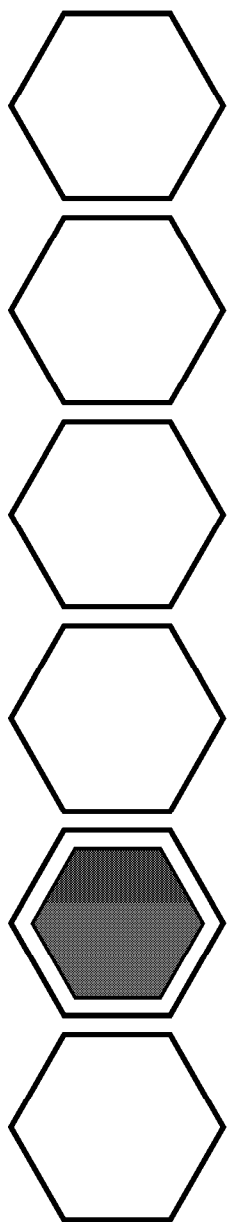


REGIONE TOSCANA



Consiglio Regionale

## Le competenze legislative regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione



Materie di competenza della  
V Commissione consiliare  
**Attività culturali e Turismo**

Maggio 2002

**LE COMPETENZE LEGISLATIVE  
REGIONALI DOPO LA RIFORMA  
DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

*Ricerca a cura delle Aree legislative  
e dei Servizi di assistenza alle Commissioni ordinarie  
del Consiglio Regionale della Toscana*

# Indice

Relazione generale p. 3

## Relazioni di settore:

- Cultura, beni culturali, spettacolo p.11
- Istruzione, diritto allo studio, edilizia scolastica p.18
- Informazione, Comunicazione p.25
- Sport -Ordinamento sportivo p.27
- Turismo p.33

## RELAZIONE GENERALE

### Premessa

La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha innovato profondamente il precedente ordinamento modificando radicalmente sia la posizione giuridica dei soggetti dotati di autonomia costituzionale, sia il sistema dei rapporti fra legislazione statale e regionale.

Sintetizzando, i tratti salienti del nuovo ordinamento costituzionale che, ponendosi totalmente in contrasto col sistema precedente, lo rifondano completamente sono tre.

Il primo, stabilito e regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione, consiste nel fatto che il nuovo sistema si fonda sulla separatezza e sulla parità dei legislatori statale e regionali.

I due legislatori infatti:

- a) sono sottoposti entrambi ai medesimi vincoli stabiliti dal primo comma dell'art.117 Cost. (rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali);
- b) sono regolati entrambi dal principio dell'assegnazione di competenze costituzionalmente definite, nell'ambito di materie che la Costituzione stessa enumera.

Inoltre, in antitesi col sistema precedente, la clausola generale di chiusura relativa alle materie non specificatamente elencate è posta ora esclusivamente a favore del legislatore regionale.

Il secondo aspetto deriva dalla nuova formulazione dell' art.114 Cost., primo e secondo comma, ove è stabilita la parità tra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni come elementi tutti egualmente costitutivi della Repubblica, e ove viene specificato che tanto i Comuni quanto le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono tutti enti dotati di autonomia nonché di propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Il terzo aspetto discende dalla nuova formulazione dell'art.118 Cost., che sancisce la potenziale attribuzione delle funzioni amministrative a tutti e ciascuno di questi livelli di governo, senza più alcuna riserva "automatica" di competenza che non sia quella legata all'applicazione del principio generale di attribuzione ai Comuni nel caso in cui una funzione non debba essere conferita ad altro livello di governo in base ai principi e ai criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Stante la loro portata "rivoluzionaria", questi tre elementi, ciascuno per proprio conto e tutti e tre insieme, sono al centro dei commenti di quanti, studiosi od operatori del diritto, si sono soffermati ad esaminare gli aspetti più significativi e la portata stessa dell'innovazione costituita dal nuovo titolo V della parte II della Costituzione.

In questa sede viene illustrato, ovviamente, solo il primo profilo che definisce il nuovo sistema di rapporti fra legislazione statale e regionale, considerato che una visione d'insieme sui connotati generali che caratterizzano tale nuovo sistema è una premessa indispensabile all'esame delle singole materie.

Al riguardo le osservazioni che seguono tengono conto delle valutazioni (talora problematiche) che la dottrina più autorevole ha finora espresso.

### **Il riparto delle competenze legislative ordinarie fra Stato e Regioni.**

Il precedente testo dell'art.117 Cost. operava il conferimento alle Regioni di limitati poteri legislativi, che solo marginalmente limitavano il potere legislativo ordinario generale dello Stato.

Al contrario il nuovo testo rovescia il rapporto: attribuisce alle Regioni la competenza legislativa, tranne che:

- a) nelle materie elencate al comma 2 che vengono attribuite alla esclusiva competenza dello Stato;
- b) la determinazione dei principi fondamentali delle materie elencate al comma 3 che è riservata alla legislazione dello Stato (cosiddette materie "concorrenti").

Infatti il comma 4 dell'art.117 statuisce con estrema chiarezza: **"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"**.

La potestà legislativa ordinaria (quella di rango costituzionale è rimasta invariata ed è perciò attribuita esclusivamente al Parlamento ed eventualmente al popolo attraverso il referendum) è dunque ripartita sulla base della competenza per materia, per cui nel nuovo sistema il legislatore statale perde la "competenza generale" e la legge statale non può più svolgere un ruolo generale unificante di tutto il sistema (nel nuovo sistema scompaiono infatti i limiti all'esercizio della competenza legislativa regionale

che erano attivi nel vecchio sistema e cioè quello delle grandi riforme economico-sociali; quello dei principi generali dell'ordinamento giuridico; quello dell'interesse nazionale).

Anche per quanto riguarda la potestà legislativa cosiddetta "concorrente" vi sono accentuati elementi di discontinuità rispetto al vecchio sistema: là dove il vecchio testo diceva che la Regione emana norme legislative "*nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato*" secondo il nuovo testo "*spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*".

Dalla nuova formulazione discende:

- a) che il nuovo testo effettua un mero riparto di competenza, senza porre limiti, per così dire, di rango alla normazione regionale (viene meno perciò il vecchio modello di tipo gerarchico: norme di principio –norme di dettaglio);
- b) alle regioni viene attribuita la potestà di legiferare immediatamente e senza incontrare limiti di sorta sia nel caso che i principi fondamentali possano essere desunti dalle leggi che già disciplinano la materia, sia nel caso che il legislatore regionale decida di

esercitare la propria potestà senza attendere l'emanazione di una legge statale che definisca i principi fondamentali. In tal caso, ovviamente, quando e se tale legge interverrà, la legislazione regionale nel frattempo intervenuta, dovrà essere adeguata alla normativa statale.

### **L'ambiguità del concetto di materia.**

Tuttavia il concetto di materia che si ricava dalla lettura dell'elenco fattone dal comma 2 per delimitare l'ambito di competenza esclusiva dello Stato non corrisponde al significato che tale parola assume nel linguaggio corrente, cosicché la chiarezza del citato comma 4 si stempera, spesso, nell'ambiguità.

Infatti accanto a materie la cui denominazione rispetta l'accezione corrente o comunque denota ambiti tipici della sovranità statale, si trovano denominazioni come “*giurisdizione e norme processuali*”, “*ordinamento civile e penale*”, “*giustizia amministrativa*” con le quali, come è stato osservato, non si separa semplicemente e quasi orizzontalmente una materia dall'altra, ma si individuano specifici ed essenziali fasci di rapporti soggetti alla sola potestà statale, quasi a voler confinare la potestà legislativa regionale ai soli rapporti amministrativi (che erano i confini del vecchio art.117, ma non certo quelli propri di ordinamenti davvero federali).

### **Le materie “trasversali”.**

Va inoltre considerato che alcune tra le materie riservate allo Stato alludono addirittura a vere e proprie politiche pubbliche per l'attuazione di diritti sanciti dalle disposizioni costituzionali che implicano interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti a “materie” diverse.

Così, in particolare, spetta allo Stato il potere di legiferare per determinare “*i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*”(art.117, comma 2, lett. m)

Data l'ampiezza e l'elasticità di queste espressioni risulta chiaro che, a questo titolo, lo Stato può intervenire in qualunque materia.

Non solo. In un recente convegno promosso da “legautonomie” esponenti autorevoli dei gruppi parlamentari che hanno proposto l'inserimento fra le materie riservate allo Stato quella prevista dalla norma costituzionale in argomento, ne hanno illustrato la portata sostenendo che le leggi di attuazione della competenza di cui alla lettera m) sono costituzionalmente necessarie, al contrario delle leggi per la determinazione dei principi fondamentali delle materie elencate al comma 3 art.117 (cosiddette materie concorrenti) che sono solo eventuali.

Da tali qualificazioni –è stato opinato dai relatori del convegno - discendono effetti notevoli sulla potestà legislativa regionale poiché le leggi costituzionalmente necessarie inibiscono l'esercizio del potere legislativo regionale in tutte le materie che sottendono la garanzia di diritti civili e sociali fino a quando con legge dello Stato saranno determinati i livelli di cui trattasi, mentre le leggi costituzionalmente eventuali di competenza dello stato non inibiscono l'immediato esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni.

