

Assunta Nocerino*

L'incidenza della normativa COVID-19 nell'assetto delle competenze Stato-Regioni in materia di turismo

*The impact of the COVID-19 regulation in the competences
State-Regions on tourism* §

L'emergenza COVID-19 ha accentuato l'interventismo statale nel settore turistico, tramite un apparato normativo i cui effetti limitativi della competenza legislativa regionale sono destinati a protrarsi nel tempo. – The COVID-19 emergency has accentuated State intervention in the tourism sector, through a regulatory system whose restrictive effect of regional legislative competence are destined to continue over time.

SOMMARIO: 1. I principali provvedimenti statali in materia di turismo. – 2. La posizione delle Regioni e degli organismi di settore. – 3. Considerazioni sul futuro della competenza regionale in materia di turismo.

* Già Professore aggregato nell'Università Cattolica di Milano – segreteria@studiolegalecn.it.

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

1. *I principali provvedimenti statali in materia di turismo.*

È preliminarmente opportuno precisare che le considerazioni che verranno svolte muovono dall'esame della copiosa normativa, emanata in occasione della emergenza COVID-19, dalla quale sono stati estrapolati i provvedimenti, ad avviso di chi scrive, più significativi ai fini della verifica del rispetto, o mancato rispetto, delle competenze Stato-Regioni.

L'elenco contenuto in nota non ha alcuna presunzione di completezza ma viene inserito, in quanto testimonia, sebbene in modo parziale, la mole, non accompagnata da altrettanta completezza, dei provvedimenti che si sono succeduti, a partire dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, con la quale è stato proclamato lo stato di emergenza fino al 31 luglio¹.

A livello di fonti primarie e secondarie, il Governo, come prevedibile, è intervenuto con una serie di decreti-legge, che hanno

¹ Cfr. d.l. n. 6/2020, convertito nella legge n. 13/2020, quasi integralmente abrogato e sostituito dal d.l. n. 19/2020, convertito nella legge n. 35/2020; d.l. n. 9/2020; d.l. n. 11/2020; d.l. n. 14/2020; d.l. n. 18/2020, convertito nella legge n. 27/2020, che ha abrogato i dd.ll. n. 9, 11 e 14/2020; d.l. n. 22/2020, convertito nella legge n. 41/2020; d.l. n. 23/2020, convertito nella legge n. 40/2020; d.l. n. 28/2020; d.l. n. 30/2020; d.l. n. 33/2020; d.l. n. 34/2020, convertito nella legge 77/2020; d.P.C.M. 25 febbraio 2020; dd.P.C.M. 1, 4, 8, 9, 11 e 22 marzo 2020; d.P.C.M. 1, 10, 20, 26 aprile 2020; d.P.C.M. 10, 16, 17, 18 maggio 2020; d.P.C.M. 11 giugno 2020. Cfr. anche le ordinanze del Ministero della Salute 30 gennaio 2020; 12 e 21 febbraio 2020; 15, 20, 22 e 28 marzo 2020; 2, 3, 26 aprile 2020; nonché il d.m. Salute 30 aprile 2020. Per una analisi più completa del contenuto delle citate norme, cfr. A. PERINI, *Gli effetti del Covid-19 sul turismo, tra incertezza delle regole e nuove traiettorie. Alcune considerazioni sul decreto "Rilancio"*, in questa *Raccolta di studi*. Viene qui omessa la menzione delle numerose circolari del Ministero della salute, in quanto specificamente attinenti aspetti tecnico-sanitari. Allo stesso modo non vengono prese in considerazione tutte le ordinanze del Commissario straordinario per la attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento della emergenza epidemiologica COVID-19, istituito con d.P.C.M. 18 marzo 2020, quelle del Capo del Dipartimento della Protezione civile e del Ministro dell'interno, ma ne verrà all'occorrenza citato il disposto, laddove concernente il tema della indagine.

quale caratteristica comune la onnicomprensività – venendo contestualmente affrontati problemi di natura diversa, economici, logistici, sanitari, ecc. – nonché con una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che condividono la medesima complessità.

Queste caratteristiche rendono difficoltosa la lettura, la comprensione e soprattutto il collegamento organico tra le norme, tenuto conto che i decreti-legge sono stati anche modificati in sede di conversione e che, essendo molte previsioni generiche, le stesse rimandano a decreti attuativi.

