

## Un Ministero soppresso per *referendum* e ricostituito per decreto-legge in una materia di legislazione regionale residuale: problemi e prospettive all'indomani dell'istituzione del Ministero del turismo

Valerio Torano

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'abolizione per via referendaria, la ricostituzione per decreto-legge e l'organizzazione per d.P.C.M. del Ministero del turismo. – 3. La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo. – 4. Problemi e prospettive posti dalla ricostituzione del Ministero del turismo.

### 1. *Introduzione*

Il turismo comprende sia le attività legate all'offerta di beni e servizi sia la fruizione del viaggio da parte del turista ed assume rilevanza pubblicistica in quanto connesso ai diritti fondamentali come pure alle attività economiche<sup>1</sup>. Nel turismo convivono così esigenze legate all'esercizio delle libertà economiche e alla promozione dello sviluppo della persona, con ricadute anche su diritti di rango costituzionale, come la libertà di circolazione e di espatrio, la tutela della salute, la fruizione per i lavoratori delle ferie retribuite o la crescita delle comunità locali<sup>2</sup>.

Gli artt. 6 e 7, d.l. 1° marzo 2021 n. 22, conv. nella l. 22 aprile 2021 n. 55, hanno costituito come Ministero del turismo la preesistente Direzione generale turismo del Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo, ridenominato Ministero della cultura<sup>3</sup>. Per l'effetto, il nuovo art. 54-*bis*, d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, attribuisce al nuovo Dicastero le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in

<sup>1</sup> S. Sergio, *La valorizzazione dei beni culturali mediante il turismo*, in *federalismi.it*, 2018, 6, 21.

<sup>2</sup> 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 *Dir. fondamentali*, 2015, 3.

<sup>3</sup> In argomento v. D. De Lungo, *Appunti costituzionali sul nuovo "Decreto Ministeri" del Governo Draghi*, in *Forum Quad. cost.*, 2021, 2.

materia, eccetto quelli attribuiti ad altri Ministeri o Agenzie «e fatte salve in ogni caso le funzioni conferite dalla vigente legislazione alle Regioni e agli enti locali». Più in particolare, il Ministero del turismo cura: *a*) la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le Regioni e i progetti di sviluppo del settore, le relazioni con l'UE ed internazionali in materia, salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; *b*) i rapporti con le associazioni di categoria, le imprese e le associazioni dei consumatori<sup>4</sup>.

L'art. 10, d.l. n. 22 del 2021, stabilisce che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione e sino al 30 giugno 2021, «i regolamenti di organizzazione dei Ministeri [...] del turismo, ivi inclusi quelli degli uffici di diretta collaborazione, sono adottati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sugli stessi decreti il Presidente del Consiglio dei ministri ha facoltà di richiedere il parere del Consiglio di Stato». Su tale base, con d.P.C.M. 20 maggio 2021 n. 102, pubblicato sulla GU n. 163 del 9 luglio 2021, è stato approvato il regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli uffici di diretta collaborazione e dell'organismo indipendente di valutazione della *performance*.

La creazione di un Ministero del turismo con portafoglio è una soluzione innovativa dopo l'esperienza del Ministero del turismo e dello spettacolo, avviata dalla l. 31 luglio 1959 n. 617 e conclusa dal d.P.R. 5 giugno 1993 n. 175, dichiarativo dell'esito referendario abrogativo della prima<sup>5</sup>.

La soppressione di detto Dicastero non aveva comportato, neppure prima della l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, il superamento delle funzioni statali in materia di turismo, che furono trasferite con d.l. 2 febbraio 1994 n. 80 alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nel cui ambito fu istituito il Dipartimento del turismo (oltre a quello dello spettacolo)<sup>6</sup>. Successivamente, gli artt. 27 e 28, d.lgs. n. 300 del 1999 e 10, d.lgs. 30 luglio 1999 n. 303, le hanno intestate al Ministero

<sup>4</sup> A tal fine, al Ministero del turismo sono trasferite le risorse precedentemente attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali ed il turismo.

<sup>5</sup> Osserva D. De Lungo, *Appunti costituzionali*, cit., 42, che tale scelta non viola il divieto di ripristino delle norme abrogate per via referendaria, essendo decorso un apprezzabile lasso di tempo dal *referendum* ed essendo sopravvenuti mutamenti di fatto e di diritto idonei a giustificare la scelta del legislatore. Sull'organizzazione del Ministero del turismo e dello spettacolo v. M.P. Chiti, *Il Ministero del turismo*, in E. Spagna Musso (a cura di), *Costituzione e struttura del Governo. La riforma dei Ministeri*, II, Padova, 1988, 251 ss.; per profili più generali v. M.S. Giannini, O. Sepe, *L'organizzazione turistica in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 766 ss.

<sup>6</sup> Il d.l. 2 febbraio 1994 n. 80 è decaduto per mancata conversione, ma è stato reiterato dai d.l. 31 marzo 1994 n. 219, 31 maggio 1994 n. 329, 30 luglio 1994 n. 477, 30 settembre 1994 n. 562, 30 novembre 1994 n. 661, 31 gennaio 1995 n. 29, tutti aventi pari oggetto e tutti egualmente decaduti, sino al d.l. 29 marzo 1995 n. 97, convertito nella l. 30 maggio 1995 n. 203.

delle attività produttive, all'interno del quale fu istituita la Direzione generale per il turismo, giusti gli artt. 2, d.P.R. 16 marzo 2000 n. 116 e 5, d.P.R. 26 marzo 2001 n. 175. L'art. 1, comma 19-*bis*, d.l. 18 maggio 2006 n. 181, conv. nella l. 17 luglio 2006 n. 233, ha riportato le funzioni *de quibus* alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nel cui ambito è stato istituito il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, poi sostituito dall'Ufficio per le politiche del turismo, incardinato nel Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport. L'art. 1, commi 2 e ss., d.l. 26 aprile 2013 n. 43, conv. nella l. 24 giugno 2013 n. 71, ha riallocato le funzioni statali in materia al Ministero per i beni e le attività culturali (ridenominato Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo), nel cui ambito fu istituita una Direzione generale dedicata<sup>7</sup>. L'art. 1, d.l. 12 luglio 2018 n. 86, conv. nella l. 9 agosto 2018 n. 97, ha devoluto le funzioni in discorso al Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo, nel cui ambito è stato costituito il Dipartimento del turismo<sup>8</sup>. L'art. 1, d.l. 21 settembre 2019 n. 104, conv. nella l. 18 novembre 2019 n. 132, ha nuovamente affidato al MiBACT le competenze in discorso, sino a giungere alla scelta oggi in commento<sup>9</sup>.

Il sopra illustrato *excursus* sull'evoluzione delle competenze statali sul turismo ne dimostra la vitalità, nonostante si tratti di materia rientrante nella competenza legislativa residuale regionale, giusto l'art. 117, comma 4, Cost.<sup>10</sup>. Tali competenze, tuttavia, sollevano al momento una serie di questioni.

Infatti, atteso che il nuovo Dicastero è stato istituito per decreto-legge e che la sua organizzazione è stata disciplinata con una procedura accelerata speciale, il d.l. n. 22 cit. non solleva solo il problema della legittimità costituzionale del ripri-

---

<sup>7</sup> In argomento v. C. Barbati, *Il "nuovo" Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Il commento*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2015, 2, 206 ss.

<sup>8</sup> Per un quadro della situazione antecedente la ricostituzione del Ministero del turismo v.: A. Pirri Valentini, *La nuova organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo: riforma della riforma della riforma?*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2020, 5, 622 ss. Osserva, poi, G. Menegus, *La riorganizzazione dei ministeri nel decreto-legge n. 104/2019 (con particolare riferimento alle funzioni in materia di turismo)*, in *Rivista AIC*, 2020, 4, 206, che tale scelta era funzionale alla costituzione di un «Ministero di promozione del Made in Italy»; M. Malo, *Il turismo, ciliiegina sulla torta del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*, in *Riv. it. dir. turismo*, 2019, 25-26, 9 ss.

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 9, l. 23 agosto 1988 n. 400, il Ministro «senza portafoglio» è affidatario delle funzioni delegategli dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri, con provvedimento da pubblicarsi sulla Gazzetta Ufficiale. Ciò comporta che il Ministro senza portafoglio sia componente del Governo ma non sia preposto a capo di un Ministero, secondo una prassi avviata sin dall'epoca monarchica (C. Romanelli Grimaldi, *I Ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1984, 13 ss.). Al Ministro senza portafoglio, quindi, è attribuita la cura di interessi pubblici senza un apparato stabilmente preposto all'esecuzione delle sue decisioni (F. Bertolini, *Ministri [dir. cost.]*, in *Treccani.it*, 2014).