Tesi estremistica che si risolve in una negazione del contenuto innovativo della riforma costituzionale e di quello che è stato definito “ordinamento a regionalismo legislativo”.

Un altro modo col quale lo Stato può “penetrare” in qualunque materia riservata alla competenza legislativa regionale è attraverso il disposto della lettera p) che mantiene allo

Stato il potere di determinare “*le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*” poiché ciò significa, come è stato giustamente sottolineato, dettare almeno un “inizio” della disciplina della materia in ordine alla quale viene stabilita la funzione.

#### **L’art.117 comma 5.**

Per completare il quadro della nuova dimensione della potestà legislativa regionale disegnata dalla riforma costituzionale del Titolo V merita menzionare il disposto dell’art.117 comma 5 che riconosce ciò che in passato era sempre stato negato, ossia una competenza delle Regioni (e delle Province autonome) a dare esecuzione non solo agli atti dell’Unione europea, ma anche agli accordi internazionali, quando tali accordi vertano in materie affidate alla competenza legislativa regionale.

Ovviamente qualora tali accordi vertano nelle materie di competenza cosiddetta concorrente, spetterà alle Regioni dare esecuzione a detti accordi nel rispetto dei contenuti dell’accordo e dei principi fondamentali fissati dalla legge dello Stato.

Appare infine opportuno sottolineare che l’esercizio della potestà legislativa regionale, sia di tipo “esclusivo” che “concorrente”, ha un effetto abrogativo delle norme statali attualmente in vigore che discendono dalle previgenti disposizioni costituzionali.

Il legislatore regionale deve pertanto preoccuparsi che la propria normazione detti una disciplina completa della materia al fine di colmare i vuoti che il venir meno della vecchia disciplina statale produce in modo da evitare difficoltà applicative ai destinatari delle norme.

#### **Le materie di competenza della V commissione consiliare permanente.**

Richiamati i tratti essenziali del nuovo sistema che regola i rapporti fra legislazione statale e regionale, occorre ora illustrare la tipologia e la dimensione della potestà legislativa regionale nelle materie di competenza della V commissione consiliare permanente.

La tabella allegata ex art.19 del Regolamento interno del Consiglio assegna alla competenza della V commissione le seguenti materie:

- Cultura
- Beni culturali
- Diritto allo studio e Istruzione
- Informazione
- Edilizia scolastica
- Sport
- Turismo

La cultura compare con la denominazione “promozione e organizzazione di attività culturali” nell’elenco delle materie cosiddette concorrenti rispetto alle quali lo Stato ha competenza legislativa solo per la determinazione dei principi fondamentali.

La materia **beni culturali** è presente con la denominazione “tutela dei beni culturali” nell’elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato e con la denominazione “valorizzazione dei beni culturali” nell’elenco delle materie concorrenti.

Residua pertanto alla competenza esclusiva della Regione l’ambito della “gestione dei beni culturali” il quale ben difficilmente si potrà considerare sottratto ai condizionamenti determinati dalle scelte operate dalla legge statale negli ambiti dove essa detiene potestà esclusiva o concorrente.

La materia **diritto allo studio** non compare, in quanto tale, negli elenchi dei commi 2 e 3. Essa è pertanto attribuita alla competenza esclusiva della Regione, salvo ciò che è già stato osservato in merito alla competenza “trasversale” dello Stato in materia di *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*.

Occorrerà anche tener conto dei vincoli che discendono direttamente sulla materia in argomento dall’art.34 commi 3 e 4 della costituzione.

La materia **istruzione** compare con la denominazione “norme generali sull’istruzione” nell’elenco delle materie di competenza esclusiva dello stato, e con identica denominazione nell’elenco delle materie concorrenti con una specificazione però che da un lato fa salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e dall’altro esclude l’istruzione e la formazione professionale. Quest’ultime pertanto rientrano a pieno titolo nella competenza esclusiva regionale.

Anche per questa materia vale quanto osservato in merito ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La materia **informazione** non compare in quanto tale negli elenchi dei commi 2 e 3 di tal che può essere considerata di competenza esclusiva della Regione, tenendo conto tuttavia:

- a) che nell’elenco delle materie concorrenti compare la materia *“ordinamento della comunicazione”*;
- b) che il diritto all’informazione è, nelle società democratiche mature, un diritto civile costituzionalmente garantito e quindi la materia ricade nella competenza trasversale dello Stato ex comma 2 lettera m).

La materia **edilizia scolastica** non compare con tale denominazione in alcuno degli elenchi di materie dell’art.117 cosicché si può ritenere che essa rientri nella competenza esclusiva delle Regioni. Tuttavia occorre tenere conto che l’art.33 comma 2 della Costituzione stabilisce che “la Repubblica..... istituisce scuole statali per tutti gli ordini e i gradi” per cui l’esercizio della potestà legislativa regionale è fortemente vincolato nel senso che anche in presenza di scuole istituite da privati è obbligatoria l’istituzione di scuole statali e i piani di edilizia scolastica devono assolvere a questo obbligo.

La materia **sport** compare con la denominazione “ordinamento sportivo” nell’elenco delle materie concorrenti per cui la parte residuale della materia è attribuita alla piena potestà legislativa delle Regioni.

La materia **turismo** non è compresa negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 del 117 e pertanto rientra nella piena ed esclusiva competenza delle Regioni le quali tuttavia dovranno tenere



conto nel disciplinare l'organizzazione dell'offerta turistica che fra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato è prevista la "tutela della concorrenza".

Nelle relazioni allegate sono illustrate per ogni singola materia in modo esaustivo:

- a) le sub materie;
- b) le disposizioni legislative attualmente in vigore;
- c) le eventuali interferenze con altre materie

in modo da offrire ai consiglieri il quadro preciso dei poteri conferiti al legislatore regionale.

## RELAZIONI DI SETTORE



## **CULTURA – BENI CULTURALI - SPETTACOLO**

La materia “cultura” si distingue tradizionalmente in due segmenti tra loro interdipendenti: “beni culturali” e “attività culturali”. Tra le attività culturali si comprendevano anche le attività dello spettacolo (prosa, musica, danza, cinema) che hanno assunto una rilevanza tale da essere considerate come materia a sé stante (vedi scheda specifica).

La Costituzione del 1948 attribuiva alle Regioni a statuto ordinario nella materia culturale solo una competenza concorrente riguardo a “musei e biblioteche di enti locali”, ma gli interventi mirati delle Regioni hanno determinato nel corso degli anni un riconoscimento di fatto del ruolo proprio regionale nella promozione delle attività culturali e nel settore della valorizzazione del patrimonio storico, artistico, architettonico, archeologico.

Con il DPR 616/1977, si riconosceva una competenza amministrativa regionale da disciplinare con una legge–quadro sulla tutela dei beni culturali (da emanarsi entro il 1979 e mai approvata). L’articolo 49 dello stesso DPR attribuiva alle Regioni attività di promozione educativa e culturale e di istituzioni culturali di interesse locale.

La legge 59 del 1997 riserva allo Stato la “tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico” escludendola dal trasferimento a Regioni ed enti locali. Il relativo decreto di attuazione 112/1998 conferma in gran parte l’assetto preesistente precisando, però, la terminologia:

- per “tutela” si intende ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali;
- per “valorizzazione” si intende ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione;
- per “promozione” si intende ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali
- per “gestione” ogni attività diretta, mediante l’organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione.

Le definizioni di beni culturali e di attività culturali completano il contenuto dell’art. 148. Il decreto legislativo da un lato, riserva allo Stato la tutela, dall’altro, prevede il concorso della Regione e degli enti locali alle attività di conservazione dei beni ed un ruolo specifico nella valorizzazione e promozione mediante forme di cooperazione strutturali e funzionali tra lo Stato, Regioni ed enti locali.

Nel nuovo assetto costituzionale, è riaffermata espressamente la competenza esclusiva statale per la materia “tutela dei beni culturali” (vedi lettera s) del comma 2 dell’art. 117): tale ambito rimane regolato dal recente “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali” (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490).

Nel comma 3 dell’art. 117, sono ora indicate tra le materie a legislazione concorrente regionale la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” e la “promozione e organizzazione di attività culturali”; tale competenza legislativa può essere considerata “nuova” solo in quanto non esplicitamente conferita dalla legislazione precedente, ma non

trova le Regioni impreparate dal momento che già avevano ampiamente esercitato i loro poteri amministrativi e anche normativi in queste sub-materie.

Si deve osservare, inoltre, che non esistono normative-quadro incidenti su tali settori, avendo la legislazione statale per oggetto la tutela oppure la promozione di particolari beni od attività la cui gestione apparteneva allo Stato, senza dettare disposizioni valide per le autonomie regionali o locali.

La determinazione dei principi fondamentali della materia appare in questo caso particolarmente ardua, poiché il rischio di reintrodurre limiti rigidi ed antistorici all'azione delle Regioni ormai largamente esplicata porterebbe ad un prevedibile contenzioso dagli esiti dannosi per la cultura.

