ON.LI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

X COMMISSIONE

- Attività produttive, commercio e turismo -

*

AUDIZIONE INFORMALE

mediante

MEMORIA SCRITTA[1]

in rif. al Disegno di Legge n. 1743 presentato il 4 aprile 2019 da On.li Zucconi, Meloni, Lollobrigida, Silvestroni, Rizzetto

per

"Istituzione del Ministero del turismo e
altre disposizioni per la promozione del turismo e il sostegno del lavoro e delle
imprese operanti nel settore turistico, nonché
deleghe al Governo per l'istituzione della Scuola nazionale di alta formazione turistica e
la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione di servizi turistici".

***

Onorevole Presidente della X Commissione della Camera dei Deputati, Onorevoli membri del consesso in epigrafe (sede referente), è intenzione della scrivente Asso-Consum[2] contribuire costruttivamente al processo d'interazione con il potere legislativo della nostra Repubblica.

[1] Come da comunicazione della segreteria della X Commissione del 28.05.2020 al Ministero dello Sviluppo Economico per l'audizione delle associazioni del C.N.C.U.

[2] Associazione per la difesa dei consumatori, degli utenti e dei cittadini nel campo della vita, dei consumi consapevoli, dell'eco-ambiente, del territorio, dell'energia e delle telecomunicazioni, iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (C.N.C.U.) di cui all'art 137 del D.lgs. 6 Settembre 2005, n° 206 (Codice del Consumo) e riconosciuta dal Ministero dello Sviluppo Economico ex D.M. 28.06.2010 (in G.U. con n. 163 del 15.07.2010).

A tal fine, dato per conosciuto il testo del Disegno di Legge n. 1743 richiamato nell'oggetto della presente, prima di ogni altro aspetto da esaminare, occorrerebbe definire se la proposta normativa rientra, allo stato attuale, nel perimetro d'inquadramento costituzionale per materia: valutazione che necessita imprescindibilmente di tenere conto del dettato presente nella Carta Fondamentale italiana sia dal punto di vista letterale-formalistico che dinamico-sostanzialistico.
Cosicché si debba stadiare preliminarmente, da una parte, l'oggetto principale della iniziativa parlamentare ovvero l'istituzione del Ministero del Turismo (slegando per ora quest'ultima da ogni altra proposta riscontrabile nel testo in esame) e, dall'altra parte, valutare quanto più possibilmente l'impatto e/o riflesso, non facilmente calcolabile, che la deliberazione di tale disegno di legge, in caso di sua approvazione per come oggi in discussione referente, potrebbe riguardare i diritti dei cittadini-consumatori-contribuenti.

1. **In ordine al perimetro costituzionale.**

Come già, in effetti, riportato nella relazione illustrativa degli On.li proponenti del Disegno di Legge in oggetto, è assodata l'inesistenza di qualsivoglia specificazione del termine "turismo" quale accezione linguisticamente e giuridicamente riconducibile ad una competenza per materia in capo allo Stato centrale, sia essa esclusiva o concorrente con le Regioni.
In base al dato letteral-formalistico dell'art. 117 Cost. non c'è spazio per lo Stato centrale di poter legiferare in materia di turismo.
Da tanto deriverebbe l'impossibilità tecnico-costituzionale di istituire un Ministero con la precipua funzione di governare un settore che spetta in via residuale alle Regioni della Repubblica.
Ciò non altro starebbe a significare che, nell'ipotesi il Parlamento deliberasse l'istituzione di tal nuovo composto istituzionale nello scacchiere ministeriale, ci si troverebbe a dover fare i conti con i derivanti conflitti di attribuzione ex art. 134 Cost. passibili, quindi, di intervento da parte della Consulta (ovviamente con gli strumenti e le modalità disciplinate dalla legge costituzionale che ne regola il procedimento).
Riflesso, quest'ultimo, che qualificherebbe improprio l'utilizzo normativo ordinario ove non accompagnato preordinatamente da una puntuale revisione costituzionale in materia: ovvero ritoccando l'art. 117 Cost. nella parte in cui non prevede tra le competenze esclusive o concorrenti dello Stato centrale, per l'appunto, il c.d. "turismo".
Tuttavia, è da segnalare che in data 18 aprile 2019 è stata presentata la (insperata) proposta di legge costituzionale volta alla revisione dell'art. 117 Cost. (con n. 1793) con la quale i proponenti vorrebbero inserire "turismo ed industria alberghiera" tra le prerogative a legislazione concorrente Stato-Regioni.
Ora, al di là del dato temporale di proposizione (ovvero prima il Disegno di Legge ordinario e dopo quello Costituzionale), è di chiaro segnale che per giungere all'istituzione di un Ministero del genere occorrerebbe definirne la genesi giuridico-operativa. A ciò aggiungendosi di tenere debitamente conto che nell'idea dei proponenti della suddetta Legge di Revisione n. 1793 si ravviserebbe un contro-limite costituzionale da non sottovalutare: limite, quest'ultimo, espresso sempre dall'art. 117 Cost. avente il seguente tenore *"nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"*.
Le finalità dichiarate nella relazione illustrativa del progetto di revisione, appena menzionato, confinano l'ipotetico disegno di rivisitazione ordinamentale (si ribadisce: a prescindere dal dato di proposizione temporale) più ad uno spirito di ri-accentramento dell'intera materia; ovvero del tutto il contrario di una "dinamica concorrente" con i territori regionali così da spiritualizzarne piuttosto una esclusività.
Su tale ultima valutazione ben si presterebbe, allora, una riforma del genere ove il caposaldo di revisione costituzionale, anticamera della *ratio* riformatrice legislativa, dovesse radicarsi