<sup>10</sup> Anche il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali opera in una materia devoluta alla competenza regionale residuale. Sul punto v. C. cost. 13 gennaio 2004 n. 12, 28 luglio 2004 n. 282, 17 marzo 2006 n. 116, 12 ottobre 2007 n. 339, in <https://www.cortecostituzionale.it>; in dottrina v. A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, 10 ss.

stino di un Ministero soppresso per volontà popolare, perché anche l'utilizzo della decretazione d'urgenza per scelte organizzative permanenti potrebbe essere distorto rispetto agli artt. 77, 95 e 97 Cost. Inoltre, può anche discutersi della misura in cui la speciale figura di regolamento di organizzazione prevista dall'art. 17, comma 4-bis, l. 23 agosto 1988 n. 400, possa tollerare modelli derogatori sotto il profilo della dequalificazione della fonte e del procedimento. Infine, resta da chiarire quali possano essere i margini di azione per un'Amministrazione statale operante in una materia devoluta alla competenza legislativa residuale delle Regioni, tenuto anche conto delle specificità del momento di grave emergenza in atto.

## 2. *L'abolizione per via referendaria, la ricostituzione per decreto-legge e l'organizzazione per d.P.C.M. del Ministero del turismo.*

A fronte dell'abolizione per via referendaria del Ministero del turismo e dello spettacolo può dubitarsi se il d.l. n. 22 cit. non abbia violato il divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>11</sup>.

Sebbene il divieto *de quo* non sia controverso nel diritto vivente, gli artt. 70, 75, 76 e 77 Cost. non precludono esplicitamente alle fonti primarie di reintrodurre una disciplina abrogata da un *referendum*. Peraltro, è stato correttamente osservato che, in astratto, un simile vincolo entra in conflitto la natura potenzialmente inesauribile della funzione legislativa e che, quindi, nel silenzio della Costituzione esso non possa essere configurato in termini generali ed incondizionati<sup>12</sup>. Considerato poi che l'intangibilità è caratteristica non riconosciuta neppure alle norme di rango costituzionale e che la volontà referendaria e quella legislativa traggono comune fondamento dal diritto di voto dei cittadini, il divieto *de quo* soggiace comunque a un limite di tempo e ad uno di contenuto, non potendo apparire assoluto<sup>13</sup>. In tal senso, Corte cost. 20 luglio 2012 n. 199 afferma l'illegittimità del ripristino nel caso in cui, dopo l'abrogazione per volontà popolare,

<sup>11</sup> Sul divieto di ripristino *de quo* v.: S. La Porta, *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Riv. AIC*, 2012, 4; L. Geninatti Sate, *Sulla (ri)produzione legislativa di norme abrogate mediante referendum*, in *Giur. cost.*, 2011, 5, 3831 ss.; in giurisprudenza v. Corte cost. 20 luglio 2012 n. 199, 14 gennaio 1997 n. 9, 3 febbraio 1992 nn. 32 e 33, 22 ottobre 1990 n. 468, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>12</sup> S. La Porta, *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum*, cit., 6; M. Luciani, *Articolo 75*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, 662.

<sup>13</sup> S. La Porta, *op. ult. cit.*, 7; M. Luciani, *Articolo 75, loc. cit.*; A. Mangia, *Referendum*, Padova, 1999, 255 ss. G. Azzariti, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in *Giur. cost.*, 1995, 92-93.

non si sia determinato «alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto»<sup>14</sup>.

L'odierna ricostituzione del Ministero del turismo è avvenuta a ventotto anni e sette legislature di distanza dal d.P.R. n. 175 del 1993, in un quadro giuridico rivoluzionato dalla l. cost. n. 3 del 2001 e nel pieno di una situazione emergenziale che ha particolarmente colpito proprio il settore turistico. Pertanto, essendo incontestabile un oggettivo mutamento rispetto alla situazione del 1993 ed essendosi anche succeduti vari cicli elettorali, la decisione di ricostituire il Ministero *de quo* non appare censurabile sotto il profilo del divieto di ripristino di norme abrogate per volontà popolare.

Nell'esame delle questioni poste dall'utilizzo del decreto-legge e di una fonte secondaria speciale, si premette che «per il generale concorso ed intreccio di fonti del diritto e di fatti che non sono normativi», l'organizzazione del Governo «rappresenta una tipica zona di confine fra il diritto costituzionale e la storia o la scienza o la sociologia politica; un ambito, dunque, in cui sono messe continuamente alla prova la distinzione delle norme giuridiche da quelle extragiuridiche e la definizione degli stessi compiti spettanti al giurista», tra i quali accertare «quali siano i rapporti che il legislatore ordinario dovrebbe assoggettare a regole precise, per colmare le lacune o per migliorare la funzionalità del sistema costituzionale, ed in quali casi, viceversa, allo stesso sistema convenga quello stato più fluido ed elastico, nel quale si trova attualmente quasi tutto l'ordinamento del Governo»<sup>15</sup>.

L'impiego della decretazione d'urgenza per l'istituzione di strutture permanenti è tendenza affiorata in più occasioni nella legislazione recente, anche prima dell'emergenza sanitaria in atto; in particolare, il riferimento è al d.l. n. 86 del 2018, e al d.l. n. 104 del 2019, oltre che al d.l. n. 22 cit.<sup>16</sup>. Detti decreti-legge sarebbero stati emanati in «palese carenza di elementi oggettivi di straordinaria necessità ed urgenza», con l'ulteriore criticità di introdurre uno strumento atipico di organizzazione, costituito da un d.P.C.M., adottato con procedura accelerata e

---

<sup>14</sup> Corte cost. n. 199 del 2012 *cit.*, con note di: M. Della Morte, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore nella sentenza n. 199 del 2012*, in *Forum Quad. cost.*, 2012; R. Dickmann, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum*, in *federalismi.it*, 2012, 23; A. Mangia, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino*, in *Forum Quad. cost.*, 2013; P. Carnevale, *Il vincolo referendario di non riproduzione della normativa abrogata fra giurisprudenza costituzionale e dottrina. Qualche riflessione alla luce della sentenza n. 199 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Dir. e soc.*, 2013, 3, 405 ss.; G. Ferri, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del "quadro politico" o delle "circostanze di fatto"*, in *Consulta online*, 2012.

<sup>15</sup> L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1986, 678 s.

<sup>16</sup> G. Menegus, *La riorganizzazione dei Ministeri*, *cit.*, 195, ricorda che il primo caso sia stato il d.l. 14 dicembre 1974 n. 657, conv. nella l. 29 gennaio 1975 n. 5, recante l'istituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali. In senso critico v.: L. Paladin, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 533 ss. e Id., *sub Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, spec. 56; D. Giroto, *L'organizzazione del MiBACT nel sistema delle fonti*, in *Aedon*, 2016, 2, 2 s.

semplificata, in deroga all'art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400 del 1988<sup>17</sup>. Vi sarebbe così un distacco dal modello degli artt. 95, comma 3 e 97, comma 2, Cost., prefigurandosi un nuovo modulo di riorganizzazione degli apparati ministeriali incentrato sulla sostituzione della legge parlamentare con la decretazione d'urgenza nella definizione degli elementi organizzativi essenziali e del regolamento governativo con una fonte secondaria atipica per le scelte attuative<sup>18</sup>. In realtà, in senso contrario si osserva che le riserve relative di legge poste dagli artt. 95, e 97 Cost. sono soddisfatte dal decreto-legge, che è fonte equiparata alla legge parlamentare<sup>19</sup>. Del resto, anche la nozione di necessità e urgenza cui si riferisce l'art. 77 Cost. ha assunto contorni così elastici da potervi ricomprendere anche l'organizzazione ministeriale in occasione della nascita di nuovi Esecutivi<sup>20</sup>. Peraltro, nella specifica vicenda in esame, è pure fuori contestazione la sussistenza di un'emergenza nazionale, sol che si considerino le deliberazioni del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, 29 luglio 2020, 7 ottobre 2020, 13 gennaio 2021 e 21 aprile 2021.

Pertanto, la circostanza che il Ministero del turismo sia stato istituito a mezzo di un decreto-legge non pare di per sé ridondare in alcuna forma di illegittimità costituzionale; essa, semmai, rivela che la riforma dei Ministeri operata con il d.lgs. n. 300 cit., cioè con una fonte primaria, è intrinsecamente instabile a fronte delle esigenze di cui si fa interprete la produzione legislativa successiva. Ciò testimonia, poi, la forte politicità delle scelte organizzative dell'apparato dello Stato, la quale «se giustifica la presenza della riserva di legge, rende illusoria la pretesa di definire una volta per tutte numero e funzioni dei Ministeri»<sup>21</sup>.

In merito ai problemi posti dalla dequalificazione della fonte secondaria di organizzazione, un d.P.C.M. adottato in deroga al regolamento governativo *ex art.* 17, comma 4-*bis*, l. n. 400 cit., si osserva quanto segue<sup>22</sup>.

<sup>17</sup> G. Menegus, *op. ult. cit.*, 197.

<sup>18</sup> G. Menegus, *op. ult. cit.*, 197-198.

