

## La nuova disciplina di riforma della legislazione turistica

La XIII legislatura del Parlamento italiano (1996/2001) si è contraddistinta per un certo fervore di iniziative rivolte a snellire il settore turistico ed a valorizzarne le potenzialità, le risorse e le occasioni di sviluppo socio-economico.

Tra i diversi provvedimenti intervenuti si segnalano:

- la delibera del C.I.P.E. dell'8 agosto 1996, con la quale si prevede un finanziamento di 250 miliardi di lire a sostegno di progetti regionali ed imprese del commercio e turismo in aree depresse;
- il rifinanziamento dei progetti regionali ed imprenditoriali per 100 miliardi di lire nella legge finanziaria 1997 e relativo riparto con delibera C.I.P.E. del 25 settembre 1997;
- l'estensione della legge 488/1992<sup>1</sup> anche alle imprese turistiche;
- le disposizioni del "Pacchetto Treu"<sup>2</sup> e del relativo decreto di attuazione che prevede la finanziabilità dei contratti di programma anche nel settore turistico e l'ammissibilità delle borse di lavoro anche per le imprese alberghiere e della ristorazione;
- la concessione di incentivi fiscali, sotto forma di credito d'imposta<sup>3</sup>, per i settori del commercio e del turismo;
- la disciplina (di settore) del "turismo sessuale"<sup>4</sup>, che ha comportato l'inserimento nel codice penale dell'art. 600-quinquies<sup>5</sup>, delle "strade del vino"<sup>6</sup>, e del "turismo termale"<sup>7</sup>.

Sotto il profilo squisitamente istituzionale, tuttavia, assume fondamentale rilevanza la legge di riforma della legislazione del turismo, giunta alla sua approvazione definitiva al termine di un complesso iter parlamentare ed in prossimità della scadenza della XIII legislatura.

---

<sup>1</sup> La legge 19/12/1992, n. 488 (Conversione in legge del decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, concernente rifinanziamento della legge 1 marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) nasce per agevolare investimenti produttivi nel settore dell'industria e dei servizi. Tale agevolazione è stata progressivamente estesa ai settori produttivi del commercio, turismo e artigianato.

<sup>2</sup> Legge 24/06/1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione).

<sup>3</sup> Art. 11 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica).

<sup>4</sup> Legge 3 agosto 1998, n. 269 (Norme contro lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù).

<sup>5</sup> Art. 600-quinquies (Iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile): «Chiunque organizza o propaganda viaggi finalizzati alla fruizione di attività di prostituzione a danno di minori o comunque comprendenti tale attività è punito con la reclusione da sei a dodici anni e con la multa da euro 15.493 a euro 154.937».

<sup>6</sup> La legge 27 luglio 1999, n. 268 (Disciplina delle "strade del vino"), mira alla piena valorizzazione dei territori a vocazione vinicola, con particolare riferimento ai luoghi delle produzioni qualitative di cui alla legge 10 febbraio 1992, n. 164, e successive modificazioni.

Le disposizioni della presente legge si applicano anche per la realizzazione di "strade" finalizzate alla valorizzazione, anche congiunta, di altre produzioni di qualità, con particolare riguardo all'olio d'oliva ed in genere ai prodotti tipici delle realtà locali (art. 5 della citata legge).

<sup>7</sup> La legge 24 ottobre 2000, n. 323 (Riordino del settore termale), promuove la tutela e la valorizzazione del patrimonio idrotermale anche ai fini dello sviluppo turistico dei territori termali, garantendo quel nesso intrinseco esistente tra turismo e termalismo.

Il testo, licenziato dal Senato della Repubblica il 15 febbraio 2001 ed approvato dalla Camera dei Deputati il successivo 1° marzo 2001, è stato promulgato in data 29 marzo 2001<sup>8</sup> ed è entrato in vigore il 5 maggio 2001, decorso l'ordinario termine di *vacatio legis*.

