

MASSIMO FRAGOLA

COMMENTO ALL'ART. 195
DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO
DELL'UNIONE EUROPEA



giuffrè editore - 2014

Estratto al volume:

TRATTATI DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di
Antonio Tizzano

II Edizione

Titolo XXII
TURISMO

Commento di **MASSIMO FRAGOLA**

BIBLIOGRAFIA

CICCONE R., *Turismo e turisti nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria*, in RDE, 1994, 479 ss.; FRAGOLA M., *L'Unione europea e il turismo*, in FRANCESCHELLI V.-MORANDI F. (a cura di), *Manuale di diritto del tu-*

rismo, Torino, 2010, 31 ss.; FRAGOLA M., *Profilo comunitario del turismo*, Padova, 1996; FRAGOLA U., *Turismo scienza ed esperienza*, Napoli, 1985; GESTRI M.-CASOLARI F., *Il turismo nel Trattato di Lisbona: un personaggio non più in cerca di autore*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2011, 5 ss.; GESTRI M., *Il turismo nella Costituzione europea*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2005, 5 ss.; R. LEIDNER, *The Europeantourismindustry in the enlarged Community. Gaps are potentials and opportunities*, Report prepared for the Enterprise Directorate-General of the European Commission, Luxembourg, 2007; LOYPUDDU G., *Politiche del turismo a confronto*, Sassari, 2012; MALO M., *Gli ordinamenti regionali*, in FRANCESCHELLI V.-MORANDI F. (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2010, 70 ss.; NOTARSTEFANO C., *Turismo e Unione europea*, Milano, 2011; RIGHI L., *La dimensione comunitaria del turismo e il suo impatto sull'ordinamento italiano: profili giurispubblicistici*, in RIDPC, 1992, 323 ss.; SILINGARDI G.-ZENO-ZENCOVICH V. (a cura di), *La tutela del turista*, Napoli, 1993; TIZZANO A., *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, RDE, 1981, 144.

195

1. *L'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore.*

A tal fine l'azione dell'Unione è intesa a:

- a) *incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore;*
- b) *favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche.*

2. *Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure specifiche destinate a completare le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al presente articolo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.*

SOMMARIO

I. Premessa. — II. Genesi della disposizione. — III. Il primo comma della norma: la portata delle competenze dell'Unione in materia di turismo. — IV. Il secondo comma: modalità e limiti dell'intervento dell'Unione.

I. Premessa. La disposizione rappresenta lo specifico svolgimento della previsione contenuta nell'art. 6, lett. d) di questo stesso Trattato e costituisce la base giuridica dell'azione dell'Unione europea nel turismo. Si tratta di una novità che supera il lungo silenzio prima e le incertezze successive dei Trattati precedentemente in vigore in questa materia, malgrado la diffusa consapevolezza dell'importanza del turismo nelle azioni comuni. Il nuovo Trattato ha codificato nella sostanza la giurisprudenza della Corte, inserendo il turismo tra le materie c.d. "parallele" indicate nell'art. 6 TFUE, con una competenza cioè, che si suole definire "di terzo grado" in quanto si affianca alle più incisive competenze esclusive e concorrenti di cui agli artt. 3 e 4 TFUE.

II. Genesi della disposizione. L'inserimento del turismo nei Trattati è stato piuttosto travagliato e risale formalmente al Tr. Maastricht, ma in realtà l'interesse dell'Unione nei confronti del turismo, quale attività suscettibile di favorire lo sviluppo dell'integrazione dell'Europa, è più risalente rispetto a tale Trattato, perché la materia aveva già ricevuto, ancorché in via indiretta, ampia considerazione in varie misure decise dall'Unione. Una specifica e diretta attenzione essa ha poi tro-