<sup>19</sup> Sulla natura relativa della riserva di legge di cui all'art. 97 Cost. v. Corte cost. 3 agosto 1976 n. 221, con nota di A.G. Zorzi in *Giur. it.*, I, 791 ss.; in dottrina cfr.: S. Nicolai, *Riserva di legge e organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1988, 3313 ss.; G. Corrales, *Riserva di legge e potere di organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1984, 2239 ss.; P. Caretti, *Art. 97, comma 1, Cost., parte I*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, 1 ss.; C. Pinelli, *Art. 97, comma 1, Cost., parte II, ibidem*, 1994, 31 ss.

<sup>20</sup> R. Bin, G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, 2019, 167 ss.; G. Di Cosimo, *Aggiornamenti sul fronte della decretazione d'urgenza*, in *Oss. fonti*, 2019, 2, 2 ss..

<sup>21</sup> G. Tarli Barbieri, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri: c'è qualcosa da ripensare?*, in *federalismi.it*, 2020, 28, 184.

<sup>22</sup> Sui problemi posti dall'utilizzo del decreto-legge quale fondamento di norme secondarie da adottarsi successivamente v. D. De Lungo, *Nihil est in intellectu quod prius non fuerit in sensu: considerazioni empiriche sui decreti del Presidente del Consiglio dei ministri nell'esperienza recente*, in *Oss. fonti*, 2012, 2, spec. 21 s. Sulla potestà normativa in tema di organizzazione v. N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del Governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003. Per un riferimento generale sul potere regolamentare dell'Esecutivo si rinvia a: L. Carlassare, *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 605 ss.; L. Carlassare, P. Veronesi, *Regolamento (dir. cost.)*, *ibidem*, agg., V, Milano, 2001, 1 ss.

Il tema dell'organizzazione dei Ministeri è indissolubilmente collegato con quello della natura relativa della riserva di legge prevista dall'art. 95 Cost. e della configurabilità di una riserva di amministrazione o di regolamento in capo all'Esecutivo<sup>23</sup>. Sul punto, il quadro giuridico vigente, dopo l'art. 6, d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, che per primo ha disposto una generale delegificazione dell'organizzazione degli uffici ministeriali, è costituito dall'art. 13, comma 1, l. 15 marzo 1997 n. 59, che ha introdotto l'art. 17, comma 4-bis, l. n. 400 cit. ed il relativo modello generale di regolamento di organizzazione ministeriale di delegificazione<sup>24</sup>. Un modello che non richiede una successiva legge di autorizzazione alla delegificazione, conferita una volta per tutte dalla disposizione richiamata, nella prospettiva di una preferenza di regolamento<sup>25</sup>.

Non pare innanzitutto precluso a un decreto-legge di conferire al Governo (o a singoli Ministri) una potestà regolamentare<sup>26</sup>. Infatti, la forza di legge ex art. 77 Cost. e la circostanza che l'art. 17, l. n. 400 cit., abbia natura solo primaria, derogabile dalle norme pari-ordinate successive, inducono a ritenere che tale operazione sia possibile<sup>27</sup>.

Nondimeno, secondo parte della dottrina solleverebbe perplessità il ricorso, da parte della decretazione d'urgenza, a fonti secondarie atipiche per la disciplina dell'organizzazione dei Ministeri, sull'onda di una prassi che sta assurgendo a vera e propria procedura ordinaria di riordino in occasione della formazione di

---

In merito a riserva di legge e principio di legalità: S. Fois, *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 659 ss.; R. Balduzzi, F. Sorrentino, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, Milano, 1989, 1218 ss.; L. Carlassare, *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma, 1990, 1 ss.; G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 247 ss.

<sup>23</sup> E. Catelani, *Regolamenti di organizzazione e altri atti di disciplina degli uffici ministeriali: lo "stato" della riforma*, in *Oss. fonti*, 2000, 168. Sul punto v. anche G. Tarli Barbieri, *Fonti del diritto e riforma dei Ministeri*, in *Oss. fonti*, 1999, 69 ss. Tra i primi studiosi ad affrontare l'argomento, si riferisce ad una riserva di amministrazione L. Torchia, *La modernizzazione del sistema amministrativo: semplificazione e decentramento*, in *Le Regioni*, 1997, 335, mentre afferma l'esistenza di una riserva di regolamento U. De Siervo, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della l. n. 400/1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 89 e Id., *Un anno di fenomeni contraddittori*, in *Oss. fonti*, 1997.

<sup>24</sup> In argomento v. E. Longo, *L'uso dei regolamenti di delegificazione in materia di organizzazione dei Ministeri: un esame della prassi*, in *Oss. fonti*, 2011, 3; G. Demuro, *Le delegificazioni nelle ll. nn. 59 e 127/1997: "il fine giustifica i mezzi"?*, *ibidem*, 1997. Sulla delegificazione v. A.A. Cervati, *Delegificazione*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1997, 1 ss.; V. Baldini, *Il procedimento di delegificazione legislativa tra elasticità ed effettività: riflessioni su una variabile dipendente della democrazia parlamentare*, in V. Cocozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 25 ss.

<sup>25</sup> N. Lupo, *Dalla legge al regolamento*, cit., 225.

<sup>26</sup> Il problema è sollevato e favorevolmente risolto da G. Mocavini, *Decreti-legge, delegificazione e attribuzione di potere regolamentare al Governo*, in *Oss. fonti*, 2016, 3, 6.

<sup>27</sup> G. Mocavini, *Decreti-legge, delegificazione*, loc. cit.; U. De Siervo, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 66 ss.; L. Carlassare, P. Veronesi, *Regolamento (dir. cost.)*, cit., 951 ss.; N. Lupo, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Il Filangieri*, 2010, 81 ss.; G. Arconzo, *I regolamenti governativi nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa del periodo 2001-2011: un bilancio*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del governo tra Corte Costituzionale e giudici*, Torino, 2011, 67 ss.

un nuovo Esecutivo<sup>28</sup>. L'assetto delle fonti sul punto si sarebbe evoluto all'insegna della sostituzione dei regolamenti governativi emanati con d.P.R. con regolamenti – sostanzialmente ministeriali – esternati con d.P.C.M., che hanno assunto una rilevanza crescente e una «straniante e lunga trasformazione» anche prima dell'attuale emergenza sanitaria<sup>29</sup>.

Più in particolare, ci si riferisce a d.P.C.M. adottati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro della pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ma non al parere del Consiglio di Stato, che può essere richiesto dal Presidente del Consiglio dei ministri, mentre nessun parere è acquisito dalle Commissioni parlamentari<sup>30</sup>. La deroga così disposta all'art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400 cit., è di solito transitoria sì che, scaduto il termine per l'adozione del d.P.C.M., torna applicabile la disciplina generale<sup>31</sup>. La previsione di un termine di decadenza per l'esercizio della funzione *de qua* garantisce la coerenza dell'istituto con l'art. 77 Cost., dato che l'emanazione di tali norme secondarie molto dopo l'adozione o conversione del decreto-legge renderebbe perplessa l'effettiva esistenza di una condizione di urgenza qualificata. La suddetta linea di politica di legislativa trae origine dall'art. 2, comma 10-*ter*, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, conv. nella l. 7 agosto 2012 n. 135, dettato per finalità di contenimento delle spese pubbliche e, in particolare, per la riduzione delle dotazioni organiche di personale<sup>32</sup>. Il consolidamento dello schema decreto-legge e d.P.C.M. evidenzia una evidente fuga dalla disciplina sui regolamenti, ma risponde anche all'esigenza di restituire le scelte organizzative ministeriali alle dinamiche politiche interne

<sup>28</sup> V. Di Porto, *La carica dei DPCM*, in *Oss. fonti*, 2016, 2, 3 ss.; G. Scullo, *In tema di ordine delle fonti nell'organizzazione ministeriale*, in *Aedon*, 2016, 2. D. Girotto, *L'organizzazione del MiBACT nel sistema delle fonti*, in *Aedon*, 2016, 2, 2 s.

<sup>29</sup> G. Tarli Barbieri, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri*, cit., 188-189, che ricollega il fenomeno anche all'accresciuta importanza del Presidente del Consiglio dei ministri. L'espressione riportata è di D. Piccione, *Il Comitato per la legislazione e la cangiante natura dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *federalismi.it, Focus fonti*, 2017, 3, 5.

<sup>30</sup> G. Tarli Barbieri, *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri*, cit., 191, è critico sulla facoltà del Presidente del Consiglio dei ministri di richiedere il parere del Consiglio di Stato, perché la funzione di consulenza giuridico-amministrativa di quest'ultimo organo ha fondamento costituzionale; sulla funzione consultiva del Consiglio di Stato v. M. Della Morte, *La garanzia della funzione consultiva nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2004. Inoltre, osserva l'A. che, sebbene l'emanazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri con decreti del Presidente della Repubblica costituisca un presidio garantistico, al Capo dello Stato non spetta sul punto una competenza assoluta o esclusiva, come chiarito da Corte cost. 4 marzo 1970 n. 37, in <https://www.cortecostituzionale.it>; in argomento v. anche G.U. Rescigno, *Art. 87, commi 1-7*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, 211

<sup>31</sup> G. Menegus, *La riorganizzazione dei Ministeri*, cit., 201.