La riserva di competenza statale attinente alla tutela è in una certa misura attenuata da altre due disposizioni costituzionali del tutto innovative.

La prima è contenuta nell'articolo 118, comma 3, e riguarda le funzioni amministrative: "la legge statale .....disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali"; si prefigura, in sostanza, un ruolo riconosciuto alle regioni anche sulla tutela sia pure attraverso l'intesa con le strutture statali.

La seconda disposizione ha una portata di livello ordinamentale: si prevede che alcune regioni possano acquisire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" concernenti talune materie di competenza esclusiva statale (tra esse è prevista la tutela dei beni culturali); il procedimento per ottenere le nuove competenze è dettato dall'articolo 116, comma 3, e prevede che la Regione interessata assuma una iniziativa in tal senso, che siano sentiti gli enti locali, che venga emanata una legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta e sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Tale previsione costituzionale prefigura un regionalismo a regime differenziato tra le Regioni a statuto ordinario che potrebbero esercitare competenze ulteriori a seconda della volontà espressa dalla Regione e condivisa dallo Stato con proprio atto.

Si segnala che la Giunta regionale della Toscana ha deciso di percorrere la via della richiesta di ampliamento della competenza legislativa della Regione proprio riguardo alla tutela dei beni culturali, incaricando un gruppo di lavoro coordinato dal prof. Marco Cammelli di redigere una proposta di legge in proposito.

## SPETTACOLO

La materia “spettacolo” è stata in passato assimilata alle “attività culturali”, pur avendo le caratteristiche proprie di una sub-materia ed una vasta normativa di settore suddivisa per tipologie di attività.

Nell’elenco di materie di competenza concorrente del nuovo articolo 117, compare la dizione “promozione e organizzazione di attività culturali”, mentre non si rinviene la nozione di “spettacolo”. Secondo l’interpretazione data dagli studiosi, gli elenchi di materie dei commi 2 e 3 devono essere considerati tassativi, ogni altra materia o sub-materia non citata sarebbe, quindi, riservata alla competenza residuale della Regione: sulla base di tale tesi interpretativa, si dovrebbe includere anche lo “spettacolo” tra quelle materie a competenza esclusiva regionale.

In altra ipotesi, qualora si facesse riferimento ad una materia più generica ed ampia quale “attività culturali”, la disciplina dello spettacolo ricadrebbe nell’ambito della potestà legislativa concorrente regionale per l’esercizio della quale occorre tenere conto dei “principi fondamentali” posti dalla legislazione statale. Tale competenza incontra ostacolo nel fatto che le varie attività di spettacolo (prosa, musica, cinema) sono ad oggi ancora del tutto prive di leggi-quadro, nonostante la previsione della loro emanazione entro il 31 dicembre 1979 fosse affermata dall’articolo 49, comma 2, del DPR 616/1977. Il trasferimento di funzioni e competenze in materia di spettacolo era stato previsto anche dalla legge 203 del 1995 (riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport) emanata a seguito della soppressione del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, ma i decreti legislativi non sono mai stati approvati. Anche i vari tentativi di approvare leggi-quadro in materia compiuti nella scorsa legislatura non sono andati a buon fine.

Si deve osservare, inoltre, che anche la vicenda del conferimento di nuove competenze alle Regioni ed agli enti locali sfociata nell’approvazione del decreto legislativo 112/1998 non ha comportato veri passaggi nella materia in esame, poiché l’articolo 156 si è limitato ad elencare i compiti di rilievo nazionale riservati allo Stato; alla lettera n) di tale disposizione, si afferma che lo Stato “programma e promuove, unitamente alle regioni e agli enti locali, la presenza delle attività teatrali, musicali e di danza sul territorio, perseguendo obiettivi di equilibrio e omogeneità della diffusione della fruizione teatrale, musicale e di danza,....a questo fine ....utilizzando gli ausili finanziari di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163”.

La situazione attuale delle competenze amministrative prevede l’esercizio da parte del Dipartimento dello spettacolo del Ministero per i beni e le attività culturali delle “funzioni di sostegno, promozione e vigilanza delle attività di spettacolo in Italia e all’estero ed alla gestione del Fondo unico dello spettacolo (di cui alla legge 163 del 1985, tuttora in vigore).

La gestione del Fondo ed i relativi criteri per l’assegnazione dei contributi sono disciplinati da regolamenti ministeriali, l’ultimo dei quali è stato emanato in data 8 febbraio 2001 per le attività musicali. Tale atto appare come lesivo delle competenze regionali e sintomatico della volontà di affermare la continuità della competenza statale in materia al di là dei mutamenti costituzionali.

## CULTURA - BENI CULTURALI

### INTERFERENZE CON MATERIA DI COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE

Art. 117, comma 1: Vincoli derivanti - dall'ordinamento comunitario  
- dagli obblighi internazionali

Art. 117, comma 2, lettera:

s) - Tutela dei beni culturali  
- Tutela dell'ambiente

a) rapporti dello Stato con la U.E.

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose

e) sistema tributario dello Stato

g) ordinamento degli enti pubblici nazionali

l) ordinamento civile e penale

m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

n) norme generali sull'istruzione

### INTERFERENZE CON MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE

Art. 117, comma 3:

- Rapporti internazionali e con l'Unione Europea
- Sicurezza del lavoro
- Istruzione
- Ricerca scientifica e tecnologica
- Governo del territorio
- Valorizzazione dei beni culturali / Promozione e organizzazione di attività culturali

## **SPETTACOLO**

### **INTERFERENZE CON COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE**

Articolo 117, comma 2, lettera:

e) - tutela della concorrenza  
- sistema tributario dello Stato

g) ordinamento degli enti pubblici nazionali (ad es. E.T.I.)

l) ordinamento civile e penale

n) norme generali sull'istruzione

o) previdenza sociale

r) opere dell'ingegno

### **INTERFERENZE CON MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE**

Articolo 117, comma 3:

- tutela e sicurezza del lavoro
- istruzione
- professioni
- valorizzazione dei beni culturali



## **Spettacolo ( musica – teatro - cinema )**

### ELENCO DELLA PRINCIPALE NORMATIVA STATALE

LEGGE 4 novembre 1965, n. 1213

Nuovo ordinamento dei provvedimenti a favore della cinematografia

LEGGE 14 agosto 1967, n. 800

Nuovo ordinamento degli enti lirici e delle attività musicali

LEGGE 14 agosto 1971, n. 819

Interventi a favore del credito cinematografico

LEGGE 14 novembre 1979, n. 589

Provvedimenti per le attività musicali e cinematografiche.

LEGGE 30 aprile 1985, n. 163

Nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo

LEGGE 20 gennaio 1994, n. 60

Interventi in favore delle associazioni concertistiche e assimilate.

LEGGE 1 marzo 1994, n. 153

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 1994, n. 26, recante interventi urgenti in favore del cinema.

LEGGE 30 maggio 1995, n. 203.

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97 recante riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport

D.P.C.M. 12 marzo 1994

Istituzione del Dipartimento dello spettacolo

D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 367

Disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato

D.P.C.M. 9 agosto 1996, n. 483

Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 4 del D.L. 29 marzo 1995, n. 97 , convertito, con modificazioni, dalla L. 30 maggio 1995, n. 203, recante riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport

LEGGE 17 ottobre 1996, n. 534

Nuove norme per l'erogazione di contributi statali alle istituzioni culturali

D.Lgs. 23 aprile 1998, n. 134

Trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, a norma dell'articolo 11, comma 1, lettera b), della L. 15 marzo 1997, n. 59

LEGGE 15 dicembre 1998, n. 444

Nuove disposizioni per favorire la riapertura di immobili adibiti a teatro e per attività culturali.

D.Lgs. 21 dicembre 1998, n. 492

Disposizioni correttive ed integrative dei D.Lgs. 18 novembre 1997, n. 426 , D.Lgs. 8 gennaio 1998, n. 3 , D.Lgs. 29 gennaio 1998, n. 19 , D.Lgs. 29 gennaio 1998, n. 20 , e D.Lgs. 23 aprile 1998, n. 134

LEGGE 21 dicembre 1999, n. 513

Interventi straordinari nel settore dei beni e delle attività culturali

LEGGE 26 gennaio 2001, n. 6

Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 24 novembre 2000, n. 345, recante disposizioni urgenti in tema di fondazioni lirico-sinfoniche.

LEGGE 23 febbraio 2001, n. 29

Nuove disposizioni in materia di interventi per i beni e le attività culturali

## ISTRUZIONE, DIRITTO ALLO STUDIO, EDILIZIA SCOLASTICA

### Istruzione

La legge 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V della Costituzione, entrata in vigore l'8 novembre 2001, affida allo Stato la potestà esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione", individua quale materia di legislazione concorrente l'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, ed affida alla esclusiva competenza regionale l'istruzione e la formazione professionale.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione, infatti, contiene un elenco delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ed un elenco delle materie riservate alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni. Si prevede, infine, con clausola residuale, che spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente. In sintesi:

### Articolo 117

Competenza esclusiva statale	Competenza concorrente	Competenza esclusiva regionale
n) norme generali sull'istruzione	d) istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	Istruzione e formazione professionale.