vato in alcuni atti delle istituzioni comunitarie, per lo più atti c.d. di *softlaw*, i quali hanno posto le basi politiche del futuro intervento della Comunità. Si ricordano in particolare la comunic. della Commissione al Consiglio del 30 novembre 1982 “Primi orientamenti per una politica comunitaria del turismo” [Doc. COM (1982) 385 def.] e le ris. del Parlamento, del 16 dicembre 1983; sulla politica comunitaria nel settore del turismo (GUCE C 10, p. 1) e del Consiglio, del 10 aprile 1984, concernente una politica comunitaria del turismo (GUCE C 115, p. 1). A tali atti, essenzialmente di indirizzo politico, fece poi seguito la dec. 86/664/CEE del Consiglio, del 31 dicembre 1986, (GUCE L 384, p. 52) che ha istituito una procedura di consultazione e cooperazione tra gli Stati membri attraverso un Comitato consultivo del turismo. Ma per trovare la parola “turismo” nei Trattati occorre fare riferimento al Tr. Maastricht, il cui art. 3, lett. *t*), del TCE, divenuto con il Tr. Amsterdam, art. 3, lett. *u*), ha inserito il turismo tra gli obiettivi generali della Comunità, elencati appunto in quell’articolo. Veniva così riservato al turismo lo stesso trattamento accordato ai due settori che di solito ad esso si accompagnavano nel negoziato, e cioè la protezione civile e l’energia. Per quanto deludente rispetto alle aspettative, tuttavia, questa soluzione di compromesso apriva un primo spiraglio per l’inserimento del turismo tra i settori di rilevanza comunitaria. È ben vero che il riferimento di cui all’art. 3 TUE non era seguito — secondo l’abituale tecnica dei trattati comunitari — dell’indicazione di specifiche disposizioni di diritto materiale rilevanti per l’esercizio della nuova competenza dell’Unione; restava tuttavia pur sempre la possibilità di qualche, sia pur limitato, intervento nel settore con il ricorso alla c.d. « clausola di flessibilità » di cui (oggi) all’art. 352 TFUE, visto che finalmente il turismo rientrava, come vuole la disposizione, tra gli obiettivi dell’Unione. A completare il quadro e ad aprire ulteriori possibilità di sviluppo in materia, interveniva inoltre la dich. n. 1, allegata al Tr. Maastricht, nella quale gli Stati membri in materia di turismo, protezione civile ed energia, si riservavano di riesaminare la questione nella successiva CIG già prevista per il 1996. Questo non è tuttavia avvenuto in occasione del Tr. Amsterdam (1997) e del Tr. Nizza (2001), anche se nel frattempo la Comm. aveva istituito nel proprio seno un’Unità “Turismo” nell’ambito della Direzione generale “Imprese e Industria”. Bisognerà attendere il 2004 perché il turismo sia elevato al livello di diritto primario dell’Unione grazie agli articoli I-17 (inserimento tra le competenze cc.dd. “parallele”) e III-281 (disciplina materiale) del Tr. Cost., trattato che, com’è noto, non è mai entrato in vigore, ma che ha costituito la premessa diretta del Tr. Lisbona. Così nel pertinente testo di quest’ultimo, nel TFUE, si rinvennero due norme: l’art. 6 TFUE, che ricomprende il turismo tra le materie nelle quali l’Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l’azione degli Stati membri, vale a dire l’esercizio di **una competenza parallela, integrativa e non sostitutiva dell’azione statale**; l’art. 195 che reca la disciplina materiale della materia e che rappresenta la vera novità rispetto al passato.

III. Il primo comma della norma: la portata delle competenze dell’Unione in materia di turismo. 1. Dalla disposizione emerge quanto annunciato poc’anzi, vale a dire l’attribuzione all’Unione di una competenza complementare, una competenza cioè che non potrà comportare l’adozione di una vera e propria politica comune in materia di turismo, ma solo un completamento in chiave europea delle

politiche nazionali. E ciò anche tenendo in conto l'art. 2, par. 3, TFUE, a termini del quale "gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione", nonché nel rispetto del principio di leale cooperazione *ex art. 4, par. 3, TUE*. In proposito va però sottolineato che la disposizione in esame appare riduttiva rispetto alla norma generale di cui all'art. 6 TFUE, la quale invece prevede che, nella materia *de qua*, l'azione dell'Unione, oltre a completare può anche "sostenere" e "coordinare" quella degli Stati membri (come accade per altre materie elencate dall'art. 6 TFUE: v., ad es. l'art. 196 in materia di protezione civile). Tale diversità di regime è peraltro tanto meno comprensibile in quanto le tre finalità richiamate nell'art. 6 TFUE appaiono strettamente connesse, essendo difficile, come correttamente segnalato dalla dottrina (Gestri), perseguire l'una senza coinvolgere le altre.