nell'*incipit* di politica-giuridica legato al *"ridare alla nazione gli strumenti istituzionali necessari per sviluppare una politica di sistema, indispensabile per sostenere la competizione con gli Stati concorrenti in ambito turistico. Infatti gli strumenti di governance di un sistema turistico sono tra i fattori che più influiscono sulla sua capacità competitiva. Per sviluppare una politica turistica unitaria ed efficace, che consenta all'Italia di competere ad armi pari nei mercati internazionali attraendo consumatori ed investitori... omissis... attraverso una modifica all'art. 117 della Costituzione, si intende reintrodurre una regia nazionale in materia"*.

Orbene, di tutta evidenza è che l'isperata "regia nazionale in materia", avente una inclinazione funzionale a stabilire unitariamente gli strumenti istituzionali a livello nazionale, non può che sottendersi ad un'idea di revisione costituzionale più ampia che si leghi alla c.d. "competenza esclusiva dello Stato centrale".

Dato assodato il parametro imprescindibile costituzionale[3], in termini di competenza, non foss'altro anche per rispetto dell'economicità del procedimento legislativo, un nuovo *riviver* del Ministero del Turismo (ove mai licenziato per la sua istituzione) non avrebbe, quindi, pari dignità nei confronti di altri dicasteri previsti dal D.Lgs. 300/99[4]; ma ciò non escluderebbe che le altre disposizioni proposte nel Disegno di Legge in esame, aventi legame normativo rispetto ad altre fattispecie, abbiano invece una dignità meritevole di attenzione sul piano dell'iter ordinario legislativo (sulla cui decisione spetta alla politica dare il proprio impulso).

È di patrimonio comune inoltre che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione nonché a seguito del famoso referendum abrogativo del 1993 (mediante il quale è stato soppresso il vivo Ministero del Turismo dell'epoca), lo Stato centrale non può più di fatto attuare politiche di governo in materia, ma semplicemente legiferare in ordine all'esercizio di attività amministrative come ad esempio gli adempimenti burocratici delle imprese oppure il supporto ad Enti (vedasi ENIT e ICE) che operano a livello nazionale per la valorizzazione e la promozione turistica unitaria.

---

[3] Limite stadiato anche dal ragionamento logico-giuridico rilevabile dalla lettura della pronuncia della Corte Costituzionale di cui alla sent. n. 79/2009, già richiamata nella relazione illustrativa del Disegno di Legge n. 1743 del 4 aprile 2019, con la quale si afferma che *"La disposizione, rientrando nella materia del turismo, appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006). Tuttavia, secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i princìpi di sussidiarietà e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni. Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006). Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale attuato con l'art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007. Per realizzare, infatti, economie di scala ed un contenimento dei costi di gestione delle imprese operanti nel settore, appare necessaria la predisposizione di una disciplina, uniforme su tutto il territorio nazionale, di procedure acceleratorie e di semplificazione, diretta a ridurre gli adempimenti a carico delle imprese operanti nel settore e la durata dei procedimenti, nonché a consentire un miglior coordinamento dell'attività delle varie autorità pubbliche interessate"*.