La legge di riforma supera la concezione fortemente centralistica della precedente legge quadro n. 217 del 17 maggio 1983<sup>9</sup>, ridefinendo i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali alla luce delle rilevanti modifiche intervenute nel corso dei precedenti anni e che hanno anche riguardato sia il piano delle competenze istituzionali che quello degli interventi volti alla promozione ed al sostegno del sistema turistico.

In questo senso, vanno ricordati anzitutto i provvedimenti adottati nell'ambito della riforma avviata dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)<sup>10</sup>.

In particolare, l'art. 43 del citato decreto ridefiniva la materia «turismo ed industria alberghiera» le cui funzioni amministrative «concernono ogni attività pubblica o privata attinente al turismo, ivi incluse le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi, comunque denominati, anche se per specifiche finalità, a favore delle imprese turistiche»; l'art. 44 individuava le funzioni ed i compiti conservati allo Stato<sup>11</sup>; l'art. 45 stabiliva il conferimento di funzioni alle Regioni<sup>12</sup>; l'art. 46 abrogava espressamente una serie di disposizioni legislative precedenti.

<sup>8</sup> Cfr. allegato n. 1

<sup>9</sup> Cfr. Allegato n. 2.

<sup>10</sup> Tale decentramento inizia a muovere i primi passi con la legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), che ha riformato l'ordinamento delle autonomie locali, iniziando a decentrare alcuni poteri e funzioni e rafforzando l'autonomia finanziaria dei Comuni con l'introduzione dell'ICI. Tale cammino prosegue con l'approvazione in Parlamento delle leggi 59/1997 e 127/1997 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), denominate "Leggi Bassanini". Solo con queste leggi inizia a realizzarsi il primo passo concreto di modifica dello Stato in senso federale a Costituzione invariata. Con esse si avvia un processo di decentramento di funzioni amministrative e compiti alle regioni ed agli enti locali, mantenendo allo Stato le competenze residuali, nel senso che la legge elenca espressamente le funzioni e i compiti che restano allo Stato, attribuendo i rimanenti alle realtà locali. Tali leggi, quindi, anche attraverso il decreto legislativo 112/1998, avviano, in applicazione del principio della sussidiarietà, il federalismo amministrativo nella consapevolezza che la sussidiarietà è fondamentale al fine di evitare rischi di frammentarietà incontrollata e di sovrapposizioni di competenze e poteri in uno Stato di tipo federale o regionale. Attraverso la sussidiarietà, che si trova alla base di ogni sorta di federalismo, occorre affermare il principio che poteri e responsabilità vanno attribuiti al livello di governo più vicino a quello dei problemi da affrontare fino al momento in cui tale livello è in grado di gestire i poteri ed assumere le relative responsabilità e risulta essere quello più adeguato a risolvere i problemi.

<sup>11</sup> Art 44: Sono conservate allo Stato: a) la definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico. 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'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, 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. Prima della sua definitiva adozione, il documento è

Tale assetto normativo, così modificato, ha portato ad un rafforzamento delle competenze regionali ed al definitivo trasferimento delle funzioni statali in materia di turismo dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ( oggi Ministero delle attività produttive).

Questo è l'assetto istituzionale che precede la riforma della legislazione nazionale del turismo. La nuova legge, dunque, rappresenta una buona occasione per il legislatore italiano di intervenire nel settore turistico al fine di operare una riforma globale della materia.

---

trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo è approvato il predetto documento contenente le linee guida; b) il monitoraggio delle fasi attuative del documento di cui alla lettera a) relativamente agli aspetti statali; c) il coordinamento intersettoriale delle attività di competenza dello Stato connesse alla promozione, sviluppo e valorizzazione del sistema turistico nazionale; d) il cofinanziamento, nell'interesse nazionale, di programmi regionali o interregionali per lo sviluppo del turismo.

<sup>12</sup> Art. 45: Sono conferite alle regioni tutte le funzioni amministrative statali concernenti la materia del turismo, come definita nell'articolo 43, non riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 44.