2. Secondo la disposizione in esame, l'azione di cui si discute deve essere volta alla promozione della competitività delle imprese turistiche europee, e segnatamente ad incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore e a favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche. Si tratta quindi di perseguire un obiettivo sostanzialmente economico e questo induce ad osservare che la disposizione ha come obiettivo solo alcuni aspetti della nozione di turismo, che invece riceve generalmente una definizione di più ampia portata [*inter alia*, Organizzazione Mondiale del turismo (OMT); dir. 90/314/CEE del Consiglio, sui viaggi, i circuiti e le vacanze « tutto compreso »]. In proposito, va anzitutto ricordato che detta nozione ricorre in presenza di uno spostamento di una persona, quale che sia la motivazione che la spinga al viaggio (i c.d. "turismi", religioso, sportivo, congressuale, d'affari, ecc.), dalla sua residenza abituale in una località diversa, allorché la durata dello spostamento sia superiore alle ventiquattro ore o comunque comprenda almeno una notte, perché in caso diverso si dovrebbe parlare più propriamente di « escursionismo » (che comunque può ugualmente essere ricondotto al fenomeno turistico inteso in senso lato). La condizione relativa alla durata dello spostamento si giustifica in relazione alla realizzazione del c.d. "effetto moltiplicatore" dello stesso per l'economia turistica. Ma, come si sottolineava poc'anzi, la visione puramente economica della materia appare riduttiva, dato che, com'è noto, il turismo costituisce un fenomeno composito, che per un verso è trasversale ad altre politiche ad esso connesse (trasporti, ambiente, igiene, consumatori, politiche sociali, ecc.), ma per altro verso, e più in generale, ha riflessi politici, sociali, culturali, e soprattutto favorisce quella capacità di integrazione di popoli, che risponde direttamente alle finalità generali del processo d'integrazione europea (cfr. in proposito anche l'iniziativa della Commissione "Calypso", Luxembourg, 2010).

3. Nella medesima logica va considerato anche l'obiettivo, di cui all'art. 195, co. 1, lett. b), di favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche, correlato peraltro all'indicato obiettivo più generale di promozione della competitività delle imprese dell'Unione. In questa prospettiva, dovrebbe applicarsi al turismo anche il c.d. "metodo aperto di coordinamento" secondo la logica del partenariato, che coinvolge i soggetti interessati, in particolare, Stati membri, enti territoriali, operatori economici e società civile. L'Unione po-

trebbe cioè creare un contesto favorevole alla realizzazione di detti obiettivi promuovendo *forum* specializzati ovvero istituendo *network* e reti di informazione che comportino uno scambio di reciproche informazioni ed esperienze, ma anche prevedendo misure di coordinamento e cooperazione e perfino interventi finanziari per progetti comuni (si veda il progetto pilota EDEN — European Destination of Excellence — della Commissione del 2006).

4. Dall'entrata in vigore del Tr. Lisbona, comunque, non si registrano ancora interventi significativi delle istituzioni dell'Unione. Si segnalano in particolare la Dichiarazione adottata il 14 e 15 aprile 2010 a Madrid in ordine allo sviluppo sostenibile del turismo ed alla promozione dell'Unione come destinazione turistica nei Paesi terzi (http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/files/madrid_stakeholders_conference/declaration_madrid_en.pdf); la comunic. della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle regioni — L'Europa, prima destinazione turistica mondiale — un nuovo quadro politico per il turismo europeo (doc. COM/2010/0352 def.); il reg. (UE) n. 692/2011 del Parlamento e del Consiglio, del 6 luglio 2011, relativo alle statistiche europee sul turismo e che abroga la dir. 95/57/CE del Consiglio (GUUE L 192, p. 17 ss.) ed il conseguente reg. di esecuzione (UE) n. 1051/2011 della Commissione, del 20 ottobre 2011, relativo alle statistiche europee sul turismo per quanto riguarda la struttura delle relazioni sulla qualità e la trasmissione dei dati (GUUE L 276, p. 13 ss.).