[4] L'art. 1, co. 2, della norma in questione espressamente prevede tra l'altro che *"In nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ovvero da conferire ai sensi dei decreti legislativi emanati in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59"*.

Quadro periferico normativo trasmigrato nel c.d. Codice del Turismo D.Lgs. 79/2011 con il quale, precisamente all'art. 2[5], si è tracciato il perimetro costituzionale ultroneamente chiarito dalla Consulta con le pronunce richiamate nella relazione dei proponenti del Disegno di Legge.
Qui, tuttavia, non osta valutare altre disposizioni di cui alla proposta legislativa in esame ove, prese singolarmente e non a corpo unitario, dovessero calarsi nei singoli ambiti di disciplina: non trascurandosi che laddove ordinate in maniera indissolubile con l'istituzione del Ministero del Turismo esse cederebbero altrettanto posto al limite di cui all'art. 117 Cost.
In definitiva, sul punto, è parere che, preordinatamente all'approvazione di una norma partorita mediante il procedimento ordinario di legiferazione, occorrerebbe una modifica costituzionale dell'art. 117 Cost. ove si volesse inserire espressamente la materia "turismo", come accezione linguistico-giuridica a se stante rispetto ad altre indicate, ai fini della legislazione esclusiva o concorrente; ciò perché, al netto della scelta politica (che non si ripone nel perimetro d'interesse dell'Asso-Consum, salvo per quanto attiene ad i riflessi di incidenza consumeristica che, allo stato, sono meramente ipotetici e/o ipotizzabili), il corpo prevalente della proposta di legge in esame potrebbe essere valutato, tranquillamente, ai fini di altre normative già esistenti.
È il caso della Scuola nazionale di alta formazione turistica di cui all'art. 3 del Disegno di Legge il quale potrebbe in estrema *ratio* collocarsi, nel confine costituzionalmente dato, tra l'art. 9[6] e l'art. 117, co. 3, laddove quest'ultimo riconosce, in termini concorrenti, che *"Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni… omissis"*.
Si faccia però attenzione che tale Scuola, prevedendosi espressamente una finalità didattica atta a formare figure professionali (vedasi art. 3, co. 1 lett. b), D.di L. 1743) altamente qualificate, inciamperebbe nel summenzionato controlimite costituzionale che fa salva sola la facoltà per lo Stato centrale di indicare principi fondamentali con cui orientare la scelta formativa delle singole Regioni.
Di certo, in tale ottica, l'impegno di spesa finanziaria finalizzato all'accrescimento di competenze e di specializzazioni professionali non si tradurrebbe in spreco di risorse pubbliche soprattutto se si tiene conto dell'auspicabile fattibilità della integrale copertura finanziaria illustrata in Disegno di Legge (art. 26).
È però doveroso rimarcare, ancorché a chiusura, che risulterebbe necessario un riaggiornamento del Disegno in esame attesa la recente riforma di cui alla legge n. 132/2019 (di conversione del D.L. 104/2019) mediante cui sono state assegnate al Ministero per i Beni e le attività Culturali tutte le funzioni esercitate in materia di turismo dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, salvo le *"funzioni esercitate dal Ministero dello sviluppo economico in materia di definizione delle strategie della politica commerciale e promozionale con l'estero e di sviluppo dell'internazionalizzazione del sistema Paese"* allo stato attuale spostate in assegnazione al Ministero degli Esteri[7].
Non escludendosi che, per migliore inquadramento della questione fin qui illustrata, funzionale al bilanciamento complessivo a cui la proposta di legge in esame dovrebbe costituzionalmente mirare

[5] Così recita la norma in questione *"L'intervento legislativo dello Stato nella materia del turismo è consentito quando il suo oggetto principale costituisce esercizio di una autonoma competenza legislativa statale esclusiva o concorrente. 2. L'intervento legislativo dello Stato in materia di turismo è, altresì, consentito quando sussistono le seguenti esigenze di carattere unitario: a) valorizzazione, sviluppo e competitività, a livello interno ed internazionale, del settore turistico quale fondamentale risorsa del Paese; b) riordino e unitarietà dell'offerta turistica italiana. 3. Le funzioni amministrative, esercitate dallo Stato di cui ai commi 1 e 2, sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato"*.
[6] Così recita il principio fondamentale in questione *"La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica"*.
[7] Ex art. 2 del D.L. 104/2019, conv. con legge n. 132/2019.