La Regione si trova, oggi, ad avere una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione che prima non aveva, limitata dai principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato. Si tratta di una novità introdotta dalla riforma del Titolo V, in quanto, in precedenza la Regione aveva soltanto potere amministrativo nell'istruzione in generale.

Altra novità importante è la competenza esclusiva in materia di istruzione professionale: in tale materia la Regione aveva soltanto una potestà legislativa concorrente, cioè limitata dai principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

Nella materia "assistenza scolastica" prevista dal precedente testo dell'articolo 117 (competenza concorrente) la Regione ha legiferato nell'ambito dei principi statali. Nel nuovo ordinamento, la materia "assistenza scolastica" (diritto allo studio), non facendo parte dell'elenco delle materie di competenza concorrente è da ritenersi di competenza residuale esclusiva delle Regioni.

Da quanto detto, quindi, emerge che il sistema istruzione è così strutturato:

- allo Stato è assegnata la determinazione di principi generali sull'istruzione validi su tutto il territorio nazionale;
- alle scuole autonome la didattica e gli standard nazionali attraverso i piani dell'offerta formativa, con la garanzia del principio della libertà d'insegnamento da parte degli insegnanti;
- alle Regioni la programmazione dell'offerta di istruzione, di formazione, di orientamento, di apprendimento lungo tutto l'arco della vita (*life long learning*) l'attribuzione delle risorse, delle strutture, con l'attuazione del principio di sussidiarietà verso i Comuni, le Province e le scuole autonome.

Occorre inoltre ricordare che:

- il decreto legislativo 112/1998 ha già individuato nelle Regioni la responsabilità dell'offerta formativa integrata, intesa come integrazione dell'istruzione e della formazione;
- che alle Regioni è già stata affidata la responsabilità dei Piani del dimensionamento scolastico (base essenziale per l'autonomia scolastica);
- che le Regioni hanno già la responsabilità della programmazione nell'istruzione e formazione tecnico professionale superiore integrata;
- che le Regioni hanno la responsabilità dei piani per l'educazione degli adulti;
- che i Comuni e le Province e le Scuole autonome hanno già compiti di gestione o programmazione a livelli territoriali meno ampi.

Alcune criticità

- a) Occorre comprendere quali sono le “norme generali” dell'istruzione che costituiscono il limite al potere legislativo regionale (cfr., a questo proposito, il disegno di legge n. 1306 (S) (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) presentato dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca il 3 aprile 2002.
- b) Per quanto riguarda la competenza concorrente si tratta di stabilire quali ulteriori principi fondamentali sulla base delle materie riservate allo Stato dalla legge Bassanini (ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica, stato giuridico del personale) di cui alla legge n. 59 del 1997, articolo 1, lettera q).
- c) Autonomia scolastica: si tratta di un altro limite alla potestà legislativa regionale. Fare” salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche” che significa? Si tratta del rispetto dell'autonomia scolastica come principio, oppure significa che la Regione non può intervenire in questo campo?

## **Normativa di riferimento**

### **a) Principi costituzionali**

L'istruzione è, secondo le norme fondamentali e i principi della Costituzione, condizione primaria ed essenziale per il progresso della comunità nazionale.

Articolo 9: “la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica”.

Articolo 33: “L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà ed ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”.

Articolo 34: “La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci ed i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”.

### **b) La Legge Bassanini e il d. lgs 112/1998**

La legge 15 marzo 1997, n. 59, ha disposto la “delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”. Nella parte generale sono contenuti riferimenti di particolare importanza alle funzioni relative all'ordinamento ed all'istruzione scolastica e, in particolare, l'articolo 21 è dedicato all'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi, fissando principi, criteri e modalità per la riforma della scuola, prevedendo regolamenti e provvedimenti amministrativi per la sua attuazione.

Con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59 lo Stato si è trattenuto le seguenti funzioni e compiti (Art. 137):

- a) la determinazione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata;
- b) la valutazione del sistema scolastico;
- c) la determinazione e l'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio statale e del personale alle istituzioni scolastiche;
- d) le funzioni relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale di arte drammatica, all'accademia nazionale di danza, alle istituzioni culturali straniere in Italia.

Sono di competenza dello Stato i compiti e le funzioni relativi alle scuole militari ed ai corsi scolastici organizzati, con il patrocinio dello Stato, nell'ambito delle attività attinenti alla difesa e alla sicurezza pubblica, nonché i provvedimenti relativi agli organismi scolastici istituiti da soggetti extra-comunitari, ai sensi del D.P.R. 18 aprile 1994, n. 389.

Mentre sono delegate alle Regioni le seguenti funzioni amministrative (d. lgs 112/1998, Art. 138):

- a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale post-obbligo, post-secondaria, tecnico-superiore, con riferimento alla legge n. 196/1997;
- b) la programmazione, sul piano regionale, della rete scolastica, sulla base dei piani predisposti dalle province, sentiti i comuni, anche per effetto del DPR 18 giugno 1998, n. 233, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);
- c) la suddivisione, anche in base alle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- d) la determinazione del calendario scolastico;
- e) il finanziamento delle scuole non statali;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

La delega delle funzioni sopra elencate viene attuata dal secondo anno scolastico immediatamente successivo all'entrata in vigore del regolamento di riordino delle strutture centrale e periferica del Ministero della Pubblica istruzione, emanato con DPR 6 novembre 2000, n. 347, pubblicato sulla G.U. n. 277 del 27 novembre 2000.

Con lo stesso d. lgs. 112/1998 sono infine attribuiti alle *province*, per l'istruzione secondaria superiore, ed ai *comuni*, per gli altri gradi inferiori di scuola, i seguenti compiti e le seguenti funzioni (art. 139):

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

Restano riservate allo Stato le competenze inerenti alle funzioni suddette, individuate dall'articolo 137 .

I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province (ciascuno in relazione al grado d'istruzione di propria competenza), esercitano, d'intesa con le istituzioni scolastiche, le seguenti funzioni relative alle seguenti attività previste dal secondo comma dell'articolo 139:

- a) istruzione ed educazione degli adulti;

- b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
- c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- e) interventi perequativi;
- f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.

## **Diritto allo studio – normativa di riferimento:**

Si tratta di materia di competenza esclusiva della Regione.

La normativa che regola la materia è la seguente:

- Legge regionale 19 giugno 1981, n. 53 (Interventi per il diritto allo studio)
- Legge regionale 26 novembre 1998, n. 85 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.) (Articoli 16-32)
- DPCM 5 agosto 1999, n. 320 (Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 27 della L. 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo)
- DPCM. 4 luglio 2000, n. 226 (Regolamento recante conferma con modificazioni del DPCM 5 agosto 1999, n. 320 concernente disposizioni di attuazione e dell'art. 27 della L. 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo)
- legge. 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)
- DPCM 14 febbraio 2001, n. 106 (Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 1, comma 9, della legge 10 marzo 2000, n. 62, concernenti un piano straordinario di finanziamento alle regioni ed alle provincie autonome di Trento e di Bolzano per l'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa delle famiglie per l'istruzione)"
- D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59) (Articoli 135-147)
- Legge. 10 febbraio 2000, n. 30 (Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione)
- DPR 8 marzo 1999, n. 275 (/Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59).

## **Edilizia scolastica**

La materia edilizia scolastica è di *competenza esclusiva delle Regioni*, non rientrando fra quelle indicate all'articolo 117 della legge costituzionale 3/2001.

### Normativa di riferimento

La legge 11 gennaio 1996, n. 23 (Norme per l'edilizia scolastica) ha stabilito norme in materia di edilizia scolastica ed all'articolo 11 ha previsto che le Regioni emanano, nel rispetto della normativa nazionale in materia di lavori pubblici, norme legislative per la realizzazione di opere di edilizia scolastica.



## **Legislazione statale in materia di istruzione**

### **Istruzione**

D.lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado)

### **Autonomia scolastica**

DPR 8 marzo 1999, n. 275 (Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59) (*pubblicato in G.U. n. 186 del 10 agosto 1999, S.O.*)

### **Contenuti dell'autonomia**

Articolo 21, legge 15 marzo 1997, n. 59; D.lgs. 112/1998

### **Elevamento dell'obbligo scolastico**

Legge 20 gennaio 1999, n. 9 (Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione) (*pubblicata in G.U. n. 21 del 27 gennaio 1999*)

Decreto ministeriale 9 agosto 1999, n. 323 (Regolamento recante norme per l'attuazione dell'articolo 1 della legge 20 gennaio 1999, n. 9, contenente disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo dell'istruzione) (*pubblicato in G.U. n. 218 del 16 settembre 1999*)

### **Obbligo formativo**

Legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 68  
(*pubblicata in G.U. n. 118 del 22 maggio 1999, S.O. n. 99*)

### **Parità scolastica**

Legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione) (*pubblicata in G.U. n. 67 del 21 marzo 2000*)

### **Riforma dei cicli**

Legge 10 febbraio 2000, n. 30 (Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione) (*pubblicata in G.U. n. 44 del 23 febbraio 2000*)

### **Riforma Ministero pubblica istruzione**

D. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) (*pubblicato sulla G.U. n. 203 del 30 agosto 1999*)

### **Riforma Organi collegiali della scuola**

D. Lgs. 30 giugno 1999, n. 233 (Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59) (*pubblicato in G.U. n. 170 del 22 luglio 1999*)

## **INFORMAZIONE - COMUNICAZIONE**

La materia “informazione” non compariva tra le attribuzioni regionali nel testo della previgente Carta costituzionale essendo pacifica l’indivisibilità delle regole di funzionamento di un presupposto di una democrazia come la libertà di informazione (vedi articolo 21 Cost.).