In particolare, per il tema che qui interessa, una ricostruzione esatta, sulla base delle norme che verranno esaminate, del quadro delle competenze e della loro ripartizione tra centro e periferia sarebbe impresa ardua.

Occorre inoltre premettere che, avendo la gran parte della normativa emergenziale sacrificato le attribuzioni delle Regioni, sia in riferimento alla competenza legislativa concorrente², sia in riferimento alle competenze residuali esclusive³, non verranno prese in considerazione tutte le fattispecie che integrano una invasione di competenza, ma ci si limiterà a indicare le previsioni destinate, o comunque idonee, a protrarre nel tempo la compressione della autonomia regionale nella regolazione della materia turismo⁴.

² Basti pensare alla tutela della salute, al governo del territorio, ai porti ed aeroporti, grandi reti di trasporto, all'ordinamento sportivo, alla valorizzazione dei beni culturali, all'istruzione, materie per le quali lo Stato non si è certo limitato a dettare la normativa di principio, ma ha regolato ogni singolo aspetto, lasciando alle Regioni solo spiragli di competenza pedissequamente attuativa.

³ Basti pensare al turismo, al trasporto locale, alla mobilità interna, alle fiere e mercati, ecc., settori nei quali lo Stato si è sostituito all'ente regionale.

⁴ In generale sui problemi concernenti la materia turismo e i rapporti di competenza Stato-Regioni cfr. C. FRANCHINI, *Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, in *Gior. dir. amm.*, 1995, 884; F. TEDESCHINI, *Turismo e attività ricreative*, in E. PICOZZA (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, Rimini, 1998; F. MORANDI, *La nuova disciplina del turismo. Alcune considerazioni a prima lettura*, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 2001, II, 377; M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo*, in *Gior. dir. amm.*, 2001, 1195; E. DIAMANTI, *Il turismo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto ammini-*

Non sarà, invece, posta attenzione ai provvedimenti emanati nello stesso periodo dalle singole Regioni, se non a titolo esemplificativo e allo scopo di illustrarne la eventuale accondiscendenza, ovvero la reazione rispetto alla posizione statale.

La prima osservazione, indotta dalla lettura delle norme di provenienza governativa, concerne, da una parte, la genericità e, dall'altra, la scarsità delle previsioni direttamente riferite al turismo, che pure, per opinione unanime, apparentemente condivisa da tutte le forze politiche, è uno dei settori maggiormente colpiti dalla pandemia.

A sostegno di questo rilievo è opportuno indagare, seguendo un ordine cronologico, il contenuto dei principali provvedimenti sopra elencati.

Nel d.l. 2 marzo 2020, n. 9, all'art. 8, è prevista, per il settore turistico-alberghiero, la sospensione dei versamenti di ritenute alla fonte, contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per

strativo speciale, Tomo IV, *La disciplina dell'economia*, II ed., Milano, 2003, 3627; M. MALO, *L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata*, in *Dir. tur.*, 2003, 69; G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle regioni nella materia del turismo*, *ivi*, 2003, 366; ID., *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, *ivi*, 2004, 314; M. GOLA - T. GROPPI (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, Rimini, 2005; M. RENNA, *Turismo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, 6053; M.P. CHITI, *Turismo*, in *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007, 759; F.S. MARINI - D. MORANA, *Appunti di diritto pubblico del turismo*, Napoli, 2007; M. MALO, *Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi*, in ISSIFRA-CNR, *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*, Milano, 2008, 139; L. DEGRASSI - V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010; G. CARDOSI - E.M. TRIPODI, *Il nuovo codice del turismo*, Rimini, 2011; E.A. IMPARATO - F. TORCHIA, *Profili di diritto del turismo (privato e pubblico): corso istituzionale*, Napoli, 2011; M. GOLA - A. ZITO - A. CICCETTI (a cura di), *Amministrazione pubblica e mercato del turismo*, Rimini, 2012; S. COGLIANI - M. GOLA - M.A. SANDULLI - R. SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012; C. ALVISI, *Il diritto del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, Torino, 2015; R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, IV ed., Torino, 2018; M. MALO - C. COLALUCA, *Competenze normative e fonti*, in V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, VII ed., Torino, 2019, 35; G. MELONI, *Le competenze amministrative*, *ivi*, 47.

l'assicurazione obbligatoria e, all'art. 28, viene stabilito uno slittamento temporale a favore degli operatori turistici, dell'obbligo di provvedere al rimborso, o alla emissione di voucher, per i viaggi e soggiorni, annullati a causa della emergenza COVID-19, previsioni tutte che non intaccano la competenza regionale.