<sup>32</sup> G. Menegus, *op. loc. cit.*

all'Esecutivo, sottraendole alle influenze esterne di Consiglio di Stato e Commissioni parlamentari<sup>33</sup>.

L'odierno d.P.C.M. di organizzazione del Ministero del turismo è una fonte intermedia tra regolamento governativo e ministeriale, al quale ultimo è assimilabile, sebbene il Presidente del Consiglio sia organo di sintesi dell'unità di indirizzo politico e amministrativo dell'Esecutivo e, comunque, una deliberazione collegiale del Consiglio dei ministri sia prevista nel suo *iter* di approvazione<sup>34</sup>. Peraltro, a differenza dell'art. 17, comma 4-*bis*, l. n. 400 cit., l'art. 10, d.l. n. 22 cit., non delegifica la materia e così non solleva la questione dell'ammissibilità di una delegificazione operata in sede di decretazione d'urgenza, la quale, fermi restando gli effetti a sanatoria della conversione parlamentare del decreto-legge, sovrappone il soggetto autorizzante e quello autorizzato, dato che il Governo, in definitiva, conferirebbe a se stesso il potere in parola<sup>35</sup>.

In definitiva, l'introduzione per decreto-legge di una fonte regolamentare atipica non pare violare specifiche disposizioni o generali principi costituzionali, dai quali si evince, da un lato, la natura primaria del decreto-legge e, dall'altro, non si desume la necessità di un solo tipo di regolamento di organizzazione ministeriale; in altre parole, tale circostanza conferma soltanto la fragilità della disciplina del potere regolamentare del Governo e dei Ministri approntata con legge ordinaria<sup>36</sup>. In aggiunta a ciò, ove si ponga mente al dettaglio con cui gli artt. 6 e 7, d.l. n. 22 cit., delineano i tratti fondamentali della struttura del Ministero del turismo, sembra rispettata anche la ripartizione voluta dall'art. 97 Cost. tra scelte fondamentali devolute alla legge (e agli atti equiparati) e scelte di dettaglio

<sup>33</sup> G. Menegus, *op. ult. cit.*, 202; sul punto v. anche: E. Longo, *La disciplina dell'organizzazione del Governo italiano nelle ultime tre legislature*, in *Oss. fonti*, 2009, 3, 1 ss.; N. Lupo, *Dalla legge al regolamento. Lo sviluppo della potestà normativa del governo nella disciplina delle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2003, 103 ss. L'espressione «fuga dal regolamento» è di U. De Siervo, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro*, Milano, 1991, I, 227 ss. Parla, invece, di «fuga dalla forma» R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, 420, sottolineandosi la natura sostanzialmente regolamentare della fonte atipica.

<sup>34</sup> V. Di Porto, *La carica dei DPCM*, cit., 1. In argomento v. anche M.C. Grisolia, *Osservazioni in tema di decreti del Presidente del Consiglio a contenuto regolamentare*, in U. De Siervo (a cura di), *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, Bologna, 1992, 155 ss.

<sup>35</sup> G. Mocavini, *Decreti-legge, delegificazione e attribuzione di potere regolamentare al Governo*, cit., 7; in argomento, v. anche i contributi di: G. Mobilio, *Le delegificazioni autorizzate mediante decretazione d'urgenza quale fenomeno foriero di rilevanti spunti ricostruttivi*, in *Oss. fonti*, 2011, 3; A. Simoncini, *La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione*, in R. Zaccaria (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, 2011, 162 ss.; G. Mobilio, *L'attuazione e la funzione della delegificazione autorizzata dai decreti-legge*, *ibidem*, 165 ss.; F. Cerrone, *La delegificazione che viene dal decreto-legge*, in *Giur. cost.*, 1996, 2078 ss. Particolarmente critico è G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare del Governo (1996-1997): quadro generale*, in *Oss. fonti*, 1997, 212 ss., che ritiene necessaria a tal fine una rigida suddivisione tra Parlamento e Governo; al contrario, è del parere che la legge di conversione del decreto-legge o la sua decadenza siano idonee a superare ogni criticità del primo G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. I Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 2000, 200.

<sup>36</sup> G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in *Oss. fonti*, 2006, 192 ss.; Id., *La riserva di legge in materia di organizzazione dei Ministeri*, cit., 195.

demandate al regolamento. Infatti, «l'essenziale dell'art. 97, e ciò che relativizza la riserva, è la spartizione in generale della funzione di organizzazione fra Parlamento ed apparato esecutivo in modo tale che il Parlamento goda della funzione "superiore" di indirizzo sull'amministrazione, e l'apparato esecutivo svolga una attività direttiva ed esecutiva "inferiore" o di secondo piano anche se non proprio esecutiva ed applicativa»<sup>37</sup>.

### 3. *La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo*

Secondo parte della dottrina, l'istituzione di un Ministero del turismo sarebbe ostacolata dall'esistenza in materia di una competenza regionale residuale, che include anche le relative funzioni amministrative, oltre che per l'esigenza di contenimento del numero dei Ministeri espressa dal d.lgs. n. 300 cit.<sup>38</sup>.

La Costituzione del 1948 non dedica specifiche disposizioni al turismo, che costituisce un fenomeno complesso, riconducibile a diversi valori giuridici e, per l'effetto, a diverse competenze legislative<sup>39</sup>. Il turismo, infatti, coinvolge gli interessi delle imprese nel settore e quelli dei consumatori e utenti dei servizi da esse offerti, ma investe anche rilevanti interessi generali. È il caso, in primo luogo, di quello alla tutela dei beni ambientali e culturali, che rappresentano di norma le più importanti destinazioni turistiche, ma sussistono anche implicazioni su tutela della salute, libertà di circolazione da e verso il territorio nazionale, oltre che al suo interno, ordine pubblico e sicurezza e anche su tutela della concorrenza e disciplina delle professioni turistiche<sup>40</sup>.

L'attuale art. 117, comma 4, Cost. attribuisce «alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato»; pertanto, la competenza legislativa regionale residuale si estende, in prima battuta, a tutte le materie innominate, essendo l'elenco di quelle attribuite

<sup>37</sup> M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, 214.

<sup>38</sup> G. Menegus, *La riorganizzazione dei Ministeri*, cit., 207. Sulle problematiche sollevate dall'organizzazione pubblica del turismo v. anche S. Spada, *I modelli organizzativi in materia di turismo*, in C. Decaro, G. Piccirilli (a cura di), *Istituzioni e politiche del turismo*, Roma, 2017, 88 ss.

<sup>39</sup> Sulla complessità del turismo v. L. Righi, *Turismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., I, Torino, 2000, 573 ss., che lo definisce una «non materia», nel senso che la relativa disciplina attraverso orizzontalmente branche del diritto separate e distinte e si compone di istituti e norme aventi una valenza molteplice. Nell'ordinamento anteriore alla l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3, l'art. 117 Cost. menzionava «turismo e industria alberghiera» come oggetto di competenza legislativa concorrente.

<sup>40</sup> In argomento v. M.P. Chiti, *Profilo pubblico del turismo*, Milano, 1970. Sul turismo v. anche: O. Sepe, *Turismo*, in *Nss. Dig. it.*, app., VII, 1987, 914 ss.; F. Tedeschini, *Turismo e spettacolo (amministrazione centrale e locale)*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992, 296 ss.; P. Tacchi, *Turismo. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XXXI, Roma, 1994, 1 ss.; L. Righi, *Turismo*, cit.; M. Renna, *Turismo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 6053 ss.

alla competenza esclusiva statale «una deroga al principio generale della competenza regionale», soggetta a stretta interpretazione<sup>41</sup>. In virtù di ciò, il turismo è compreso tra le materie di competenza regionale residuale, come riconosciuto sin da Corte cost. 5 giugno 2003 n. 197<sup>42</sup>.

È ormai acquisito che i criteri tracciati dall'art. 117 Cost. siano flessibili, costituendo ciò uno strumento di tutela del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, che fornisce una risposta ragionevole all'abolizione della figura dell'interesse nazionale che ha caratterizzato la l. cost. n. 3 cit.<sup>43</sup>. Ciò implica che gli ambiti assegnati dalla Costituzione alle leggi regionali possano essere incisi dalle leggi statali in vario modo<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., II, Torino, 2008, 475 ss., osserva anche che la giurisprudenza costituzionale ha precisato che non si può ricondurre una data materia alla competenza residuale regionale per il solo fatto che il suo oggetto non sia immediatamente riferibile a una delle materie elencate all'art. 117, commi 2 e 3, Cost. (Corte cost. 25 settembre 2003 n. 303, 23 dicembre 2003 n. 370, 28 giugno 2004 n. 196, in <https://www.cortecostituzionale.it>); v. anche L. Antonini, *Art. 117, 2°, 3° e 4° comma*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2229 ss. Sul punto, si rinvia anche ai contributi di L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 343 ss.; S. Parisi, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, 341 ss.; G. Scaccia, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, Napoli, 2008, 113 ss.

