprese e degli operatori turistici (art. 69).

### ***5. Le modificazioni nel sistema del riparto verticale***

Nonostante il chiaro indirizzo, consolidato nelle citate sentenze della Corte costituzionale, non viene meno lo spirito accentratore che caratterizza in generale la lettura della riforma costituzionale del 2001.

Il ritorno alla preminenza della disciplina statale si sviluppa su due direttrici, una di natura generale e l'altra specifica della materia turismo.

La prima è la c.d. chiamata in sussidiarietà dovuta alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale che, come è noto, si pronuncia in generale sui rapporti tra Stato e Regioni successivamente alla riforma costituzionale del 2001.

In secondo luogo, la specifica erosione della competenza regionale in materia di turismo avviene attraverso l'individuazione di parti della materia, attribuite ad una specifica regolamentazione statale.

#### ***5.1 La chiamata in sussidiarietà nella giurisprudenza costituzionale***

La c.d. chiamata in sussidiarietà è una interpretazione del riparto delle materie introdotto dalla Corte costituzionale a seguito della riforma del 2001, che ha per oggetto tutte le materie di competenza ripartita o residuale, come il turismo. Nella nota sentenza n. 303/2003, la Corte costituzionale, al fine di evitare una possibile eccessiva frammentazione del sistema, dovuto alla modifica costituzionale del 2001, introduce la cosiddetta attrazione sussidiaria.

Tale questione merita, in questa sede, un breve cenno. Nel sistema precedente alla modifica costituzionale, il riparto tra Stato e Regioni seguiva il principio del parallelismo, secondo cui l'ente che aveva potestà legislativa esercitava anche le funzioni amministrative. La riforma costituzionale del 2001 modifica tale sistema, attribuendo la funzione amministrativa in primo luogo ai Comuni e, in via sussidiaria ascendente, alla Provincia, alla Città metropolitana, alla Regione, allo Stato, mettendo così fine al citato parallelismo. La sentenza della Corte, con interpretazione creativa, ritiene, invece, che l'esigenza di un esercizio unitario delle



funzioni consente all'ente a cui spetta la funzione amministrativa di attrarre nella sua competenza anche quella legislativa. Perciò, come è stato subito opportunamente rilevato «non bisogna dunque guardare alla titolarità della potestà legislativa per sapere quale soggetto è titolare della potestà amministrativa... ma occorre invece guardare alle funzioni amministrative e alla loro collocazione costituzionalmente regolata per sapere quale soggetto sarà titolare della potestà legislativa»<sup>8</sup>. L'esigenza di evitare una dispersione dell'attività normativa e di quella amministrativa induce la Corte a ritenere che «quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato», arrivando così alla conclusione che l'esercizio di tali attività amministrative da parte dello Stato comporta la consequenziale attribuzione ad esso anche della relativa potestà normativa.

Questa decisione incide anche in materia di turismo, in quanto la portata nazionale degli interessi economici della materia nel nostro Paese giustifica la "chiamata in sussidiarietà"<sup>9</sup>, attribuendo preferibilmente allo Stato anche le funzioni legislative<sup>10</sup>.

Ed infatti, l'applicazione specifica di tale criterio alla materia del turismo non tarda ad arrivare nella giurisprudenza successiva. Con la sentenza n. 90/2006 in tema di porti turistici, la Corte costituzionale, che pure in questa sentenza – come detto – annullava un atto ministeriale perché ritenuto lesivo della competenza regionale residuale in materia di turismo, afferma tuttavia che ciò «non esclude, ovviamente, che lo Stato possa procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali».

Tale decisione conferma, più in generale, che la rilevanza nazionale di un interesse è il criterio che consente di attrarre allo Stato la potestà legislativa in materia.

## 5.2 La pluralità di interessi tutelati nella materia turismo

L'effetto della c.d. chiamata in sussidiarietà si amplifica nella disciplina sul turismo, poiché essa è materia composita, in cui confluiscono tante altre materie attribuite alla

---

<sup>8</sup> L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in *Astrid online*, 2003.

<sup>9</sup> Cfr., sul punto, F.S. Marini, C. Giunta C, Turismo, in G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli, 2015, 570.

<sup>10</sup> Così, a più riprese, la Corte costituzionale ha sostenuto «la necessità di un intervento unitario del legislatore statale» per «valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico» (sentenza n. 88/2007), «per il rilancio del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana» (sentenza n. 214/2006).



legislazione statale (urbanistica, tutela dei beni culturali, concorrenza, ecc.)<sup>11</sup>.

Non è facile, perciò, tracciare sicure linee di riparto tra Stato e Regione per la molteplicità di beni giuridici tutelabili, rinvenibili in questa materia<sup>12</sup>. Per questo, vengono sottratti alla competenza regionale rilevanti profili della disciplina, ove si individuino profili di connessione o sovrapposizione con materie di competenza statale<sup>13</sup>, come nel caso della tutela della concorrenza, dell'ambiente e dei beni culturali, della disciplina delle professioni, del governo del territorio e delle infrastrutture, dei porti e degli aeroporti civili, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei bilanci, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>14</sup>.