Nel d.l. 17 marzo 2020, n. 18, c.d. "cura Italia", coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27, all'art. 29, viene istituita una indennità per i lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali; all'art. 38 l'indennità per i lavoratori dello spettacolo; nell'art. 29 si trova la previsione di un fondo centrale di garanzia per le PMI e negli articoli artt. 55, 56 e 57 una serie di misure di sostegno alle imprese, con l'intervento della Cassa Depositi e Prestiti, valide per tutti i settori economici, ivi compreso quello turistico; all'art. 61 viene confermata ed estesa a molteplici soggetti, per la maggior parte operanti nel settore turistico, la sospensione dei versamenti di cui al precedente decreto; agli artt. 64 e 65 sono preventivati crediti di imposta; all'art. 72 sono indicate diverse iniziative per favorire la internazionalizzazione del sistema paese anche con l'intervento di Invitalia; nell'art. 72-*quater*, al fine di monitorare gli effetti dell'emergenza COVID-19 sul comparto turistico e valutare la adozione delle opportune iniziative, è istituito presso il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, un tavolo di confronto, con la partecipazione dei rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, degli enti locali e delle associazioni di categoria; nell'art. 88 si ritorna sul tema del rimborso dei contratti di soggiorno e risoluzione dei contratti di acquisto di biglietti per spettacoli, musei, e altri luoghi di cultura e all'art. 89 viene creato un fondo emergenze spettacolo, che comporta una diversa imputazione delle somme assegnate, con delibera CIPE, al piano operativo cultura e turismo; infine, negli artt. 92 e 93 sono previste sospensioni di pagamenti e contributi per il settore dei trasporti.

Dette previsioni, contrariamente a quelle contenute nel precedente decreto, hanno una maggiore incidenza sul ruolo delle Regioni nelle decisioni sugli interventi da attuare nell'ambito del settore turistico, in quanto le stesse vengono coinvolte solo marginalmente e per il tramite della creazione di un tavolo di confronto.

In modo simile, le Regioni vengono obliterate nel d.l. 8 aprile 2020, n. 23, c.d. “decreto Liquidità”, coordinato con la legge di conversione 5 giugno 2020, n. 40. In esso, negli artt. 1 e 2, sono previsti, in via generale, vari tipi di finanziamento alle imprese, con la garanzia della SACE s.p.a. e con controgaranzia dello Stato alla SACE; all’art. 3, è previsto che la SACE agisca di concerto con la Cassa depositi e Prestiti con ricadute sul controllo e la gestione delle imprese finanziate e garantite; nell’art. 18 sono, poi, contenute una serie di misure di carattere fiscale applicabili in via generale. Queste tipologie di finanziamento, apparentemente scerve da ogni coinvolgimento sulla ripartizione di competenze tra enti centrale e locali, recano il seme di una nuova probabile forma di interventismo, concretizzato dalle società facenti capo allo Stato.

Nel d.P.C.M. 10 aprile 2020 ci sono proroghe e modifiche delle misure adottate nei precedenti decreti, con sospensione di eventi, manifestazioni, viaggi e servizi di ristorazione, limitazioni della attività alberghiera, limitazioni del trasporto pubblico terrestre, marittimo, ferroviario, aereo e lacuale. Il decreto stabilisce, inoltre, le modalità per l’ingresso in Italia e per i transiti brevi e contiene disposizioni in materia di navi da crociera e navi con bandiera estera. In questo caso, come accennato, sarebbe inutile sottolineare lo sconfinamento statale nei settori di competenza regionale, essendo esso palese, ma è auspicabile che, conclusa la fase di emergenza, ci possa essere un rientro nei rispettivi alvei, quali voluti dalla Costituzione.

Analogo discorso va fatto per il d.P.C.M. 26 aprile 2020 che, oltre alla proroga dell’efficacia di diversi precedenti provvedimenti, reca anche una modifica all’elenco degli scali aerei autorizzati ad operare e all’elenco dei servizi ferroviari garantiti.