L’articolo 117 post-riforma inserisce tra le materie a legislazione concorrente una nuova materia “ordinamento della comunicazione” che si presenta di difficile individuazione.

L’assenza di coinvolgimento nella legislazione vigente delle Regioni in materie che sono assimilabili quali le “telecomunicazioni” o le “garanzie nelle comunicazioni”. In particolare, la legge che ha istituito la “Autorità per le garanzie nelle comunicazioni” (Legge 249 del 1997 c.d. “Maccanico”) non fa menzione di un ordinamento della comunicazione, ma si riferisce alle “comunicazioni” o “telecomunicazioni”, ricomprendendo nel settore oggetto di disciplina ogni tipo di trasmissione attraverso mezzi di comunicazione: telefonia fissa e mobile, radio, televisione, stampa, internet.

Al fine di definire l’argomento, non aiuta neppure l’attuale organizzazione statale, poiché il Ministero competente è denominato “delle comunicazioni”, e le funzioni ad esso attribuite attengono a “poste, telecomunicazioni, reti multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni”. Il dettaglio delle funzioni ministeriali (d.lgs. n. 300 del 1999, come modificato dal d.l. 217/2001, art. 32-ter) si riferisce sempre a “telecomunicazioni” o “politiche nel settore delle comunicazioni” ovvero “tecnologie dell’informazione”.

Nella legge 249/1997, viene usato il termine comunicazione solo nell’articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5, ove si regola la tenuta del “registro degli operatori di comunicazione”: tale registro iscrive: i soggetti destinatari di concessione o autorizzazione, le imprese concessionarie di pubblicità, le imprese di produzione di programmi radiofonici e televisivi, imprese editrici di giornali o periodici, le agenzie di stampa, le imprese fornitrici di servizi telematici e di telecomunicazioni, compresa l’editoria elettronica. L’indicazione dei soggetti iscrivibili si ricollega ai poteri di vigilanza e controllo dell’Autorità per le comunicazioni creata dalla stessa legge.

Il costituzionalista prof. Enzo Cheli ha espresso in una audizione al Parlamento la seguente opinione sull’ambito della materia in questione: l’esatto contenuto non è chiaro perché l’espressione non è mai stata usata nella legislazione; esistono la comunicazione politica (legge 28/2000) e la comunicazione istituzionale (legge 150/2000); la legge 249/1997 parla di un “sistema delle comunicazioni”; i limiti degli obblighi internazionali e delle norme comunitarie (ex art. 117, comma 1) sono determinanti ed incisivi, così come il limite dei diritti civili (articoli 15 e 21 Cost.) e dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (lettera m), comma 2, art. 117); l’assenza di una legge-quadro o di una disciplina organica dell’intero comparto telecomunicazione e radiotelevisione rende complessa e incerta l’individuazione dei principi fondamentali, coincidenti in gran parte con i vincoli comunitari.

In conclusione, si cita l’importante sentenza della Corte costituzionale n. 348 del 1990 in cui si è affermato che “l’informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa è

attività che – per il fatto di collegarsi, nel nostro sistema, all’esercizio di una libertà fondamentale (quale quella di espressione del pensiero) ed alla presenza di un valore essenziale per la democrazia (quale quello del pluralismo) – non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell’art. 117 Cost.”. Tale sentenza ha riconosciuto la competenza regionale al sostegno degli organi di informazione locale poiché le Regioni sono soggetti costituzionali investiti di competenze sia politiche che amministrative e il diritto all’informazione (libertà di informare e diritto ad essere informati) è una condizione preliminare per l’attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico.

## **SPORT (ORDINAMENTO SPORTIVO)**

La materia "sport" non compare come tale né nella Costituzione del 1948, né nel nuovo articolo 117 che, però, comprende l'ordinamento sportivo tra le materie a competenza concorrente regionale.

Nel sistema previgente alla riforma, si riteneva pacifica l'attribuzione allo Stato di tutte le competenze in merito allo sport agonistico ed alle competizioni sportive sia nazionali che internazionali: l'ordinamento nato nel 1942 con la creazione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), non poteva prevedere alcun ruolo affidato ai poteri locali.

In seguito, l'emanazione del DPR n. 616 del 1977 confermò la netta distinzione tra le competenze proprie del CONI relative all'agonismo e quelle competenze trasferite alle Regioni relative alla promozione di attività sportive e ricreative ed alla realizzazione dei relativi impianti e attrezzature (articolo 56, comma 2, lettera b), compreso nella parte relativa al Turismo).

Tale norma rappresenta un principio fondamentale della materia ed è tuttora in vigore, poiché non è stata modificata neppure dal successivo decreto legislativo n. 112 del 1998 di conferimento di funzioni alle Regioni. La conferma esplicita di un assetto centralistico nel settore dello sport è data anche dalla riforma del CONI prevista dalla legge 59 del 1997 (c.d. "Bassanini") ed attuata con il decreto legislativo n. 242 del 1999.

Il nuovo statuto del CONI del dicembre 2000 definisce l'ente all'art. 1 come "autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive"; l'articolo 2 dello statuto afferma che il CONI "detta i principi fondamentali per la disciplina delle attività sportive e per la tutela della salute degli atleti" e "detta principi per promuovere la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione, con particolare riferimento allo sport giovanile ferme le competenze delle Regioni in materia".

Nel DPR 616/1977, oltre al ruolo della Regione si afferma in modo chiaro anche la competenza attribuita come propria ai Comuni nell'ambito della promozione di attività ricreative e sportive: articolo 60, comma 1, lettera a). Si può, quindi, rilevare che la competenza legislativa regionale in questo settore troverà un limite certo nel rispetto di una funzione propria del Comune corrispondente al principio di sussidiarietà.

Altro discorso si deve fare sugli impianti sportivi, dal momento che non vi è dubbio sulla sussistenza di una potestà legislativa delle regioni in materia già sulla base dell'articolo 56 del 616/1977, ma ora si deve interpretare la nuova dizione costituzionale ordinamento sportivo: si potrebbe sostenere la piena competenza legislativa della Regione non ravvisandosi principi fondamentali nelle normative vigenti che possano limitare in senso accentratore la disciplina concreta tesa alla incentivazione e al sostegno delle opere di realizzazione di impianti sia rivolti all'agonismo, sia alla fruizione ricreativo-turistica. La riserva al CONI di pareri sugli impianti (consulenza tecnica prevista dal DPR 616/1977) non impedisce l'esplicazione dell'azione della Regione, tanto più se si considera la destinazione non sempre diretta all'attività agonistica di determinate strutture. Resta da definire poi, la natura di principio fondamentale della disposizione di cui all'articolo 56 sulla consulenza: si dovrebbe certamente ritenere non più vincolante per le regioni con il nuovo assetto.

L'attuale normativa regionale è di recente approvazione (l. r. 31 agosto 2000, n. 72) e tiene conto di una moderna visione delle attività motorie e sportive come elemento della

formazione ed educazione dell'individuo nella fase giovanile e come servizio sociale per tutte le età. Si è introdotto nella normativa anche il concetto di "cultura dello sport" come fenomeno sociale da tutelare.

L'eventuale intervento legislativo non può che incontrare difficoltà dovute all'assenza di leggi di settore che stabiliscono i principi fondamentali e alla rivendicazione di un ruolo della Regione esteso anche alla pratica agonistica ed alla sua organizzazione, come è da ritenere sussistente data la indicazione costituzionale "ordinamento sportivo" assai più ampia e incisiva rispetto ad "attività sportive".