(il cui merito politico appartiene solo alle dinamiche parlamentari lasciandone fuori, pertanto, coloro che vengono facoltati di parere tecnico come nella fattispecie ancorché in ossequio al doveroso principio di rispetto istituzionale), anche tenuto conto della sostanza del Disegno normativo per come configurato dai proponenti (che può essere valutata a prescindere dall'istituzione del Ministero se la finalità rimanesse quella del contorno della Carta fondamentale e dell'ulteriore perimetro euro-unitario), parrebbe opportuno, su *input* del Presidente del ramo parlamentare, attivare il procedimento di cui all'art. 73[8], in combinato disp. con art. 75[9] e segg., del Regolamento della Camera dei Deputati, coinvolgendo la Commissione Affari Costituzionali affinché possa compartecipare all'ottimizzazione dell'inquadramento in trattazione.

2. In ordine alla valutazione circa l'impatto/riflesso di alcune disposizioni relativamente ai diritti dei cittadini-consumatori-contribuenti.

a) Rif. art. 5: rimarcando che con il Titolo V Cost., modificato nel 2001, le Regioni hanno assunto ruolo predominante in materia, non va trascurato che dall'epoca sino ad oggi diversi legislatori d'area decentrata hanno adottato le delibere di legiferazione ritenute, singolarmente, più opportune in base alle rispettive scelte di politica promozionale. Cosicché, diverse Regioni[10], hanno implementato sistemi informatici che consentono al consumatore-turista un ventaglio di scelta basato su informazioni riconosciute a livello istituzionale (benché limitato al raggio territorialmente identificato online).
Orbene, anche per rispetto dell'economicità[11] del procedimento in sede referente, è parere che, fatta salva la buona intenzione (condivisibile ove l'obiettivo finale fosse quello di assicurare livelli massimi o quantomeno crescenti di trasparenza e di leale collaborazione tra privati ed istituzione o, semplicemente, tra privati) di ottimizzare il gioco tra domanda ed offerta turistica mediante la norma nazionale, l'art. 5 potrebbe al momento rimodularsi ai fini dello spirito di riordino complessivo degli Enti di cui all'art. 7 del Disegno di Legge; in tale modo da assicurare una regia promozionale nazionale, non sostitutiva[12] delle Regioni medesime, che sia atta a raccogliere le varie piattaforme regionali attive (sempre nell'ottica di razionalizzazione delle risorse pubbliche).

---

[8] L'art. 73 del Reg. Camera dei Deputati, infatti, prescrive che "1. *Se il Presidente della Camera ritenga utile acquisire il parere di una Commissione su un progetto di legge assegnato ad altra Commissione, può richiederlo prima che si deliberi sul progetto. La Commissione competente può, previo assenso del Presidente della Camera, chiedere il parere di altra Commissione. 1-bis. Se un progetto di legge, assegnato ad una Commissione, reca disposizioni che investono in misura rilevante la competenza di altra Commissione, il Presidente della Camera può stabilire che il parere di quest'ultima Commissione sia stampato e allegato alla relazione scritta per l'Assemblea…omissis*".

[9] L'art. 75 del Reg. Camera dei Deputati prevede che *"1. La Commissione affari costituzionali e la Commissione lavoro, quando ne siano richieste a norma del comma 1 dell'articolo 73, esprimono parere, rispettivamente, sugli aspetti di legittimità costituzionale del progetto di legge e su quelli concernenti il pubblico impiego. La Commissione affari costituzionali può altresì essere chiamata ad esprimere parere sui progetti sotto il profilo delle competenze normative e della legislazione generale dello Stato. 2. I pareri espressi dalla Commissione affari costituzionali e dalla Commissione lavoro sono stampati e allegati alla relazione scritta per l'Assemblea. Qualora la Commissione che procede in sede referente non abbia adeguato il testo del progetto di legge alle condizioni formulate nei pareri, deve indicarne le ragioni nella relazione per l'Assemblea"*.

[10] Ad esempio la Regione Puglia è intervenuta sulla questione con Delibera n. 1/2020, intervenuta a seguito della normativa nazionale L. n. 135/2001 (prima ancora della modica dell'art. 117 Cost.) e, poi, con Delibera specifica n. 49/2017 titolata espressamente *"Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici"*.

[11] Vedasi art. 79, co. 1, Reg. Camera dei Deputati *"Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale"*.