Ai citati d.P.C.M. sono seguiti diversi decreti ministeriali, emanati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro della Salute, attinenti il trasporto aereo, ferroviario e i servizi automobilistici interregionali, tutti incidenti sulle competenze regionali, con buona pace anche dei principi relativi all’ordine delle fonti, sulla cui assoluta credibilità in una situazione di emergenza, si potrebbe nutrire qualche perplessità.

Il turismo viene espressamente citato nel comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri 14 maggio 2020, n. 45, ove si

annunzia l'emanazione di un nuovo decreto e viene toccato il problema del sostegno al settore turistico, con erogazioni alle famiglie, da utilizzare per la fruizione di servizi offerti in ambito nazionale da imprese turistico recettive, agriturismi e bed and breakfast, misure che troveranno concretezza non nel decreto immediatamente successivo, bensì nel d.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. “decreto Rilancio”, poi convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Nel d.l. 16 maggio 2020, n. 33, c'è una proroga dei divieti di spostamento interni ed esteri e un esplicito rinvio a provvedimenti regionali, o della Conferenza delle Regioni, contenenti protocolli o linee guida, per i settori di competenza, nel rispetto dei limiti stabiliti a livello centrale.

In attuazione di questo decreto, il d.P.C.M. 17 maggio 2020⁵, all'art. 1, lett. *c*, prevede che le Regioni possano stabilire una diversa data, anticipata o posticipata rispetto al 15 giugno, per l'accesso alle attività ludico-ricreative, dopo aver valutato la situazione epidemiologica sul proprio territorio e che individuino protocolli e linee guida nel rispetto di quelli nazionali; alla lett. *p* si prevede che l'apertura di musei e luoghi di cultura sia consentita, purché vengano garantite modalità di fruizione contingentate, con una organizzazione del servizio rispettosa dei protocolli e linee guida adottati dalle Regioni o dalla Conferenza delle Regioni; discorso analogo viene effettuato alla lett. *ee*, in riferimento ai servizi di ristorazione; alla lett. *ii* viene stabilito che il Presidente della Regione dispone la programmazione dei trasporti pubblici locali, al solo scopo di erogare i servizi minimi essenziali, evitando il sovraffollamento e, sempre nello stesso punto, è comunque previsto che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro della Salute, possa disporre la sospensione o la limitazione del servizio di trasporto anche internazionale, automobilistico, ferroviario, aereo, marittimo e nelle acque interne; previsioni similari si trovano alla lett. *mmm*, per gli stabilimenti balneari, e alla lett. *mmm*, per le strutture ricettive. In particolare, per quanto concerne le attività degli stabilimenti balneari,

⁵ Nella premessa, il decreto menziona il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni, recante la medesima data e condizionato alla necessità che le linee guida espresse dalla Conferenza medesima siano richiamate e allegate.

protocolli e linee guida regionali devono mirare a ridurre le possibilità di contagio e garantire il distanziamento sociale. In ogni caso essi devono riguardare l'accesso agli stabilimenti, l'accesso dei fornitori esterni, le modalità di utilizzo degli spazi comuni, la distribuzione dei bagnanti, le misure igienico sanitarie per il personale di servizio, le modalità di svolgimento delle attività ludiche, lo svolgimento di eventuali servizi di navetta, le modalità di informazione degli ospiti, le spiagge di libero accesso. Obblighi contenutistici assai simili, a carico dei provvedimenti regionali, vengono posti al punto *mm* in riferimento alle strutture ricettive. In altri termini vengono stabilite a priori nel dettaglio, in un provvedimento governativo, le modalità di azione della Regione in un ambito di propria competenza.

Nel d.l. n. 34/2020, c.d. “decreto Rilancio”, poi convertito dalla legge n. 77/2020, sono previste una serie di misure agevolative anche di carattere fiscale, a favore delle imprese che posseggano determinati requisiti, quali il contributo a fondo perduto, l'abolizione della rata IRAP di giugno, il bonus bollette, il bonus affitto, il bonus sanificazioni, la proroga di scadenze fiscali. Per incentivare la mobilità sostenibile è stato poi previsto il bonus bici. Tutte queste misure sono destinate ad incidere anche sul settore turistico, al quale è riconducibile soprattutto il bonus vacanze, ovvero un contributo a favore delle famiglie con ISEE inferiore a 40 mila euro, da utilizzare in strutture turistico-ricettive site in Italia. Queste ultime e gli stabilimenti balneari sono poi esentati dal pagamento della prima rata IMU, a condizione che siano gestiti dai proprietari, mentre sono previste agevolazioni per bar e ristoranti in ordine al pagamento della TOSAP, ovvero la tassa per la occupazione del suolo pubblico, allo scopo di incoraggiare la fruizione di spazi esterni, consentendo un miglior distanziamento tra gli avventori.