## SPORT

### INTERFERENZE CON MATERIA DI COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE

Articolo 117, comma 2, lettera:

- a) **RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLO STATO - RAPPORTI DELLO STATO CON UNIONE EUROPEA**
  - C.I.O. e CONI
  - sentenza BOSMAN sulla libera circolazione
  
- b) **IMMIGRAZIONE**
  - professionisti stranieri extra-comunitari (vedi anche lettera i) cittadinanza)
  
- e) **SISTEMA TRIBUTARIO**
  - tassazione rimborsi e compensi ai dilettanti
  
- g) **ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI**
  - CONI
  - Istituto Credito Sportivo
  
- l) **ORDINAMENTO CIVILE E PENALE**
  - Società/Associazioni
  - sponsor
  - sanzioni per doping
  - frode sportiva
  
- m) **LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI DIRITTI CIVILI E SOCIALI**
  
- n) **NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE**
  - materia di insegnamento "educazione fisica"
  - giochi della gioventù
  - progetto "Sport per tutti"
  
- o) **PREVIDENZA SOCIALE**
  - assicurazioni
  - contributi per dilettanti

## **SPORT - ORDINAMENTO SPORTIVO**

### **INTERFERENZE CON MATERIA DI COMPETENZA CONCORRENTE STATALE**

- Articolo 117, COMMA 3:
  
- **TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO**

  - impianti/palestre
  - lavoro dipendente

  
- **ISTRUZIONE**

  - programmi scolastici
  - edilizia/palestre
  - organizzazione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche)

  
- **PROFESSIONI**

  - professionismo sportivo
  - istruttori (modello maestri di sci)

  
- **TUTELA DELLA SALUTE**

  - Certificati
  - Prevenzione antidoping

  
- **PROMOZIONE ED ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITÀ CULTURALI**

  - musei dello sport
  - cultura delle attività motorie
  - educazione allo sport per tutti

## **NORMATIVA STATALE IN MATERIA DI SPORT**

### **C.O.N.I.**

- Legge 16 febbraio 1942, n. 426  
Costituzione e ordinamento del Comitato olimpionico italiano (C.O.N.I.)
- D.P.R. 28 marzo 1968, n. 157  
Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942, n. 426 recante costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano (C.O.N.I.)
- Legge 31 gennaio 1992, n. 138  
Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)
- D.Lgs. 23 luglio 1999, n. 242  
Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59
- Nuovo statuto del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.) ai sensi del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, approvato con decreto del Ministero per i Beni e le Attività Culturali di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica il 28 dicembre 2000

### **Istituto per il credito sportivo**

- Legge 24 dicembre 1957, n. 1295  
Costituzione di un Istituto per il credito sportivo con sede in Roma
- D.M. 2 novembre 1959  
Approvazione dello statuto dell'Istituto per il credito sportivo, ente di diritto pubblico con sede in Roma
- D.P.R. 20 ottobre 2000, n. 453  
Regolamento per il riordino dell'Istituto per il credito sportivo, a norme dell'articolo 157 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.



## **Impianti sportivi**

- D.L. 3 gennaio 1987, n. 2

Misure urgenti per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi, per la realizzazione o completamento di strutture sportive di base e per l'utilizzazione dei finanziamenti aggiuntivi a favore delle attività di interesse turistico

- D.L. 2 febbraio, n. 22

Modifiche ed integrazioni al decreto-legge 3 gennaio 1987, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 marzo 1987, n. 65, concernente misure urgenti per la costruzione o l'ammodernamento di impianti sportivi, per la realizzazione e completamento di strutture sportive di base e per l'utilizzazione dei finanziamenti aggiuntivi a favore delle attività di interesse turistico

## TURISMO

Il previgente articolo 117 della Costituzione prevedeva il turismo e l'industria alberghiera, quali materie su cui la Regione potesse esercitare la propria potestà legislativa. Quest'ultima era definita *concorrente* con quella dello Stato, nel senso che Stato e Regione *concorrono* a disciplinare le materie in questione, materie che sono in parte disciplinate da leggi statali ed in parte da leggi regionali, perciò la competenza su di esse è *ripartita* tra Stato e Regione. A questo proposito si deve ricordare che non esiste alcun tipo di rapporto gerarchico tra legge statale e legge regionale, appartenendo a diversi ordinamenti che trovano entrambi il loro fondamento nella Costituzione, differenziandosi esse, oltre che per il diverso ambito di efficacia, per l'ambito di competenza. Più correttamente si può pertanto dire che la legislazione regionale incontrava dei limiti, ai quali era, per così dire, "subordinata":

- principi generali dell'ordinamento giuridico, desunti da leggi dello Stato;
- obblighi internazionali dello Stato, desunti dalle leggi statali contenenti l'ordine di esecuzione dei diversi trattati internazionali;
- norme fondamentali delle leggi statali che attuano riforme economiche e sociali;
- principi in quella data materia, stabiliti con legge dello Stato ed in ogni caso desumibili da leggi dello Stato.

In quest'ultimo limite si può intravedere un particolare rapporto gerarchico tra legge regionale ed appunto i *principi fondamentali della materia*, che potevano essere stabiliti in apposite leggi statali, definite leggi-cornice, od in mancanza di esse, desunti dalle leggi statali in materia ( articolo 9 (*condizioni per l'esercizio della potestà legislativa da parte della Regione*) della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (*costituzione e funzionamento degli organi regionali*) e da ciò consegue che l'assenza di una legge-cornice in una certa materia non impediva l'esercizio della potestà legislativa regionale, che in ogni caso doveva produrre una normativa in osservanza dei suddetti principi, poiché in difetto la disciplina regionale sarebbe stata illegittima costituzionalmente. Qualora i principi fondamentali in materia fossero stati modificati da leggi dello Stato, successivamente ad una disciplina regionale, quest'ultima sarebbe stata abrogata (illegittimità sopravvenuta), se in contrasto con essa ed le leggi regionali avrebbero dovuto essere modificate entro novanta giorni (articolo 10 (*adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica*) della legge 62/1953).

Un primo dettaglio di cosa comportasse la "regionalizzazione" del turismo e dell'industria alberghiera, secondo il principio del parallelismo di cui all'articolo (previgente) 118 della Costituzione per cui spettavano alle regioni le funzioni amministrative relative alle stesse materie demandate alla loro potestà legislativa, si evince dall'articolo 1 del D.P.R. 14 gennaio 1972, n.6 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle Funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale) che dispone : "*Le funzioni amministrative esercitate dagli organi dello stato in materia di turismo ed industria alberghiera sono trasferite per il rispettivo territorio, alle regioni a statuto ordinario. Il trasferimento predetto riguarda tutte le funzioni amministrative fra le quali sono comprese quelle concernenti:*

- a) *la programmazione, lo sviluppo e l'incentivazione del turismo regionale;*

- b) *l'organizzazione di manifestazioni turistiche;*
- c) *gli enti provinciali del turismo e le aziende autonome di cura, soggiorno o turismo, ivi compresi i controlli su tali enti, la nomina e la revoca degli amministratori;*
- d) *gli altri enti, istituzioni ed organizzazioni locali nelle materie del turismo;*
- e) *il riconoscimento e la revoca delle stazioni di cura, soggiorno o turismo, la delimitazione dei rispettivi territori, la classificazione delle stazioni stesse, nonché la determinazione delle località di interesse turistico. Rimane fermo il parere del Ministero delle finanze fino a quando la materia tributaria attinente ai provvedimenti stessi non sarà diversamente disciplinata;*
- f) *le agenzie di viaggio. Resta riservato allo Stato il nulla osta al rilascio delle licenze delle persone fisiche o giuridiche straniere; la classificazione e le locande di immobili adibiti ad uso di albergo, pensione, locanda; i complessi ricettivi extra alberghieri (campeggi, villaggi turistici, ostelli),*
- g) *vincolo alberghiero;*
- h) *le guide, comprese quelle alpine, i corrieri e gli interpreti;*
- i) *ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di turismo ed industria alberghiera, fermo restando quanto disposto dai successivi articoli."*

Gli articoli seguenti riservavano alla competenza statale tutto ciò che concerneva i rapporti internazionali, l'istituzione, gestione di uffici di rappresentanza all'estero, la promozione del turismo nazionale all'estero, che veniva esercitata attraverso l'ENIT, di cui le regioni potevano avvalersi (l'ultima normativa riguardante l'ENIT è la legge 11 Ottobre 1990, n.292 (ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo) seguita dal D.P.C.M. 11 ottobre 2000 (approvazione dello Statuto dell'Ente nazionale per il turismo), inoltre lo Stato riserva a sé la disciplina relativa all'ACI, CAI e di ogni altro ente etc. a carattere pluriregionale.

Rimanevano di competenza statale le attribuzioni in "materia di difesa nazionale, di pubblica sicurezza, di polizia giudiziaria e di sicurezza, di sicurezza negli impianti, nonché quelle altre che, pur essendo esercitate in relazione alle attività turistiche ed alberghiere, riguardano materie non comprese nell'art.117 della Costituzione."

Appaiono evidenti non solo l'intersettorialità delle materie, connesse al turismo, ma altresì la difficoltà di enucleare i principi generali della materia dalla legislazione vigente (testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, legislazione sanitaria, disciplina sulla pubblicità dei prezzi, contributi per la razionalizzazione e lo sviluppo alberghiero etc).

Il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 (attuazione della delega di cui all'art.1 della l. 22 luglio 1975, n.382) concernente, quest'ultima, norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, completava il quadro delle competenze assegnate alle Regioni. Il turismo e l'industria alberghiera sono inseriti nel titolo IV Sviluppo economico, capo III, articolo 56 "Le funzioni amministrative relative alla materia" turismo ed industria alberghiera" concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale.