<sup>42</sup> Corte cost. 5 giugno 2003 n. 197, in <https://www.cortecostituzionale.it>, ha ritenuto pacifico che, dopo il nuovo titolo V della Costituzione, le Regioni «ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale». Sul punto 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, 4, 718 ss.; P. Sabbioni, *Resta valida e vigente la riforma nazionale del turismo benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi del parametro sia previgente che novellato*, in *Forum Quad. cost.*, 2006; L. Grimaldi, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo*, cit. Nel senso che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo sia pacifica, v. anche Corte cost. 11 aprile 2008 n. 94, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>43</sup> G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenze)*, cit., 482-483; L. Antonini, *Art. 117, commi 2, 3 e 4, loc. cit.* Sulla definizione delle materie v. anche R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, 890 ss. C. cost. 25 settembre 2003 n. 303 cit. ha precisato che l'equazione tra interesse nazionale e competenza statale, che nella prassi previgente sorreggeva l'erosione di funzioni amministrative e legislative delle Regioni, ha perso ogni valore deontico, poiché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Prima della l. cost. n. 3 del 2001, la clausola del c.d. interesse nazionale, prevista dagli artt. 117 e 127 Cost., è stata interpretata dalla giurisprudenza costituzionale non come un limite negativo all'esercizio della potestà legislativa regionale, ma come un titolo di legittimazione positivo per interventi del legislatore statale in materie regionali (In argomento, v. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973). Sull'interesse nazionale v. R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1213 ss.; F. Benelli, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, 5, 933 ss.; O. Chessa, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 173 ss.; C. Padula, *Principio di sussidiarietà verticale e interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. cost.*, 2006, 1, 817 ss. In tema di «interesse nazionale» e sulla sua permanenza anche dopo la riforma del Titolo V, v., almeno, A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 2, 345 ss.; C. De Fiore, *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, 103 ss.

<sup>44</sup> G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenze)*, cit., 484; P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 150; G. Scaccia, *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, 43.

La flessibilità in parola è transitata essenzialmente dall'applicazione del principio di sussidiarietà, codificato dall'art. 118 Cost. per la sola funzione amministrativa<sup>45</sup>. Infatti, «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»<sup>46</sup>. Lo Stato può, quindi, attrarre a sé funzioni amministrative in materie di competenza legislativa regionale, disciplinandole con proprie leggi, ove sussistano esigenze unitarie che si fondano sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica, alla stregua di una valutazione dell'interesse pubblico alla c.d. chiamata in sussidiarietà che sia proporzionata e non irragionevole<sup>47</sup>. Peraltro, l'applicazione del principio di sussidiarietà deve avvenire nel rispetto di quello di leale collaborazione, dovendo le leggi statali che attraggano funzioni delle Regioni prevederne un coinvolgimento, nella forma dell'intesa ovvero della richiesta di parere<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenze)*, cit., 484-485. In argomento v. anche A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, 2782 ss. Sul principio di sussidiarietà nel riparto di competenze legislative v. R. Tarchi, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in Id. (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra le riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, 171 ss.

<sup>46</sup> C. cost. 25 settembre 2003 n. 303, cit., § 2.1. Sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003 si rinvia ai seguenti contributi essenziali: A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, 2003; F. Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, *ibidem*, 2003; A. D'Atena, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *ibidem*, 2003; R. Dickmann, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *federalismi.it*, 2003, 12; A. Moscarini, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2003, 12; Id., *Sussidiarietà e 'supremacy clause' sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, 2003, 5, 279 ss.; A. Celotto, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. ed.*, 2004, I, 52 ss.; F. Fracchia, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro it.*, 2004, 4, I, 1014 ss.

<sup>47</sup> G. Di Cosimo, *Materie*, cit., 483 ss. La c.d. chiamata o attrazione in sussidiarietà è una figura elaborata in via pretoria dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza 25 settembre 2003 n. 303 per giustificare l'esercizio da parte dello Stato, a determinate condizioni, di funzioni regionali amministrative e legislative, che è diventata clausola di utilizzo generale (così M. Zupetta, *La sentenza n. 232/2011: inammissibilità della chiamata in sussidiarietà per mancanza di motivazione della legge?*, in *Amm. in cammino*, 2012). Nel senso che la chiamata in sussidiarietà opera in modo simile all'interesse nazionale v. A. Anzon, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Torino, 2005, 99. Sull'argomento v. anche: D. Chinni, A. Danesi, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto-legge. Nota a Corte cost., sent. 11 marzo 2011 n. 79*, in *federalismi.it*, 2011, 15; M. Mengozzi, *Chiamata in sussidiarietà ed 'esplicitazione' dei relativi presupposti*, in *Giur. cost.*, 2012, 4700 ss. e C. Bertolino, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *federalismi.it*, 2016, 21.

<sup>48</sup> Cfr. Corte cost. 1° giugno 2006 n. 214, in <https://www.cortecostituzionale.it>; in argomento v. anche M. Michetti, *Le competenze normative 'sussidiarie'... nel nodo delle intese fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2006,

Gli elenchi di materie disegnati dall'art. 117 Cost. non eliminano, poi, neppure le possibili sovrapposizioni e, quindi, l'eventualità che un dato oggetto rientri contemporaneamente in più di esse, sollevando il problema di individuare la potestà legislativa da esercitare in concreto, per il quale è stato elaborato il c.d. criterio di prevalenza<sup>49</sup>.

Inoltre, alcune delle materie esclusive statali di cui all'art. 117, comma 2, Cost. implicano, per raggiungere i fini loro propri, la possibilità di incidere negli ambiti di competenza della legge regionale trasversalmente<sup>50</sup>. Le materie c.d. trasversali, infatti, sono caratterizzate dal fine da raggiungere (*i.e.* dall'interesse pubblico da soddisfare) più che dall'oggetto, dando luogo a una «smaterializzazione» delle materie<sup>51</sup>. Esse «incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» e «possono intersecare qualsiasi titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte»<sup>52</sup>.

In definitiva, per quanto sopra la potestà legislativa residuale delle Regioni, inclusa quella in materia di turismo, non può considerarsi una competenza esclusiva in senso stretto, perché non è intangibile ed è soggetta a limiti di ordine costi-

---

3, 2182 ss. Il principio di leale collaborazione non era codificato prima della l. cost. n. 3 del 2001, sebbene fosse già emerso in giurisprudenza e dottrina: v. S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, 63 ss.; Id., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 587, che ne individua «le prime tracce» in Corte cost. 25 luglio 1984 n. 219; F. Rimo-li, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e soc.*, 1988, 370 ss.; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002. Ove sia positivamente previsto lo strumento vincolante dell'intesa e le parti non raggiungano l'accordo, la situazione di stallo va superata con meccanismi idonei (Corte cost. 7 ottobre 2005 n. 378, in <https://www.cortecostituzionale.it>, con nota di G. Di Cosimo, *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, 2006, 98 ss.).

<sup>49</sup> G. Di Cosimo, *Materie*, cit., 486 ss.

<sup>50</sup> G. Di Cosimo, *Materie*, loc. cit.; A. D'Atena, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 751 ss.; G. Arconzo, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di) *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 183 ss. G.U. Rescigno, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 787, considera l'incisione degli ambiti di competenza regionale ad opera delle materie trasversali come una «limitata gerarchia tra legge stata e legge regionale».

<sup>51</sup> G. Di Cosimo, *Materie*, cit., 487; F. Benelli, *La "smaterializzazione delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

<sup>52</sup> Per la prima affermazione v. Corte cost. 3 marzo 2006 n. 80, in <https://www.cortecostituzionale.it>; per la seconda cfr. Corte cost. 21 dicembre 2007 n. 452, *ibidem*; vedi anche L. Cassetti, *La Corte costituzionale 'salva' le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla 'prevalenza' della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *federalismi.it*, 2008, 9.

tuzionale, inclusi quelli rivenienti dall'appartenenza della Repubblica alla Unione europea, che sono in grado di ridimensionarne l'ambito<sup>53</sup>.

Essendo il turismo collocato tra le materie residuali, nei termini sopra sintetizzati è possibile un concorso con le fonti statali<sup>54</sup>. Peraltro, l'esistenza di profili afferenti a materie di competenza statale non è rara, ove si consideri che il turismo non è solo un fenomeno legato allo svago ed all'arricchimento culturale, ma coinvolge la cura di importanti interessi pubblici<sup>55</sup>. Infatti, in tale materia esistono ambiti integralmente demandati alla esclusiva competenza legislativa dello Stato, come è per gli aspetti di diritto privato (es. contratto di albergo o di viaggio, tutela del consumatore) o penale (es. repressione del turismo sessuale o delle frodi in materia turistica), spettando essenzialmente al legislatore regionale il campo del diritto amministrativo<sup>56</sup>.