Di maggior rilievo, per il tema che ci interessa, è il disposto degli artt. dal 178 al 184 dello stesso “decreto rilancio”, che prevedono la creazione di un fondo turismo, per effettuare investimenti, in funzione di acquisto, ristrutturazione, valorizzazione di immobili, destinati ad attività turistico-ricettive, di un fondo per la promozione turistica del Paese, da destinare e utilizzare con l'intervento dell'ENIT, nella cui governance è contestualmente previsto un maggior coinvolgimento degli Enti locali, di un fondo emergenze per sostenere agenzie di viaggio e tour operator, di un fondo sanificazione destinato proprio alle strutture

ricettive, alle aziende termali e agli stabilimenti balneari, di un fondo per la cultura e di un fondo per i concessionari operanti nel settore turistico, con una conferma della proroga delle concessioni balneari fino al 2033. I citati articoli rimandano a decreti attuativi da emanare entro trenta giorni e considerato il numero di quelli già emanati o emanandi in attuazione dei precedenti decreti-legge, ci si aspetta una nuova ondata di provvedimenti, con il rischio di vanificare, a causa di complicazioni burocratiche e ritardi, le misure economiche preventivate.

Il d.P.C.M. 11 giugno 2020 ha disposto la riapertura, tra gli altri, di centri benessere, stabilimenti termali e centri culturali, demandando a Regioni e Province di verificare la compatibilità delle suddette attività con la situazione epidemiologica.

Infine, nella legge n. 77/2020, di conversione del d.l. n. 34/2020, ci sono ulteriori previsioni a favore di quanti operano nell'area del turismo, che vanno dall'ampliamento delle categorie di immobili esentati dalla IMU, ai contributi a fondo perduto per il settore ricreativo e dell'intrattenimento, alle agevolazioni a favore del turismo culturale, a nuove classificazioni ATECO per le imprese del commercio, della ristorazione e per le strutture ricettive, colpite dalla prolungata riduzione dei flussi turistici, allo scopo di facilitare l'accesso alle misure di sostegno stanziate. Vengono anche indicate proroghe delle concessioni per l'utilizzo del suolo pubblico, di quelle aeroportuali, della gestione del servizio aeroportuale e ferroviario, delle concessioni del demanio lacuale e marittimo, con sospensione delle procedure di devoluzione delle opere non amovibili, delle convenzioni relative ai collegamenti con le isole maggiori. È introdotto un buono viaggio a favore di persone appartenenti a categorie disagiate e confermato il principio del rilascio di voucher, della durata di 18 mesi in caso di annullamento di contratti di viaggio e disposto il prolungamento della cassa integrazione per i lavoratori del turismo. Viene altresì prevista la possibilità di affidare la realizzazione di strutture autostradali a società integralmente partecipate da pubbliche amministrazioni, norma, quest'ultima, in linea con il preventivato intervento della Cassa Depositi e Prestiti e con la tendenza a spostare le attività di impresa dal privato al pubblico. Nella legge n. 77/2020, che come le altre reca una serie di rinvii che ne rendono difficile la lettura, manca comunque una visione di insieme della materia turismo e un preciso coinvolgimento delle Regioni.

Come anticipato, da quanto sinora esposto si evince che una ricostruzione completa e sistematica della normativa COVID-19 è allo stato davvero assai complessa.

2. La posizione delle Regioni e degli organismi di settore.

La posizione delle Regioni sui provvedimenti sopra esaminati sembra oscillare tra l'acquiescenza alle previsioni di carattere economico delle quali viene riconosciuta la assoluta necessità e occasionali ribellioni, tra le quali sono da annoverare le posizioni dei governatori di Calabria, Campania, Sicilia e Sardegna, in ordine ai provvedimenti di apertura e chiusura di territori ed esercizi commerciali.