La stessa giurisprudenza costituzionale, dopo le prime citate sentenze favorevoli alle Regioni<sup>15</sup>, in cui il turismo era considerato una materia di competenza legislativa residuale, e dunque assegnata alle Regioni, ammette la legittimità di numerosi interventi legislativi statali che hanno ridotto significativamente la competenza legislativa regionale, rendendola una sorta di scatola vuota.

Numerose sono, infatti, le sentenze della Corte costituzionale che limitano la competenza regionale in nome della necessità di una normativa nazionale. Così, ad esempio, le professioni turistiche sono state ricondotte nella più generale materia delle professioni di competenza statale (sentenze n. 222/2008; n. 271/2009; n. 132/2010); l'organizzazione delle attività sportive<sup>16</sup> è confluita nella specifica materia dell'ordinamento sportivo (sentenza n. 424/2004)<sup>17</sup>. Più in generale, resta attribuito alla legislazione statale il largo versante del diritto privato, come, ad esempio, la disciplina dei contratti del turismo organizzato, dei contratti d'albergo, delle locazioni turistiche, del lavoro subordinato, dei contratti di trasporto, del noleggio di

---

<sup>11</sup> Secondo F.S. Marini, C. Giunta C, Turismo, in G. Guzzetta, F.S. Marini, D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, cit., 570, «il turismo risulta essere, infatti, una delle materie residuali più "attraversate" da interventi statali».

<sup>12</sup> Cfr. P. Tacchi, voce *Turismo*, *Dir. Pubbl.*, in *Enc. Giur. Treccani*, cit.

<sup>13</sup> Sul punto, E. A. Imparato, *La poliedrica materia "turismo" nell'evoluzione normativa e giurisprudenziale: confusi "balletti" definitivi e di competenza nei mutamenti del fenomeno*, cit.

<sup>14</sup> Scrive E. Diamanti, *Il turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, IV, Milano, 2003, 3628 che sarebbe preferibile «identificare 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. È materia, quindi, strettamente connessa ad altre discipline relative a diversi settori quali quello economico, ricreativo-artistico, culturale, sanitario ed ambientale».

<sup>15</sup> M. Malo, Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi, in ISSIRFA-CNR (a cura di), *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa: 2005-2007. Il punto sulle materie*, Milano, 2008.

<sup>16</sup> Cfr. M. Malo, C. Colaluca, *Competenze normative e fonti*, in V. Franceschelli, F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2013, 25.

<sup>17</sup> L'organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche e della realizzazione dei relativi impianti e attrezzature era considerata parte della materia turismo dal decreto legislativo n. 616 del 1977. Sul passaggio alla materia "ordinamento sportivo" cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 424/2004, punti 8.1 e 8.2 del considerato in diritto.



autoveicoli, del diporto nautico.

La competenza statale è stata altresì affermata (Corte cost., sent. n. 140/2015), ritenendo legittimo - sul presupposto che la tutela dei beni culturali spetti allo Stato - che gli uffici territoriali del governo adottino provvedimenti per vietare usi non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione dei locali nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO.

È comunque significativo segnalare che in alcune sentenze la stessa Corte costituzionale, preso atto dell'inestricabile groviglio normativo in materia e della necessità di una tutela congiunta degli interessi pubblici, ritiene necessaria una determinazione concordata tra Stato e Regione, cosicché l'intervento del legislatore statale viene considerato legittimo solo se attuato nel rispetto della leale collaborazione<sup>18</sup>.

### **6. Il controverso riparto orizzontale tra organi statali**

Accertata la preminenza statale nei confronti delle Regioni in materia di turismo, bisogna accennare anche ad un "riparto orizzontale" all'interno della struttura amministrativa centrale del Governo, poiché numerose sono state le modifiche di tali strutture, con inevitabili confusioni e sovrapposizione di compiti.

A tal proposito, è sufficiente qui ricordare alcune vicende organizzative intervenute dopo la riforma costituzionale del 2001.

L'ENIT viene trasformata nel 2005 in Agenzia nazionale per il turismo<sup>19</sup>, dal 2014 diventa un Ente pubblico economico<sup>20</sup> e nel 2023 una società per azioni in house del Ministero del Turismo<sup>21</sup>.

Frattanto, nel 2006 viene istituito il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo presso la Presidenza del Consiglio con compiti normativi, di vigilanza e di gestione in materia di beni culturali e di attività sportive. Nello stesso anno si insedia il Comitato delle politiche turistiche (già Comitato nazionale del Turismo) previsto dall'art. 12, c. 1 del d.l. n. 35 del 2005), con lo scopo di creare una regia comune delle politiche nazionali e regionali, sebbene poi la Corte costituzionale, con sent. n. 214 del 2006, ne rileva l'illegittimità costituzionale per mancanza di sussidiarietà e di coordinamento. In questo già articolato panorama si inserisce pure la previsione di un Osservatorio nazionale sul turismo<sup>22</sup> con compiti di analisi e

---

<sup>18</sup> In questo senso le sentenze della Corte costituzionale nn. 1 e 21 del 2016 in materia di identificazione di due particolari tipologie di strutture turistiche ricettive.