A tale ultimo riguardo, con l'erompere dell'emergenza pandemica, il turismo è stato al centro di una importante produzione normativa statale mediante decretazione d'urgenza, che ha introdotto inedite forme di sovvenzionamento degli operatori per le perdite subite in conseguenza delle misure adottate per il contenimento del virus e, quindi, della contrazione di arrivi e presenze di turisti sul territorio nazionale<sup>57</sup>. Le misure di sostegno in parola sono eterogenee e comprendono aiuti concessi dallo Stato direttamente ai lavoratori, misure fiscali e finanziarie disposte in favore delle imprese, l'istituzione di fondi destinati tanto a

<sup>53</sup> G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 1247 ss.; A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Aa.Vv., Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, 2002, 11 ss.

<sup>54</sup> In argomento si vedano: C. Losavio, *La fragile residualità della materia "turismo": un difficile equilibrio di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 2020, 2; M. Malo, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2006, 214.

<sup>55</sup> 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"*, cit., 1-2, il quale ne rileva anche la saldatura con finalità di promozione e inclusione sociale. Su quest'ultimo punto v. R. Manfredi, *Il fondamento assiologico costituzionale della disciplina del turismo: premesse problematiche ad uno studio giuridico del turismo sociale*, in *Rass. econ.*, 2010, 23 ss.

<sup>56</sup> Corte cost. 5 aprile 2012 n. 80, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>57</sup> In argomento si vedano i lavori di: E. Cavalieri, *Covid-19. Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2021, 1, 30 ss.; B. Bertarini, *Misure di sostegno a favore delle micro, piccole e medie imprese nel contesto della pandemia Covid-19*, in *ambienteditto.it*, 2020, 4, 519 ss.. Per una visione più articolata dei problemi di ordine costituzionale, quanto al sistema delle fonti ed ai rapporti tra pubblici poteri, posti dalla produzione normativa dell'emergenza pandemica si rinvia: V. Baldini, *Conflitto di competenze tra Stato e Regione nella lotta alla pandemia. Un sindacato politico della Corte costituzionale? Riflessioni a margine della sent. n. 37 del 2021 della Corte costituzionale*, nota a Corte cost. 12 marzo 2021 n. 37; in *Dir. fondamentali*, 2021, 1, 415 ss. 1; M. Calamo Specchia, F. Salmoni, A. Lucarelli, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Riv. AIC*, 2021, 1, 400 ss.; V. Lippolis, *Il rapporto Parlamento Governo nel tempo della pandemia*, relazione al seminario online dell'Associazione italiana dei costituzionalisti "Emergenza, costituzionalismo e diritti fondamentali", *ibidem*, 2021, 1, 268 ss.

privati quanto a enti locali, la cui gestione, peraltro, non è stata sempre accentrata in capo al Ministero del turismo<sup>58</sup>. La prospettiva del mantenimento di tali funzioni in capo ad un organo statale anche dopo la cessazione dello stato di emergenza sanitaria costituisce una questione aperta, posto che esse si collocano oltre i compiti di pianificazione e coordinamento svolti dallo Stato in questa materia regionale residuale (es. mediante il Piano strategico del turismo).

---

<sup>58</sup> In particolare, a sostegno del lavoro turistico operano: *a*) l'indennità in favore dei lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali; *b*) l'indennità in favore dei lavoratori a tempo determinato del turismo e degli stabilimenti termali; *c*) lo sgravio contributivo per assunzioni nei settori del turismo e degli stabilimenti termali.

Le misure fiscali e finanziarie per le imprese del settore turistico, in parte comuni a quelle introdotte per la generalità dei comparti produttivi, sono: *a*) le agevolazioni per il versamento dell'IRAP degli anni 2019 e 2020; *b*) la sospensione degli adempimenti tributari, contributivi, assicurativi, previdenziali e assistenziali, introdotte in origine per la sola «zona rossa» di Lombardia e Veneto e poi estese all'intero territorio nazionale e via via prorogate; *c*) l'istituzione di crediti di imposta per le spese di sanificazione degli ambienti e degli strumenti di lavoro; *d*) l'istituzione di un credito di imposta per il canone di locazione di immobili non abitativi adibiti ad uso produttivo, specialmente in relazione alle misure restrittive di cui ai d.P.C.M. 24 ottobre 2020 e 3 novembre 2020, in favore di imprese operanti nel campo della ricettività alberghiera, ristorazione, somministrazione di cibi e bevande, turismo, sport e spettacolo, benessere fisico, cultura e organizzazione di fiere e altri eventi, agenzie di viaggio e tour operator; *e*) il riconoscimento ai nuclei familiari disagiati di un credito fino a un importo massimo di euro 500 per il pagamento di servizi offerti da imprese turistico-ricettive, *bed&breakfast* e agriturismo.; *f*) il riconoscimento per i periodi di imposta 2020, 2021, 2022 del credito di imposta per la riqualificazione delle strutture ricettive turistico alberghiere istituito dal d.l. n. 83 del 2014, misura estesa ad agriturismi, stabilimenti termali, strutture ricettive all'aria aperta; *g*) le esenzioni fiscali su IMU, TOSAP e COSAP per stabilimenti balneari marittimi, lacuali, fluviali e termali, agriturismi, villaggi turistici, ostelli della gioventù e campeggi, a condizione che i proprietari siano anche gestori delle attività, allestimenti di strutture espositive nell'ambito di eventi fieristici o manifestazioni, ricettività alberghiera, ristorazione e somministrazione di cibi e bevande, turismo, sport e spettacolo, cultura, organizzazione di fiere e altri eventi.

Le misure consistenti nell'istituzione di fondi sono: *a*) il fondo turismo finalizzato a sostenere il settore mediante operazioni di mercato; *b*) il fondo per la promozione del turismo in Italia; *c*) il fondo finalizzato a sostenere le agenzie di viaggio, i *tour operator*, le guide e gli accompagnatori turistici, le strutture ricettive e le imprese di trasporto di persone con bus scoperti in aree urbane e suburbane; *d*) il fondo per le emergenze delle imprese e delle istituzioni culturali destinato al sostegno delle librerie, della filiera dell'editoria, dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura, in parte destinato al ristoro delle perdite subite dal settore delle fiere e dei congressi; *e*) il fondo per il ristoro degli operatori del settore fieristico; *f*) il fondo destinato al ristoro delle perdite derivanti dall'annullamento, rinvio e ridimensionamento di fiere e congressi; *g*) il fondo destinato alle Regioni e Province autonome per la concessione di contributi in favore dei soggetti esercenti attività di impresa di vendita di beni o servizi al pubblico, svolte nei Comuni a vocazione montana appartenenti a comprensori sciistici e delle imprese turistiche localizzate in Comuni ubicati in tali comprensori; *h*) il fondo destinato al ristoro parziale dei Comuni per la perdita di gettito dell'imposta di soggiorno, del contributo di sbarco o di soggiorno; *i*) il fondo per la filiera della ristorazione; *l*) il fondo per il sostegno delle categorie economiche più colpite dall'emergenza sanitaria, tra cui gli esercenti attività commerciali o di ristorazione nei centri storici o gli operatori del settore dei matrimoni ed eventi privati; *m*) il fondo per il rilancio della attrattività turistica delle città d'arte, destinato all'erogazione di contributi in favore dei Comuni classificati dall'ISTAT a vocazione culturale, storica, artistica e paesaggistica, nei cui territori sono ubicati siti UNESCO patrimonio mondiale dell'umanità, da destinare ad iniziative di valorizzazione turistica dei centri storici e delle città d'arte.

Di rilievo è anche la sospensione dei procedimenti di stampo limitativo o repressivo in materia di concessioni demaniali marittime.

#### 4. *Problemi e prospettive posti dalla ricostituzione del Ministero del turismo*

Il fatto che il Ministero del turismo sia rinato in un contesto emergenziale si è riflesso nell'attribuzione, peraltro, per mano di disposizioni non contenute nel d.l. n. 22 cit. e nel d.lgs. n. 300 cit., di funzioni di sovvenzionamento delle imprese, dato che viaggi, trasporti, strutture ricettive, ristorazione e altre attività ricreative sono stati tra i più duramente colpiti dagli effetti delle misure restrittive della libertà di movimento adottate per arginare la diffusione del COVID-19<sup>59</sup>.