La prima tendenza è asseverata dal documento della Conferenza delle Regioni del 23 aprile 2020⁶, ove si legge che, in linea generale, sono condivisibili le misure poste in atto dal Governo per garantire flussi di liquidità alle imprese, con particolare favorevole attenzione al rafforzamento del fondo di garanzia per le PMI e l'intervento della SACE, ma si afferma l'opportunità, nel complesso di iniziative a gestione centrale, di prevedere un fondo straordinario da ripartire tra le Regioni. In ordine al turismo, il documento auspica azioni integrate a livello nazionale e internazionale attraverso l'ENIT, la costituzione di un nuovo fondo europeo speciale per il turismo e la emanazione di un apposito decreto turismo. In conclusione la Conferenza assevera l'operato statale in materia economica pure in riferimento all'ambito regionale e sembra affidarsi in modo acritico agli aiuti del Governo alle imprese locali, accettando il predominante ruolo statale non solo nella reazione immediata alla emergenza pandemica, ma anche in prospettiva futura attraverso le posizioni che potranno ricoprire gli enti statali che hanno erogato o garantito i finanziamenti, nella gestione delle imprese locali che li hanno ricevuti. Lo stesso riconoscimento dell'ENIT quale motore principale dell'area turistica implica un arretramento, da parte regionale, nell'esercizio di una propria competenza.

⁶ In *Regioni.it*, n. 3829 del 27 aprile 2020.

Appaiono, invece, maggiormente reattive e in linea con il ruolo regionale in relazione allo sviluppo turistico, le iniziative delle Regioni Trentino, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

Il disegno di legge adottato dalla Giunta trentina⁷ prevede, infatti, 19 nuove competenze per le APT e ne propugna ed esalta l'azione, in modo da riappropriarsi della gestione dei flussi turistici sul territorio. Significativa è anche la manifestata intenzione di finanziare lo sviluppo di nuovi prodotti turistici e la formazione degli addetti al settore, ricorrendo alla Trentino Marketing, società di capitali in house della Provincia autonoma.

A sua volta, la Giunta regionale veneta⁸ ha approvato il piano turistico per il 2020, prevedendo a sostegno delle imprese operanti sul territorio l'utilizzo di risorse finanziarie attinte dal proprio bilancio e di risorse provenienti da soggetti terzi, quali Unioncamere, CCIAA, consorzi di imprese. Con una successiva delibera⁹ la Giunta ha stanziato contributi regionali a favore dei comitati provinciali dell'UNPLI e dei consorzi di Pro Loco per la valorizzazione turistica, culturale, folcloristica ed enogastronomica.

Ancor più tempestive sono state, la Regione Friuli-Venezia Giulia, che è intervenuta con legge 12 marzo 2020, n. 3, prevedendo un piano di aiuti economici, con concessione di finanziamenti agevolati, garanzie e contributi (artt. 3, 4, 5-*bis* e 6) a favore delle imprese turistiche, e la Regione Sardegna, la quale, con legge 9 marzo 2020, n. 8, ha autorizzato (art. 7) la costituzione di strumenti finanziari per favorire l'accesso al credito delle micro e piccole imprese della filiera turistica in Sardegna, nel rispetto della normativa in tema di aiuti di Stato (art. 9).

Sussistono, quindi, tentativi di finanziare le imprese locali con mezzi raccolti sul territorio; a parte qualche sporadica contestazione, tuttavia, in linea generale le Regioni non sembrano preoccuparsi della lesione delle proprie competenze. Va infine aggiunto che, alla apparente adesione alle iniziative del Governo, insita nelle riportate affermazioni della Conferenza delle Regioni – che ha successivamente pubblicato numerosi

⁷ Cfr. comunicato n. 806 del 17 aprile 2020.

⁸ La delibera è pubblicata nel B.U.R. n. 58 del 30 aprile 2020.

⁹ Pubblicata nel B.U.R. n. 87 del 12 giugno 2020.

altri comunicati il cui contenuto non è direttamente riconducibile al turismo – si contrappone la voce delle organizzazioni di categoria. Federturismo e Coldiretti lanciano infatti un allarme, lamentando la disorganicità e la insufficienza dei provvedimenti emessi e richiedono un piano europeo per far ripartire il turismo¹⁰. Assoturismo ha pure rilevato che, nel decreto Rilancio, guide e accompagnatori turistici sono stati dimenticati e che manca un piano ad hoc per il settore.