IV. Il secondo comma: modalità e limiti dell'intervento dell'Unione. 1. Le misure consentite dall'art. 195, co. 2, saranno adottate dal PE e dal Cons. secondo la procedura legislativa ordinaria e quindi con l'adozione congiunta da parte delle due istituzioni, su proposta della Comm., di un reg., di una dir. o di una dec. (art. 294 TFUE). Emerge dunque dalla disposizione che in materia di turismo è possibile adottare anche **autentici atti legislativi**, e questo segna una svolta significativa rispetto al passato, visto che finora si poteva far ricorso solo ad atti di *soft law* (salvo gli atti adottati sulla base della clausola di flessibilità).

2. Va sottolineato peraltro che, in conformità agli indicati limiti della competenza in esame, le misure che l'Unione decide di adottare in materia possono essere solo "specifiche" e non possono includere **alcuna armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri** (del resto, la disposizione generale sul ravvicinamento delle disposizioni nazionali, l'art. 114 TFUE, limita espressamente la propria applicazione ai casi in cui "i trattati non dispongano diversamente"). Non è dunque possibile, in materia di turismo, armonizzare le disposizioni dei diritti nazionali suscettibili di costituire un ostacolo al corretto funzionamento del mercato interno e delle politiche comuni. Tuttavia, posto che, come accennato, il turismo è un settore composito, trasversale ad altre politiche comuni, non si possono escludere misure di armonizzazione adottate su basi giuridiche diverse (ad es.: art. 169 TFUE, "protezione dei consumatori"; art. 191 TFUE, "ambiente"; ecc.) che incidono in modo sostanziale sul turismo, sempre che sia rispettata la coerenza complessiva del sistema ed il principio delle competenze di attribuzione di cui all'art. 7 TFUE. Naturalmente, anche in questa materia e nei limiti in cui essa è possibile, l'azione dell'Unione europea è sottoposta al rispetto del principio di sus-

sidiarietà (art. 5 TUE) con il coinvolgimento, nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione, dei Parlamenti nazionali e, per quanto riguarda l'Italia, trattandosi di materia di competenza regionale, anche delle regioni (cfr. L. 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", in GURI 15 febbraio 2005, n. 37), nonché del principio di proporzionalità (art. 5, par. 4, TUE), nel senso che, il contenuto e la forma dell'intervento dell'Unione non deve andare al di là di quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi previsti dai Trattati (cfr. il Prot. n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità). Infine non sarebbe applicabile al turismo l'art. 352 TFUE che sostanzia la "clausola di flessibilità", in primo luogo perché il turismo gode dopo la riforma di Lisbona di una sua specifica base giuridica e, in secondo luogo, perché l'art. 352, co. 3, sancisce espressamente che "le misure fondate sul presente articolo non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono" (cfr. anche le dich. n. 41 e 42 allegate al Tr. Lisbona).

3. Sul piano delle **relazioni esterne**, materia che interessa sostanzialmente l'interscambio turistico dell'Unione europea con i Paesi terzi (c.d. "bilancia turistica"), la novella base giuridica *ex* art. 195 TFUE, in combinato con la giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine al c.d. "parallelismo di competenze", permetterebbe all'Unione l'esercizio di sottoscrivere accordi di cooperazione turistica con Paesi terzi, senza contare la rilevanza ai presenti fini dell'art. 220 TFUE secondo il quale l'Unione assicura i collegamenti che ritiene opportuni con le organizzazioni internazionali, in particolare, con l'Organizzazione Mondiale del Turismo.

4. Giova infine considerare che le disposizioni che l'Unione andrà ad adottare in materia di turismo, dovranno integrarsi con le normative nazionali e, nella prospettiva italiana, con i diritti regionali applicabili, posto che con la l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la disciplina del "turismo e l'industria alberghiera" è stata attribuita alla competenza regionale ancorché nei limiti del rispetto della cost., dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (come peraltro confermato dalla Corte cost. italiana nella recente sentenza del 2 aprile 2012, n. 80, in materia di competenza esclusiva delle Regioni).