[12] Ancora una volta tenuto conto del limite nei confronti del legislatore nazionale di cui all'art. 117 Cost.

Perciò una norma di delega al Governo per disciplinare piattaforme di intermediazione tra domanda e offerta turistica, sostitutiva quindi rispetto a quanto già in atto nelle Regioni od alcune di esse, risulterebbe non collaterale (quasi a binario di supporto) ma sovrabbondante se non legata, indissolubilmente, ad una rivisitazione delle competenze di cui all'art. 117 Cost. per come ripetutamente segnalato dalla Consulta e, tra l'altro, riportate puntualmente nella relazione illustrativa del Disegno di Legge n. 1743.
Invece, pare di percepire, che la proposta di cui all'art. 5 investa la normazione di tutte quelle piattaforme (online) private che si pongono quali intermediari tra domanda ed offerta turistica. In tal senso la normazione si renderebbe scevra dal presupposto di competenza costituzionale in materia di Turismo e rientrerebbe, pertanto, in una più ampia necessità dello Stato centrale di garantire che il mercato (tra privati) sia animato da correttezza e trasparenza, al contempo, contrastando eventuali fenomeni di abuso dominante di operatori (magari con sedi estere ed assoggettate ad altre logiche giuridico competitive di mercato) che non solo possono condizionare l'economia dell'impresa turistica ma anche la sfera dei diritti dei consumatori (in ordine ad eventualità vessatorietà).
Su tale necessità, tuttavia, appare risiedere una valutazione del tutto politica sulla quale, chiaramente, poco può dire un'associazione di tutela consumeristica data, tra l'altro, l'informalità dell'audizione e l'inclinazione prettamente tecnica del parere.
Ad ogni buon conto, ove mai l'ordinamento italiano fosse sprovvisto di tale normazione, una delega al Governo appare una strada percorribile pur delimitandone il campo d'azione legislativo.

b) Rif. art. 7, 8, 9, 11 (legate ad art. 1): tali disposizioni di cui in Disegno di Legge sono ancorate, in termini di esistenza e funzionalità nonché per come formulate e strutturate, essenzialmente alla nascita del Ministero del Turismo. Tuttavia, in attesa di una scelta politico-giuridica certa in tale direzione, ove mai il legislatore lo ritenesse opportuno in termini strategici e di efficienza della spese-investimento pubblico (che non altro si rifletterebbe sulle economie dei cittadini-contribuenti-consumatori) per il Paese si potrebbe valutare di: - riportare in capo al Ministero dello Sviluppo Economico il controllo di ENIT e ICE (stando alla lettura dell'art. 7); - istituire la Commissione di cui all'art. 8, senza ulteriori costi di finanza pubblica, sotto il controllo del MISE e con la compartecipazione del MIBACT, delle Regioni, delle Prov. Autonome di Trento e Bolzano nonché di categorie ed esperti del settore; - riaggiornare il testo di cui all'art. 9 atteso quanto avvenuto nell'ordinamento dopo il D.L. 104/2019 e tenuto conto dell'eventuale attività dalle Regioni svolta in merito, altresì, rimembrando la vigenza di normative di matrice penal-tributaria (che allor stato pongono, pur con discutibili storture giuridiche, limiti/garanzia alle fattispecie relative alla libertà di comunicazione, soprattutto, considerando il presidio di cui all'art. 15[13] della Cost. il cui bilanciamento, nella vita pratica, necessiterebbe di una elevata e rigorosa ricerca di equilibrio ove mai scelta la strada della norma speciale); - consentire l'attività convenzionale tra ENIT e imprese ferroviarie sotto il controllo sempre del MISE con la collaborazione delle Regioni al fine, anche, di ottimizzare il rapporto finale con i consumatori (stando alla lettura dell'art. 11);

[13] La norma costituzionale così recita *"La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili. La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge"*.