3. Considerazioni sul futuro della competenza regionale in materia di turismo.

La disamina delle norme emesse in occasione della emergenza COVID-19, sebbene non approfondita, lascia ben pochi margini di dubbio circa il dilagare dell'intervento statale nel settore del turismo oltre i limiti della propria competenza, accentuando quella deriva statalista già avvertita prima della pandemia e agevolmente collegabile, da una parte, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea, ordinamento civile, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, comma 2, Cost., dall'altra, alla competenza concorrente in materia di governo del territorio, di porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, di cui al comma 3 del medesimo articolo¹¹.

La ineliminabile interferenza tra le indicate attribuzioni dello Stato con la competenza residuale delle Regioni in materia di turismo ha comportato continui attriti e reciproche impugnazioni di leggi davanti alla Corte Costituzionale, la quale ha spesso affermato¹² che quando le competenze sono legate in modo inestricabile e qualora non si possa individuare un principio di prevalenza, l'intervento del legislatore statale non è costituzionalmente illegittimo, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione.

¹⁰ In *Regioni.it*, n. 3850 del 27 maggio 2020.

¹¹ Cfr., sopra, gli Autori e le rispettive opere citate in nota 4.

¹² Cfr., *ex multis*, Corte Cost., 11 febbraio 2016, n. 21.

La pandemia, in sostanza, non è certo alla origine dell'interventismo statale, ma è divenuta occasione per accentuarlo, consentendo allo Stato di dettare regole particolareggiate in ordine ad attività tipicamente turistiche con la giustificazione del superiore interesse dell'intera collettività alla salute. Questa tendenza permarrà, almeno temporaneamente, in quanto nell'emergenza è risultata chiara la necessità pure per il settore turistico di una regia unica, tanto è che in tutto il mondo gli Stati si sono mobilitati allo scopo di salvaguardarlo¹³.

A favore del governo centrale certamente gioca, ancor più in momenti di crisi mondiale, l'essere l'unico soggetto internazionalmente riconosciuto, in grado di rappresentare l'Italia, con la conseguente opportunità di pubblicizzare l'intero Paese per far ripartire i flussi turistici, missione non demandabile agli enti locali. Soprattutto è il sempre più dominante profilo economico a incrementare l'accentramento di poteri in capo all'ente che riceve dall'Unione europea ed eroga i finanziamenti con liquidità proveniente dall'esterno ovvero dal proprio bilancio, ponendo le condizioni per l'accesso ai fondi da parte dei fruitori, ivi compresi Regioni ed altri enti locali¹⁴.

Preoccupa anche, ai fini della effettività delle competenze attribuite alla Regione, l'importanza che la Cassa depositi e prestiti e Invitalia potranno assumere nell'indirizzo e gestione delle grandi e medie imprese territoriali operanti nel settore turistico, laddove in forza delle norme sopra poste in evidenza dovessero entrare nel capitale delle società finanziate, con il rischio di creare un conflitto tra gli interessi regionali a dettare determinate regole vevoli per il proprio territorio e quelli statali ad evitare che soggetti, direttamente o indirettamente appartenenti al livello centrale, debbano conformarsi in diverse zone a norme differenziate.

¹³ Cfr. OECD, Tackling Covid 19, Contributing to global effort, Risposte di policy per il turismo, nota redatta dal Centro per la imprenditorialità, le PMI, le Regioni e le Città CFE dell'OCSE, per essere discussa dal comitato turismo del medesimo.

¹⁴ Sui problemi di destinazione dei fondi cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013; C. CITTADINO (a cura di), *Astrid. Proposte di politiche pubbliche per il governo del Paese. Il turismo*, aprile 2013, in *Astrid-online.it*.

Per quanto concerne l'ENIT, sarebbe auspicabile che possa divenire motore della ripartenza settoriale a condizione che il nuovo sistema di governance prevista sia davvero in grado di rendere le Regioni attrici in ogni processo decisionale. Allo stato, però, le stesse appaiono relegate al compito di mere esecutrici delle direttive statali, con la sola salvaguardia del loro coinvolgimento in fase predecisionale.

In era COVID-19, le procedure concertative, attuate non solo formalmente ma nel rispetto del principio di leale collaborazione, rimangono dunque fondamentali e costituiscono uno strumento in grado di coniugare le esigenze di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale con quelle peculiari delle singole Regioni, arginando il maggior potere acquisito dallo Stato per effetto dei fattori organizzativi ed economici collegati alla pandemia.