L'erogazione di fondi pubblici in relazione ad obiettivi di politica economica e sociale non costituisce un *novum* della corrente situazione emergenziale, dato che i pubblici poteri tendono da sempre, direttamente o indirettamente, a fornire alle imprese mezzi finanziari per la realizzazione di nuove iniziative, l'ampliamento, l'ammodernamento e la prosecuzione di quelle esistenti<sup>60</sup>. Tale tipologia di attività amministrativa deve oggi svolgersi in coerenza con gli obblighi posti dal diritto euro-unitario e, quindi, con il divieto di aiuti di Stato posto dall'art. 107 TFUE e disciplinato dal reg. (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo ai c.d. aiuti *de minimis*. e dal reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE. Sul punto, viene oggi in questione la comunicazione della Commissione n. 2020/C 91 I/01 del 19 marzo 2020, come successivamente emendata, che fornisce il quadro temporaneo per le misure di aiuto a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza da COVID-19<sup>61</sup>.

Nel settore del turismo, tuttavia, ove si verta di aiuti statali non è solo il vincolo europeo a venire in questione ma anche quello derivante dalla competenza legislativa regionale residuale. Sul punto, Corte cost. 11 aprile 2008 n. 94 ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, commi 1227-1228, l. 27 dicembre 2006 n. 296, nella parte in cui non stabiliva che i decreti ivi previsti per l'erogazione di misure di sostegno economico al settore turistico fossero preceduti dall'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. Infatti, sebbene l'ascrivibilità della materia turismo alla competenza regionale residuale non escluda, di per sé, la legittimità di un intervento di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato, giu-

<sup>59</sup> Sulle funzioni di sovvenzionamento nel settore turismo v. C. Cardoni, *Turismo e Regioni*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004, 12, 1300 ss.

<sup>60</sup> Sul punto v. M. Annesi, *Finanziamenti pubblici*, in *Enc. dir.*, XVII, Milano, 1968 627 ss.; M. Carabba, *Incentivi finanziari*, in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, 963 ss.; E. Croci, G. Pericu, *Sovvenzioni (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, 243 ss.

<sup>61</sup> Si tratta delle comunicazioni n. 2020/C112 I/01 del 3 aprile 2020, 2020/C164/03 dell'8 maggio 2020, 2020/C218/03 del 29 giugno 2020, 2020/C340 I/01 del 13 ottobre 2020 e 2021/C34/06 del 28 gennaio 2021, in <https://eur-lex.europa.eu>. Sulle misure di stimolo per l'uscita dall'emergenza sanitaria v. R. Dipace, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, 903 ss.

stificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali, non è stato ritenuto sufficiente che l'erogazione di tali risorse avvenisse solo «sentita» la Conferenza permanente, senza intesa con essa<sup>62</sup>.

Non pare che tale conclusione vada mantenuta ferma anche nell'attuale contesto emergenziale, che è stato gestito dallo Stato mediante decreti-legge che, nel settore del turismo, hanno previsto contributi statali diretti alle imprese, senza particolari coinvolgimenti delle Regioni<sup>63</sup>. La non necessità di un passaggio intermedio con queste ultime appare in linea con la gravità dell'emergenza in atto e con la natura dei poteri straordinari conferiti allo Stato dall'art. 120 Cost. e disciplinati dall'art. 8, l. 5 giugno 2003 n. 131, che consente l'adozione di «atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali [...] eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei poteri di cui all'art. 77 Cost.»<sup>64</sup>. Peraltro, superata la fase emergenziale, ove le leggi statali continuino a prevedere l'erogazione diretta di aiuti economici alle imprese turistiche, come ben è possibile alla luce della ricordata giurisprudenza costituzionale, i relativi provvedimenti generali attuativi dovrebbero essere sottoposti al raccordo con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, di cui all'art. 12, l. n. 400 cit.<sup>65</sup>.

Un secondo ambito di rilievo per l'immediato futuro del Ministero del turismo è costituito dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), di cui al regolamento (UE) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 e al d.l. 31 maggio 2021 n. 77, conv. nella l. 29 luglio 2021 n. 108. In merito si osserva che nella sezione M1C3 (4. Turismo 4.0), con una dotazione di 2,40 miliardi di euro, sono previsti: *a*) gli investimenti denominati “Hub del turismo digitale” (4.1), “Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche” (4.2), “*Caput Mundi-Next Generation EU* per grandi eventi turistici” (4.3); *b*) la riforma dell'ordinamento delle guide turistiche.

Se gli investimenti in parola si riferiscono ad interventi che, per la loro connessione con il territorio, non sembrano poter prescindere dal coinvolgimento delle Amministrazioni regionali, la riforma dell'ordinamento delle guide turistiche, invece, pare un obiettivo perseguibile dallo Stato nell'esercizio della pote-

<sup>62</sup> Corte costituzionale 11 aprile 2008 n. 94, cit.

<sup>63</sup> Al riguardo si considerino il d.m. 5 dicembre 2020, di concessione delle risorse per il ristoro di guide turistiche e accompagnatori turistici, o il d.m. 24 giugno 2021 n. 1004, per il ristoro delle perdite subite dal settore delle fiere e dei congressi, che non danno atto di alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni.

<sup>64</sup> Corte cost. 17 dicembre 2010 n. 361, in <https://www.cortecostituzionale.it>; C. Bertolino, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia*, cit., 5.

<sup>65</sup> La Conferenza Stato-Regioni, istituita già con d.P.C.M. 12 ottobre 1983, svolge funzioni consultive, di coordinamento e raccordo (*i.e.* intese, accordi), monitoraggio e verifica, assegnate dagli artt. 12, l. 23 n. 400 del 1988, 2, d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281 e 8, l. 5 giugno 2003 n. 131. Essa è parte del più complesso «sistema delle Conferenze», la cui attività si estrinseca in pareri, facoltativi od obbligatori, intese, che hanno carattere obbligatorio, ed altre attività (es. designazioni, scambio di dati e informazioni, ecc.).

stà legislativa concorrente in materia di professioni, di cui all'art. 117, comma 3. Cost.<sup>66</sup>. A tale ultimo riguardo si osserva che nel settore *de quo* presenta grande rilievo il tema delle professioni, che l'art. 6, d.lgs. 23 maggio 2011 n. 79, identifica in quelle attività, aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati<sup>67</sup>. Ebbene, in materia di professioni è *ius receptum* che l'attribuzione di essa alla competenza dello Stato *ex* art. 117, comma 3, Cost. prescinda dal settore in cui l'attività si esplica e corrisponda all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale, che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento euro-unitario<sup>68</sup>. Pertanto, l'individuazione delle figure professionali, con i profili e titoli abilitanti, costituisce un limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, ed è riservata per il suo carattere unitario allo Stato<sup>69</sup>. Rientra invece nella competenza regionale la disciplina degli aspetti della professione aventi uno specifico collegamento con la realtà territoriale<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> L'investimento 4.1 "Hub del turismo digitale" consiste nell'istituzione di una piattaforma *web* dedicata che consenta il collegamento dell'intero ecosistema turistico al fine di valorizzare, integrare e favorire l'offerta, che può essere ascritto anche alla competenza esclusiva statale del coordinamento informativo statistico ed informatico *ex* art. 117, comma 2, lett. r), Cost.; l'investimento 4.2 "Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche" richiede il raccordo con le Regioni, poiché si fonda su strumenti eterogenei per incrementare la qualità dell'ospitalità turistica come il credito fiscale, il fondo di fondi BEI "Turismo sostenibile", il fondo nazionale del turismo per la riqualificazione di immobili ad alto potenziale turistico (*i.e.* gli alberghi più iconici), la sezione turismo del fondo centrale di garanzia per facilitare l'accesso al credito degli imprenditori o delle start-up, la partecipazione del Ministero del turismo al capitale del fondo nazionale del turismo, un fondo di fondi *real estate* con l'obiettivo di acquistare, rinnovare e riqualificare strutture alberghiere; anche l'investimento "Caput Mundi-Next Generation EU per grandi eventi turistici" riguarda precipuamente il territorio e, *in primis*, Roma con il Giubileo del 2025, attraverso una serie di iniziative volte al restauro ed alla riqualificazione di aree ed immobili.

<sup>67</sup> Sottolinea L. Righi, *Turismo, cit.*, 573 ss. che la disciplina sulle professioni turistiche si è evoluta all'insegna della semplificazione, con un progressivo superamento del doppio regime autorizzatorio costituito, da un lato, dall'abilitazione professionale finalizzata all'accertamento del possesso dell'idoneità tecnica, di cui alla l. 17 maggio 1983 n. 217 e, dall'altro, dalla licenza di pubblica sicurezza prevista dall'art. 123, r.d. 18 giugno 1931 n. 773, abrogato dall'art. 46, comma 3, d.lgs. n. 112 del 1998.