Le funzioni predette comprendono fra l'altro:

- a) *le opere, gli impianti, i servizi complementari all'attività turistica;*
- b) *la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici. Restano ferme le attribuzioni del Coni per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività*

*promozionali. Per gli impianti e le attrezzature da essa promossi, la regione si avvale della consulenza del CONI;*

- c) la vigilanza sulle attività svolte e sui servizi gestiti, nel territorio regionale, per quanto riguarda le attività turistico-ricreative, dagli automobil club provinciali.*

Si deve inoltre rilevare che ai sensi dell'articolo 109, alle regioni sono trasferite le funzioni amministrative (nelle materie di cui al decreto) concernenti il credito agevolato, quindi anche nel settore turistico.

Erano sempre di competenza regionale, le funzioni amministrative relative alla materia "ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla regione", quindi per l'ambito qui trattato, tutto ciò che concerne la ristrutturazione degli EPT e le AACST.

Rimaneva di competenza statale tutto ciò che concerne gli enti nazionali in precedenza citati. L'articolo 60 attribuiva ai comuni, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni amministrative in materia di:

- a) promozione di attività ricreative e sportive;*
- b) gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche;*
- c) rifugi alpini, campeggi e altri servizi extralberghieri.*

Si era quindi in presenza della necessità di contemperare esigenze centrali e locali, al fine di una coerente politica nazionale del turismo, le cui esigenze erano più avanzate rispetto sia ai poteri effettivi delle regioni e sia all'assenza di principi generali rinvenibili in una legge-cornice.

Con l'attesa legge 17 maggio 1983, n.217 (legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che confermava in modo organico quanto disposto nel D.P.R. 616/1977, si riservava allo Stato, rectius Governo, le funzioni di indirizzo e coordinamento, ai fini del raggiungimento degli obiettivi della programmazione economica nazionale nel settore, funzioni per il cui esercizio il Governo si avvaleva di due organismi a cui partecipavano, nel Comitato di coordinamento per la programmazione turistica, anche i presidenti delle regioni, l'altro a carattere consultivo, i rappresentanti delle categorie interessate ed impegnate nel settore. Con la normativa di cui sopra veniva riaffermata la competenza regionale in materia di organizzazione turistica, attraverso l'istituzione delle APT, struttura comune per tutto il territorio nazionale che sostituiva le precedenti, quali organismi tecnico-operativi e strumentali muniti di autonomia amministrativa e di gestione, con funzioni di promozione e propaganda delle risorse turistiche locali, di informazione e accoglienza. Con legge regionale si individuavano le zone turistiche rilevanti, gli strumenti e le modalità di collegamento con gli altri enti territoriali, si dettava la disciplina amministrativa delle attività turistiche (imprese turistiche, classificazione delle strutture ricettive, definite ed individuate all'articolo 6, agenzie di viaggio e turismo, associazioni senza scopo di lucro operanti nel settore, attività professionali. A seguito del referendum abrogativo della legge 617/1959, istitutiva Del Ministero del turismo e dello spettacolo, si procedeva, con la legge 30 maggio 1995, n. 203 (riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport) nel quadro generale di un ampio processo di devoluzione con:

- trasferimento alle regioni di tutte le competenze e funzioni amministrative del soppresso Ministero, ad eccezione di quelle previste nella legge (sinteticamente riconducibili ad una programmazione unitaria delle politiche del settore, partecipazione all'elaborazione delle politiche comunitarie (fase ascendente e fase discendente), esercizio delle attività di indirizzo e coordinamento per la promozione turistica dell'Italia all'estero, per la disciplina delle imprese turistiche, per le attività

dello spettacolo, ivi compresa la gestione del Fondo unico, controllo sugli enti nazionali quali il Coni, elaborazione dati statistici, sostegno per il turismo dei disabili);

- attribuzione al Dipartimento del turismo, in attesa della legge istitutiva del Ministero delle attività produttive, delle funzioni in materia di turismo;
- istituzione di un Fondo per la riqualificazione dell'offerta turistica italiana, da ripartire tra le regioni sulla base di parametri concordati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Il percorso di conferimento delle funzioni amministrative alla "periferia", in osservanza del principio di sussidiarietà, si completava con le c.d leggi Bassanini ed il decreto legislativo 112/1998, all'articolo 43 confermava le funzioni amministrative relative alla materia "turismo ed industria alberghiera", già definite dal D.P.R. 616/1977, riguardanti ogni attività pubblica o privata relativa al turismo, comprese le agevolazioni, le sovvenzioni, i contributi, gli incentivi destinati alle imprese del settore. Secondo il disposto dell'articolo 44, rimanevano di competenza statale:

- definizione, in accordo con le regioni, delle linee guida contenenti i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico;
- monitoraggio delle fasi attuative delle linee guida relativamente agli aspetti statali;
- coordinamento intersettoriale delle attività connesse al settore;
- cofinanziamento, nell'interesse nazionale, di programmi regionali o interregionali per lo sviluppo del turismo.

E' evidente che alle suddette funzioni riservate allo Stato, si dovessero aggiungere quelle che esulano dai rapporto duale Stato-regioni, quali quelle dei rapporti internazionali, già individuate precedentemente dalla normativa del 1995 e meglio dettagliate all'articolo 7 (direzioni del Dipartimento per le imprese), comma 5, lettere da a) a i) del D.P.R. 26 marzo 2001, n.175 (regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive), norme queste di natura regolamentare, che non possono pertanto derogare alle norme di legge da cui traggono origine, in coerenza con quanto prescritto dal dlgs 112/1998.

La legge 29 marzo 2001, n.135 (riforma della legislazione nazionale del turismo) è anch'essa una "tappa" del percorso dei nuovi assetti delineati dagli interventi normativi sopracitati, con l'obiettivo principale enunciato nel titolo stesso, quindi per adeguare la disciplina vigente alle nuove esigenze del settore ed al mutato quadro istituzionale e si configura necessariamente come una nuova legge quadro. I principi fondamentali enunciati all'articolo 1, e di cui le regioni, a norma dell'articolo 117 della Costituzione, dovevano tener conto per la legislazione di loro competenza, assai ampia, e comunque obiettivo condiviso di tutti i livelli istituzionali, erano:

*"La Repubblica:*

- a) riconosce il ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del paese nel contesto internazionale e dell'unione europea, per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi;*
- b) favorire la crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale, anche ai fini dell'attuazione del riequilibrio territoriale delle aree depresse;*
- c) tutela e valorizza le risorse ambientali, i beni culturali e le tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile;*
- d) sostiene il ruolo delle imprese operanti nel settore turistico con particolare riguardo alle piccole e medie imprese e al fine di migliorare la qualità di organizzazione, delle strutture e dei servizi;*
- e) promuove azioni per il superamento degli ostacoli che si frappongono alla fruizione dei servizi turistici da parte dei cittadini, con particolare riferimento ai giovani, agli*

*anziani percettori di redditi minimi ed ai soggetti con ridotte capacità motorie e sensoriali;*

- f) tutela i singoli soggetti che accedono ai servizi turistici anche attraverso l'informazione e la formazione professionale degli addetti,*
- g) valorizza il ruolo delle comunità locali, nelle loro diverse ed autonome espressioni culturali ed associative, e delle associazioni pro-loco;*
- h) sostiene l'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto dello sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale;*
- i) promuove la ricerca, i sistemi informativi, la documentazione e la conoscenza del fenomeno turistico,*
- j) promuove l'immagine turistica nazionale sui mercati mondiali, valorizzando le risorse e le caratteristiche dei diversi ambiti territoriali.*

Gli obiettivi più rilevanti enucleabili:

- valorizzazione degli strumenti di cooperazione istituzionale, compresi anche i soggetti privati, per concertare una politica nazionale del turismo, quale settore essenziale per lo sviluppo economico (linee guida, conferenza nazionale del turismo, sistemi turistici locali);
- valorizzazione della natura imprenditoriale, in particolare degli operatori privati, delle attività turistiche con conseguente riduzione di oneri burocratici (fondo di cofinanziamento, semplificazioni ed abrogazioni di norme);
- introduzione di interventi di sostegno, anche finanziario, per una migliore fruizione dei servizi da parte di soggetti più deboli (fondo di rotazione, carta dei diritti del turista).

Il legislatore intendeva perseguire, attraverso la delegificazione della normativa preesistente, sia l'individuazione di strumenti flessibili e concordati, quali le linee guida, una migliore e più efficace definizione degli obiettivi di sviluppo, sia un rapido adeguamento dell'impianto legislativo alle esigenze espresse dal settore, rinnovando il quadro giuridico. E' nella prospettiva di una coerente politica intersettoriale e di nuovi scenari dei rapporti tra Stato e regioni che si può leggere la delegificazione relativa alle "linee guida", molto criticate dalle regioni che hanno letto tale strumento come una riappropriazione de facto da parte dello Stato di competenze già proprie. Il documento linee guida, integrabile e modificabile, sui cui contenuti l'accordo doveva essere raggiunto in sede di Conferenza Stato e Regioni, sentite le organizzazioni del settore, nel disposto legislativo, (articolo 2, comma 4, lettera da a) ad n), comma 5 lettera da a) ad f)), si palesava estremamente dettagliato nelle previsioni.