<sup>19</sup> D.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 maggio 2005, n. 80.

<sup>20</sup> D.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2014, n. 106.

<sup>21</sup> Art. 25 del decreto-legge 22 aprile 2023 n. 44.

<sup>22</sup> Istituito con D.P.R. n. 207 del 6 aprile 2006.



monitoraggio delle dinamiche economiche relative al fenomeno turistico.

Dopo l'emanazione del Codice del turismo del 2011, con dpcm del 21 giugno 2012, viene istituito il Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport, ma la pluriqualificazione della materia turismo impedisce una gestione unitaria da parte di una singola struttura statale, creando una sovrapposizione tra gli stessi organi del governo: il turismo culturale prevede un'intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali; un'intesa con il Ministero della Sanità per il turismo termale; un'intesa con il Ministero delle infrastrutture per il piano di mobilità turistica 2017-2022. Ed anche nel PNRR si introducono misure per il turismo nel più ampio ambito della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo"<sup>23</sup>.

La questione sembra definitivamente risolta quando il d.l. 21 settembre 2019, n. 104, adottato nell'ambito della disciplina sul riordino dei ministeri, sopprime il Ministero del turismo, ricollocando le sue funzioni presso il Ministero per i beni culturali<sup>24</sup>.

Ed invece, a distanza di soli due anni, si perviene ad una soluzione opposta, ad ulteriore dimostrazione della variabilità della organizzazione del settore turistico. Non senza sorpresa, nell'ultimo riordino del Governo (d.l. 1° marzo 2021, n. 22, convertito in legge 22 aprile 2021, n. 55) viene di nuovo istituito il Ministero del turismo, separandoli dal Ministero dei beni culturali, cosicché pur dopo l'abolizione referendaria del 1993, viene ricostituito uno specifico Ministero del Turismo con proprie attribuzioni e competenze.

L'art. 6, c. 2 della legge, risolvendo un conflitto orizzontale interno al governo, attribuisce al nuovo Ministero le funzioni attinenti alla materia del turismo spettanti anche ad altri Ministeri o agenzie governative, mentre rimangono escluse le competenze di Regioni ed enti locali. Nasce così di nuovo un vertice politico ed amministrativo nazionale a cui spetta <<la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali>>, nonché i rapporti con l'Unione europea, le Regioni e gli enti locali, in materia turistica.

Fermo restando quanto detto circa il riparto verticale tra lo Stato e le Regioni, si sviluppa ora anche una questione di riparto orizzontale all'interno del Governo tra il neo-costituito Ministero del Turismo e l'ENIT, rimasto ancora organo di coordinamento tecnico per la programmazione coordinata tra Stato e Regioni. Infatti, seppure l'ENIT, nella qualità di società in house, rimanga uno strumento per le politiche del turismo sottoposto alla vigilanza del Ministero del turismo, la specifica competenza di un ente creato nel 1919 è assai preponderante rispetto al "giovane"

---

<sup>23</sup> C. Barbati, voce *Turismo*, cit., 1223-1224.

<sup>24</sup> L'art. 1 del decreto-legge prevede esplicitamente che le funzioni esercitate in materia di turismo dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo vengano trasferite al Ministero per i beni e le attività culturali, con conseguente soppressione del relativo Dipartimento.



nuovo Ministero. Cosicché l'ENIT costituisce lo snodo delle politiche pubbliche del turismo, condividendo con le Regioni e con gli Enti provinciali del Turismo strategie promozionali a livello nazionale ed internazionale.

Si noti che la costituzione del Ministero comporta, comunque, effetti anche quanto al riparto verticale. La competenza statale si rafforza ancora di più per l'introduzione da parte del Ministero di nuove disposizioni normative, come il sostegno a favore delle strutture turistiche in crisi, la definizione degli standard minimi di qualità dei servizi e delle dotazioni delle strutture ricettive al fine della loro classificazione, l'individuazione dei profili delle figure professionali, la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle attività connesse al turismo.

L'analisi svolta della disciplina in materia di turismo dimostra chiaramente la frammentazione normativa e, di conseguenza, la molteplicità di soggetti statali e non statali che possono regolamentare un settore che dimostra sempre più di essere centrale nello sviluppo sociale ed economico dei territori.

È necessaria, perciò, una maggiore effettiva integrazione tra diversi soggetti regolatori, per disciplinare un settore in piena evoluzione, che richiede scelte innovative per un turismo responsabile, che coniughi ospitalità e rispetto dei territori e della loro cultura.