<sup>68</sup> Corte cost. 29 ottobre 2009 n. 271, in <https://www.cortecostituzionale.it>, con nota a commento di M. Malo, *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010, 3, 654 ss.; Corte cost. 20 giugno 2008 n. 222, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>69</sup> In materia v: C. cost. 25 giugno 2015 n. 117, in <https://www.cortecostituzionale.it>; Corte cost. 18 giugno 2014 n. 178, annotata in *Foro it.*, 2015, I, 393; Corte cost. 26 aprile 2012 n. 108, in <https://www.cortecostituzionale.it>, con note di M. Benvenuti, *Un "problema nazionale". Spunti ricostruttivi in tema di "istruzione" e "istruzione e... formazione professionale", tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2015, 1 e di C. Bertolino, *Nuovi spazi di intervento per le Regioni in materia di "professioni" e "formazione professionale"?*, in *Forum Quad. cost.*, 2012, 108, 22 luglio 2011 n. 230 e 22 ottobre 2010 n. 300, 15 aprile 2010 n. 132, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

<sup>70</sup> Corte cost. 18 giugno 2014 n. 178, *cit.*, 23 maggio 2013 n. 98, 8 maggio 2009 n. 138, 11 aprile 2008 n. 93, 20 luglio 2007 n. 300, in <https://www.cortecostituzionale.it>; Corte cost. 8 febbraio 2006 n. 40, con nota di E. Bindi, M. Mancini, *Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di "professioni": profili sostanziali e processuali*, in *Giur. cost.*, 2006, 1, 323 ss.; Corte cost. 25 novembre 2005 n. 424, con

L'ordinamento delle guide turistiche, preso in considerazione del PNRR, è ancor oggi frammentato su base territoriale ed è stato oggetto di ripetuta attenzione da parte della Commissione europea, che ne ha ravvisato profili di contrasto con la direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi sul mercato interno<sup>71</sup>. L'art. 3, l. 6 agosto 2013 n. 97, ha stabilito la validità nazionale dell'abilitazione e del riconoscimento della corrispondente qualifica conseguita all'Estero, demandando a un decreto ministeriale l'individuazione dei siti di particolare interesse per i quali è comunque richiesta un'ulteriore abilitazione specifica<sup>72</sup>. I d.m. 7 aprile 2015 (che ha individuato oltre 3000 siti) e 11 dicembre 2015 (che ha dettato le regole procedurali per il rilascio delle abilitazioni specifiche), tuttavia, sono stati oggetto di un contenzioso conclusosi con il loro annullamento, come pure dell'attenzione dell'AGCM e delle istituzioni europee, sì che la disciplina delle guide turistiche non ha ancora trovato adeguata definizione<sup>73</sup>.

nota di E. Bindi, M. Mancini, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia "professioni"*, in *federalismi.it*, 2005, 24.

<sup>71</sup> L'art. 11, l. 17 maggio 1983 n. 217, stabiliva che è «*accompagnatore turistico o corriere chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nei viaggi attraverso il territorio nazionale o all'estero; fornisce elementi significativi e notizie di interesse turistico sulle zone di transito al di fuori dell'ambito di competenza delle guide, quale individuato dal presente articolo*», laddove, invece, è «*guida turistica chi, per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nelle visite ad opere d'arte, a musei, a gallerie, a scavi archeologici, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali*». Il considerando n. 33 dalla direttiva n. 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi sul mercato interno, precisa che «*nell'ambito di applicazione della presente direttiva rientrano altresì i servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi delle guide turistiche*». Si veda, da ultimo, la comunicazione della Commissione europea n. COM (2016) 820 final del 10 gennaio 2017, recante raccomandazioni di riforma per la regolamentazione dei servizi professionali, il cui paragrafo II.7 è riferito specificamente alle guide turistiche, chiedendosi alla Repubblica Italiana di: *a*) chiarire il quadro giuridico della professione di guida turistica, date le divergenze esistenti a livello regionale che sembrano ostacolare l'accesso al mercato e che incidono sui prestatori di servizi nazionali e su quelli di servizi temporanei; *b*) rivedere la lista dei siti riservati ai titolari di qualifiche specifiche e valutare la proporzionalità di ciascuna riserva. Emblematica della situazione di segmentazione del mercato delle guide turistiche è la sentenza della Corte costituzionale 18 giugno 2014 n. 178, in <https://www.cortecostituzionale.it>, che ha sancito l'illegittimità di una normativa regionale che ostacolava l'operatività di guide abilitate in altre Regioni.

<sup>72</sup> Ai sensi dell'art. 3, l. 6 agosto 2013 n. 97: «*1. L'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale. 2. Fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, i cittadini dell'Unione europea abilitati allo svolgimento dell'attività di guida turistica nell'ambito dell'ordinamento giuridico di un altro Stato membro operano in regime di libera prestazione dei servizi senza necessità di alcuna autorizzazione né abilitazione, sia essa generale o specifica. 3. Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentita la Conferenza unificata, da adottare entro il 31 ottobre 2014, sono individuati i siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico per i quali occorre una specifica abilitazione, nonché, previa intesa in sede di Conferenza unificata, i requisiti necessari ad ottenere tale abilitazione e la disciplina del procedimento di rilascio*».

<sup>73</sup> I d.m. 7 aprile 2015 e 11 dicembre 2015 sono stati annullati da Cons. Stato, sez. VI, 1° agosto 2017 n. 3859, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>, per cui l'art. 3, l. n. 97 cit. «*nulla innova rispetto alla norma di principio ex art. 53 della l. 29 dicembre 2012, n. 234, che è regola generale ed immediatamente attuativa del*

Il PNRR non vincola una specifica branca dell'Amministrazione statale a intervenire per la riforma, che è un impegno assunto dalla Repubblica, sì che nulla osta a che essa sia portata a compimento direttamente dalle Camere, avanti alle quali pendono i disegni di legge S.1921 ed S.2087, piuttosto che tramite un'iniziativa governativa, su proposta del Ministero del turismo.

Quale notazione conclusiva, i risultati attesi dal nuovo Ministero non possono prescindere dall'implementazione delle dotazioni materiali e umane affidategli dall'art. 7, d.l. n. 22 cit. Infatti, la costituzione di un Dicastero con portafoglio per il turismo è soluzione organizzativa che andrebbe preservata ben oltre l'orizzonte della pandemia, essendo incomprensibile come un Paese come l'Italia, che ha un'intrinseca vocazione turistica sia per la bellezza del suo territorio e paesaggio, sia per la ricchezza di beni culturali che in esso sono contenuti, ne sia stata priva così a lungo. Tuttavia, l'eventuale perdurante mancanza dei mezzi necessari alla sua azione potrebbe refluire in un ripensamento sull'esistenza stessa del Ministero del turismo.

---

*principio costituzionale nell'adattamento del diritto interno a quello comunitario e sulla produzione di leggi nazionali comunque inerenti alle o di richiamo delle norme UE ed in virtù della quale «...nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini» della UE. Inoltre, la Commissione europea con nota di messa in mora prot. n. SG/2003/D1233683 ha aperto una procedura di infrazione avente ad oggetto l'elenco dei siti di interesse, per la cui illustrazione veniva richiesto alla guida abilitata un titolo specifico ulteriore, dato che tale elenco, per la numerosità dei siti indicati e per la dilatazione del concetto di luogo specifico, è stato ritenuto non in linea con l'art. 56 TFUE in materia di libera prestazione dei servizi. Infine, l'AGCM con parere n. AS1339 del 23 dicembre 2016, in <https://www.osservatorioantitrust.eu>, rivolto al MiBACT ex art. 21, l. 10 ottobre 1990 n. 287, aveva segnalato l'esistenza di restrizioni concorrenziali sul mercato dei servizi professionali delle guide turistiche, derivanti dal regime di specifica abilitazione su base territoriale introdotto dai d.m. 7 aprile 2015 e 11 dicembre 2015. In particolare, l'AGCM ha ritenuto che detti decreti abbiano reintrodotta autorizzazioni locali, contrarie al principio di libera circolazione dei professionisti e di rafforzamento del mercato interno, oltre che del principio di proporzionalità rispetto all'interesse generale alla protezione del patrimonio storico-artistico.*

*Valerio Torano - Abstract*

*Un Ministero soppresso per referendum e ricostituito per decreto-legge in una materia di legislazione regionale residuale: problemi e prospettive all'indomani dell'istituzione del Ministero del turismo*

Il contributo esamina le principali problematiche poste dalla istituzione del Ministero del turismo d.l. 1° marzo 2021 n. 22, conv. nella l. 22 aprile 2021 n. 55, analizzandone le prospettive di azione alla luce della competenza legislativa regionale residuale in materia, con particolare riguardo alle funzioni attribuite nel quadro dell'emergenza sanitaria e dal PNRR.

*A Ministry abolished via referendum, re-established by decree-law and operating in a subject of regional law: problems and prospects raised by the institution of the Ministry of Tourism*

The paper examines the main problems coming out of the institution of the Ministry of Tourism by the decree-law n° 22 of the 1st of March 2021. Moreover, it analyses the prospects of the new body, given the regional legislative competence with tourism provided by the Constitution, the emergency legislation and the objectives set by the National Recovery and Resilience Plan (NRPP).