c) Rif. art. 10: questa disposizione porta in sé la dichiarata finalità di promozione della conoscenza del patrimonio turistico italiano unito all'idea che così possa accrescersi la domanda complessiva di turismo.
Finalità, quest'ultima, coltivabile mediante l'obbligo di un c.d. *"QR Code"* per i soli prodotti alimentari e vinicoli italiani che abbiano riconoscimento di DOP od IGP. Codice da riportare, in base alla vigenza normativa ipotetica, "nella confezione propria del prodotto atto a consentire al consumatore[14] l'immediato collegamento ad una pagina internet informativa del territorio di origine curata da ENIT predetta.
Ora, pur condivisibile lo spirito di promozione identitaria di un peculiare prodotto di elevate qualità organolettiche (dato il presupposto di DOP e IGP) occorre fare i conti con il fatto che, anzitutto, il "QR Code" andrebbe apposto sulla confezione prodotto.
La disposizione in esame dovrebbe tenere conto che in materia alimentare già altro tipo di normativa[15] (di fonte euro-unitaria) impone una tracciabilità e riconducibilità territoriale e dei controlimiti[16] all'attività normativa degli Stati membri.
Aggiungendosi inoltre che rivedere tutto il confezionamento aziendale, senza prevedere un credito d'imposta od un contributo a fondo perduto od a parziale restituzione, condurrebbe le imprese del settore a:
- sostenere un costo d'esercizio ingiusto (a prescindere dalle dimensioni aziendali poiché il costo va proporzionato rispetto alle capacità di produzione e di domanda del bene);
- una perdita di esercizio per tutte le confezioni non modificabili (e sino a loro esaurimento) così diventando inutilizzabili;
- investire in nuovo confezionamento il cui tempo e modo di realizzazione dipenderebbe dal come ENIT[17] potrebbe, in ipotesi, realizzare le pagine internet promozionali da collegare direttamente al QR Code e da come il MISE licenzierebbe regole di attuazione a cui i privati dovrebbero attendere.

Fatta salva la bontà del fine della disposizione e cioè l'aumento di conoscibilità e di domanda turistica, è pur da considerare che lo strumento di cui in disposizione del Disegno di Legge rischierebbe di tradursi, quantomeno nel breve-medio periodo di attuazione, difficoltoso per le imprese le quali avrebbero, almeno, bisogno di un periodo cuscinetto per portare a regime l'adeguamento normativo (rispetto, ad esempio, a scorte di magazzino delle confezioni già acquistate, se non vergini, non successivamente ristampabili o modificabili per inserire il QR Code imposto).
Detti disagi potrebbero tradursi negativamente nei confronti dei consumatori laddove le imprese destinatarie delle regole di attuazione non dovessero avere la capacità di adeguamento, si ribadisce, nel medio-breve periodo per effetto della non previsione di quanto sopra (comportando, come ipotesi classica prevedibile, aumenti di prezzo finale del prodotto alimentare a confezionamento ultimato).

---

[14] Quindi non per forza turista al momento dell'acquisto prodotto.

[15] Il Reg. UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, si titola *"fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione"*.

[16] Così dispone, ad esempio, l'art. 38, co. 1, del Reg. UE n. 1169/2011 *"Quanto alle materie espressamente armonizzate dal presente regolamento, gli Stati membri non possono adottare né mantenere disposizioni nazionali salvo se il diritto dell'Unione lo autorizza. Tali disposizioni nazionali non creano ostacoli alla libera circolazione delle merci, ivi compresa la discriminazione nei confronti degli alimenti provenienti da altri Stati membri"*.

[17] Magari avendo, l'operatore ENIT, meno dati e informazioni rispetto al patrimonio conoscitivo del soggetto operante sul territorio specifico.

d) Rif. art. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25: sono disposizioni non legate direttamente alla ragione del parere dell'Asso-Consum ai fini dell'audizione informale sia in relazione all'inquadramento costituzionale che al rapporto tra attività produttive del settore turistico ed i consumatori in senso stretto (se non per alcuni riflessi che allo stato delle cose sono quasi incalcolabili da definire).