Sinteticamente si evidenziavano:

- terminologie omogenee e standard minimo dei servizi di informazione e di accoglienza ai turisti;
- criteri e modalità dell'esercizio su tutto il territorio nazionale delle imprese turistiche per le quali vi sia la necessità di standard omogenei ed uniformi;
- standard minimi di qualità delle camere di albergo e delle altre strutture ricettive in generale;
- standard minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche cui rapportare i criteri per la classificazione delle strutture ricettive;
- requisiti, modalità di esercizio, profili omogenei ed uniformi su tutto il territorio nazionale per le professioni turistiche, anche per quelle nuove,
- requisiti e standard minimi per attività ricettive gestite da associazioni senza scopo di lucro;

- criteri direttivi per la gestione di beni demaniali concessi per attività del settore;
- indirizzi generali per la promozione turistica dell'Italia all'estero;
- azioni dirette allo sviluppo dei sistemi turistici locali (articolo 5) e di reti di servizi intersettoriali ed integrate (porti turistici, approdi)
- utilizzo dei fondi nazionali e comunitari per lo sviluppo delle attività economiche turistiche ed infrastrutture nazionali.

Il fondante e fondamentale documento (DPCM) avrebbe dovuto essere approvato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ed al momento della entrata in vigore del decreto sarebbe stata abrogata la precedente normativa quadro, la legge 217/1983. Le Regioni (entro 9 mesi) avrebbero dovuto adottare provvedimenti attuativi della loro normativa, in difetto dei quali si sarebbero applicate del disposizioni del DPCM ed anche la disciplina relativa a superfici e volumi minimi delle camere di albergo.

Tali linee guida non sono state approvate nei tempi prescritti e l'intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione che colloca il turismo nella potestà legislativa (residuale) "esclusiva" della Regione, nel rispetto della Costituzione e con i soli limiti, sulla carta, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, non consente di ritenere davvero "esclusiva" la materia in questione, non solo per i vincoli appena citati, ma anche e soprattutto per le limitazioni trasversali dovute all'intreccio ineludibile con altre materie ad essa connessa e non ricadenti nella potestà legislativa "esclusiva", ma bensì in quella concorrente ed anche in quella "esclusiva dello Stato. Si è in presenza quindi di "vincoli" storici, per così dire, dovuti all'interconnessione trasversale per materia, e si può intravedere anche, in una prospettiva in fieri, una "nuova" concezione del turismo, evoluta rispetto alla tradizionale, poiché si è accennato alla integrazione e compenetrazione con altre valenze (vedi carta dei diritti, sostegno per i diritti dei più svantaggiati) che inducono a ritenere che il mosaico normativo sia da definirsi ancora di più con condizionamenti sulla legislazione regionale. Si consideri l'intervento penetrante dell'ordinamento comunitario, con il recepimento delle direttive e gli interventi integrativi della Corte di Giustizia, che non considera più solamente il turismo quale fattore economico, ma riconosce ad esso un ruolo importante per la società e lo sviluppo della persona umana. Si ricordi la tendenza a tutelare maggiormente il consumatore – turista, libera circolazione dei turisti, libera circolazione delle professioni turistiche e dei servizi turistici, anche sotto il profilo del destinatario del servizio (risarcimento danni), diritto di stabilimento, quasi una concretizzazione di un "diritto al turismo" in senso lato, ma che prefigura una sorta di nuovo diritto sociale, che seppure non esplicitamente sancito e riconosciuto, trova la propria ragione di essere considerato in relazione ad una normativa "sparsa", ma omogenea nelle finalità.

Per quanto attiene allo stato attuale della legislazione regionale toscana in materia, essa può essere considerata "esaustiva" degli ambiti trattati ed organica, non solo in riferimento a questi, ma altresì per la sua organicità ed ampiezza, poiché il recente testo unico 45/2000, il relativo regolamento di attuazione, ed anche la legge istitutiva dell'APET, consentono una trattazione della materia dettagliata ed osservante degli assetti istituzionali "decentrati".

Non si può escludere che, qualora lo Stato e le Regioni concertino, così come frequentemente richiesto specie dagli operatori del settore, un documento che realizzi nella sostanza quanto prevedeva l'articolo 4 della legge 135/2001, le linee guida, anche se di queste non vi è "supporto" normativo legittimo, dato l'intervenuto cambiamento del quadro di riferimento, questo documento, emanato ai sensi dell'articolo 44 del dlgs 112/1998, possa costituire, ipoteticamente, motivo di adeguamenti legislativi.

## TURISMO

INTERFERENZE CON MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO.

Vincoli ex articolo 117, comma 1:

ORDINAMENTO UNIONE EUROPEA - OBBLIGHI INTERNAZIONALI:

- DIRETTIVE sulle PROFESSIONI  
(es. Maestri di sci, Accompagnatori, ecc.)  
(vedi d. lgs. 391/1991 ; d. lgs. 319/1994; legge comunitaria 39/2001)
- DIRETTIVE Agenti di Viaggio
- DIRETTIVE Contratti di Viaggio (d.lgs. 111/1995)
- DIRETTIVE dati statistici turismo (d.lgs. 322/1989)
- DIRETTIVE difesa consumatori (viaggiatore in aereo, pubblicità, ecc.)
- TRATTATO UE: aiuti alle imprese; regime “de minimis”.

Articolo 117, comma 2:

lettera e) - TUTELA DELLA CONCORRENZA  
(vedi imprese, professioni turistiche)

lettera l) - ORDINAMENTO PENALE

T.U. Leggi di Pubblica Sicurezza (ad es. D.M. Comunicazione persone alloggiate, Autorizzazioni, ecc.);

lettera l) - ORDINAMENTO CIVILE

(ad es. affitto o cessione azienda, subentro, preposto, contratti di viaggio, clausole vessatorie)

lettera m) - LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI DIRITTI CIVILI E SOCIALI

lettera g) - ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI

(vedi ENIT – ICE; statuti)

lettera r) - ORDINAMENTO INFORMATIVO STATISTICO E INFORMATICO DEI DATI

(v. Statistiche turistiche ex d.lgs. 322/1999)

lettera a) - POLITICA ESTERA E RAPPORTI INTERNAZIONALI DELLO STATO

(vedi numerosi trattati di cooperazione in materia turistica adottati con D.P.R.)



## TURISMO

### INTERFERENZE CON MATERIE DI LEGISLAZIONE CONCORRENTE

Articolo 117, comma 3:

1) RAPPORTI INTERNAZIONALI E CON UNIONE EUROPEA DELLE REGIONI:

è ora possibile che la Regione dia attuazione diretta delle direttive e dei regolamenti comunitari, anche prima dell'approvazione della legge comunitaria statale; per la riforma necessaria della legge n. 86 del 1989 "La Pergola" è stato di recente presentato un DDL governativo.

.

2) PROFESSIONI:

Rimane da chiarire se e in quale misura si possa considerare esistente una competenza "statale" sulle professioni turistiche come tradizionalmente riconosciute: guide turistiche, accompagnatori, guide alpine, maestri di sci, direttori agenzie viaggi

Vedi legge di riforma n. 135/2001:

- D.P.C.M. per criteri uniformi esami
- Requisiti di esercizio
- profili omogenei e uniformi

Si esprimono forti perplessità alla inclusione nella materia "professioni" di quelle attinenti al turismo; eventuale necessità di una legge statale contenente principi fondamentali per tutte le professioni.

3) TUTELA DELLA SALUTE:

(vedi tutta la normativa igienico-sanitaria sulle strutture ricettive, sulla somministrazione di alimenti e bevande, sul personale addetto)

4) PROTEZIONE CIVILE / SICUREZZA DEL LAVORO:

(vedi tutta la normativa sulla sicurezza delle strutture ricettive e degli impianti)

5) GOVERNO DEL TERRITORIO:

- demanio marittimo ad uso turistico
- campeggi (norme speciali)

6) PORTI CIVILI:

(vedi porti ed approdi turistici legge regionale n. 68/1997)

7) COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO: (vedi Imposta di soggiorno, tasse di scopo)

## **Normativa in materia di turismo**

D.P.R. 14 gennaio 1972, n.6 (trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo ed industria alberghiera e del relativo personale)

legge 11 Ottobre 1990, n.292 (ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo)

D.P.C.M. 11 ottobre 2000 (approvazione dello Statuto dell'Ente nazionale per il turismo)

D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 (attuazione della delega di cui all'art.1 della l. 22 luglio 1975, n.382)

legge 17 maggio 1983, n.217 (legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica)

legge 30 maggio 1995, n. 203 (riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport)

D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59)

D.P.R. 26 marzo 2001, n.175 (regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive)

legge 29 marzo 2001, n.135 (riforma della legislazione nazionale del turismo)

legge regionale 23 marzo 2000, n.42 (testo unico delle leggi regionali in materia di turismo)

DPGR 23 aprile 2001, n. 18/r (regolamento di attuazione del testo unico in materia di turismo (LR 23 marzo 2000, n. 42)

legge regionale 28 gennaio 2000, n. 6 (costituzione dell'Agenzia di Promozione Economica della Toscana (APET))