e) Rif. art. 20: una particolare attenzione va sicuramente riservata alla disposizione in esame atteso che la materia TARI, nell'ordinamento italiano, appare non in linea con il principio di diritto euro-unitario del *"chi inquina paga"* secondo l'art. 14[18] della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008.
Infatti occorre, primariamente, tenere conto che tra le strutture ricettive dell'ambito turistico ed alberghi vi sono anche alcune che hanno in concessione spiagge.
Limitandosi, nel presente scritto, alla proposta in esame vale segnalare che certamente un minor costo TARI in capo alle imprese potrebbe tradursi fattivamente in investimenti finalizzati al miglioramento qualitativo dell'offerta complessiva nei confronti del turista-consumatore.
È il caso di precisare che, ribadendo, la scelta di merito della politica non è discutibile da parte dell'audita associazione la quale, senza rinuncia costruttiva, pone l'attenzione sul fatto che effettivamente si potrebbe migliorare la procedura, affidata oggi ai comuni, relativa all'individuazione certa di quali siano i locali soggetti alla disciplina di cui all'art. 1, co. 641[19] e 642[20], legge n. 147/2013.
Pare l'occasione favorevole per segnalare che, ad esempio, nel caso di strutture ricettive che abbiano anche in concessione delle aree di spiaggia su cui pongono a servizio lettini ed ombrelloni, sarebbe e sembrerebbe piuttosto applicabile la TOSAP[21] invece che la TARI (attesa la natura pertinenziale presupponendo nota la concessione).
Per rimanere fermi all'oggetto perimetrato dalla proposta di cui all'articolo in questione, a livello nazionale sarebbe ideale che si prevedesse la c.d. "pesa puntuale" e non già un sistema di tassazione basato sull'occupazione di spazi *sic et simpliciter;* fattispecie che parrebbe, oltremodo, lesiva non solo del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., ma *in primis* dell'art. 1[22] del prot. add.le (siglato a Parigi nel 1952) della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.

---

[18] La norma regolamentare comunitaria prevede che *"1. Secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti. 2. Gli Stati membri possono decidere che i costi della gestione dei rifiuti siano sostenuti parzialmente o interamente dal produttore del prodotto causa dei rifiuti e che i distributori di tale prodotto possano contribuire alla copertura di tali costi"*.

[19] Tanto prevede il comma in riferimento *"Il presupposto della TARI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili, non operative, e le aree comuni condominiali di cui all'articolo 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva.*

[20] Il comma in questione prevede che *"La TARI è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani. In caso di pluralità di possessori o di detentori, essi sono tenuti in solido all'adempimento dell'unica obbligazione tributaria"*.

[21] LUCARELLA A. e LUCHETTI M., pubblicazione su rivista scientifica Filodiritto.com dal titolo *"Tributi e concessioni: il caso Tarsu sugli arenili"*, integralmente disponibile al seguente link *https://www.filodiritto.com/tributi-e-concessioni-il-caso-tarsu-sugli-arenili*, del 13 dicembre 2019, a commento della ord. n. 27006/2019 della Suprema Corte di Cassazione.

[22] Recita così il principio euro-unitario a tutela dei diritti inviolabili *"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni"*.

D'altronde il presupposto TARI, rispetto ad esempio all'IMU[23], per come strutturata l'applicabilità in relazione all'attività umana effettivamente legata al bene immobile/locale, andrebbe ad investire con il proprio peso lo stesso soggetto e la stessa cosa quali destinatari del rapporto d'imposta: così da farne emergere un chiaro *Bis in Idem* fiscale.
Ictu oculi!
Tanto vale per l'impresa che per il consumatore: entrambi contribuenti italiani.

***

Agli Onorevoli della X Commissione della Camera dei Deputati si licenzia la presente memoria scritta, quale strumento sostitutivo ai fini di audizione informale, sperando nell'utilità funzionale della stessa al procedimento legislativo *de quo* instradato per l'esame in sede referente del Disegno di Legge n. 1743.
Il presente scritto consta di n. 9 pagine dattiloscritte.
Con ossequi ed osservanza.
Roma, lì 06.06.2020.

Avv. Angelo Lucarella[24]

Il Presidente di Asso-Consum
Ettore Salvatori

[23] Ad oggi art. 1, co. 743, legge n. 160/2019 "*I soggetti passivi dell'imposta sono i possessori di immobili, intendendosi per tali il proprietario ovvero il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. E' soggetto passivo dell'imposta il genitore assegnatario della casa familiare a seguito di provvedimento del giudice che costituisce altresi' il diritto di abitazione in capo al genitore affidatario dei figli. Nel caso di concessione di aree demaniali, il soggetto passivo e' il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, il soggetto passivo e' il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto. In presenza di piu' soggetti passivi con riferimento ad un medesimo immobile, ognuno e' titolare di un'autonoma obbligazione tributaria e nell'applicazione dell'imposta si tiene conto degli elementi soggettivi ed oggettivi riferiti ad ogni singola quota di possesso, anche nei casi di applicazione delle esenzioni o agevolazioni*".
[24] Incaricato quale esperto dalla Presidenza di Asso-Consum per rendere la presente memoria scritta ai fini di audizione parlamentare informale.