

A livello nazionale, l'intervento si pone nel solco tracciato più volte dalla Corte Costituzionale, la quale ha riconosciuto la necessità di un intervento unitario del legislatore statale che 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 nn . 76 del 2009, 88 del 2007 e n . 214 del 2006).

Siffatte esigenze giustificano anche l'intervento del legislatore statale in esame .

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.

Il principio della leale collaborazione e la salvezza delle competenze regionali è salvaguardato dalla clausola di cedevolezza generale a chiusura del testo nonché dalla natura di principio fondamentale della norma in questione, da declinare poi in sede eventuale attuativa da parte delle singole Regioni.

**Nel merito la semplificazione si svolge attraverso il riferimento al nuovo istituto della SCIA di cui all'articolo 19, della legge 241/90.**

Infatti, la delicatezza e complessità degli accertamenti da svolgere, specie in merito alla classificazione, impone di garantire uno spazio temporale di possibile intervento prima di consentire l'avvio della nuova attività .

Gli ultimi commi recano una semplificazione degli adempimenti a carico dei gestori delle strutture ricettive prevedendo:

- a) la semplificazione della registrazione dei clienti, attraverso l'informatizzazione della procedura e l'eliminazione della documentazione attualmente richiesta con conseguente notevole risparmio di tempo e di denaro;
- b) l'eliminazione delle licenze di pubblica sicurezza e dei connessi adempimenti per l'installazione di postazioni *internet* nelle strutture ricettive, in quanto – come si sottolinea nella relazione governativa - l'efficacia antiterroristica della misura risulta essere praticamente nulla;
- c) la semplificazione del rilascio del certificato di prevenzione incendi, ove previsto, lo stesso è rilasciato in via ordinaria con l'esame a vista. Il termine previsto dal primo periodo del comma 2 dell'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 1998, n. 37, è ridotto a trenta giorni.

In particolare, il comma 1 modifica il comma 3 dell'art. 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS, recante le norme di registrazione degli ospiti delle varie strutture ricettive).

L'art. 109 del TU delle leggi di pubblica sicurezza approvato con RD n. 773/1931, da ultimo modificato dall'art. 8 della legge 135/2001 (*Riforma della legislazione nazionale del turismo*) allo scopo di semplificare le procedure concernenti le norme di registrazione degli ospiti delle varie strutture ricettive, prevede che i gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, ad eccezione dei rifugi alpini indicati in appositi elenchi regionali, possano dare ospitalità esclusivamente a persone munite della carta d'identità o altro documento idoneo ad attestarla (comma 1). Per gli stranieri extracomunitari è sufficiente esibire il passaporto o altro documento munito di foto (comma 2). Ai sensi del comma 3, i soggetti gestori di strutture turistiche, anche tramite propri collaboratori, devono consegnare ai clienti una scheda di dichiarazione delle generalità conforme al modello approvato dal Ministro dell'interno, sottoscritta dal cliente o, nel caso di nuclei familiari o gruppi guidati, da uno dei due coniugi o dal capogruppo. Le generalità delle persone alloggiate devono essere comunicate all'autorità locale di pubblica sicurezza (PS), mediante consegna di copia della scheda, entro le ventiquattro ore successive all'arrivo; in alternativa tale comunicazione può essere effettuata inviando entro il medesimo termine alle questure territorialmente competenti i dati nominativi delle suddette schede con mezzi informatici o telematici o tramite *fax*, secondo modalità fissate con decreto del Ministro dell'interno.

La semplificazione, introdotta dall'art. 3 del disegno di legge AC 3209, riguarda le modalità di comunicazione delle generalità delle persone alloggiate, prevedendo che i gestori delle strutture ricettive devono effettuare tale comunicazione alle questure competenti, entro le ventiquattro ore successive all'arrivo, mediante l'invio dei dati contenuti nelle schede di dichiarazione delle generalità utilizzando mezzi informatici o telematici, secondo le modalità fissate dal Ministro dell'interno con proprio decreto. In tal modo si risolvono anche le problematiche inerenti alla tutela della privacy per il trattenimento dei dati personali presso le strutture, evitando l'esposizione degli operatori alle sanzioni da parte del Garante.

In sostanza, rispetto alla normativa vigente, viene eliminata la possibilità di effettuare la comunicazione mediante consegna di copia della scheda o mediante *fax*, prevedendo che debbano utilizzarsi esclusivamente i mezzi informatici o telematici.

Il comma 10 prevede che, fino al 30 giugno 2011, i soggetti gestori delle strutture ricettive possano effettuare la comunicazione delle generalità delle persone alloggiate secondo le precedenti modalità, per cui possono optare tra:

- la comunicazione mediante consegna all'autorità locale di PS, entro le ventiquattro ore successive all'arrivo, di copia della scheda di dichiarazione delle generalità;
- la comunicazione mediante l'invio alle questure territorialmente competenti, entro il medesimo termine, dei dati nominativi delle schede con strumenti informatici o telematici o tramite *fax*, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno.

Così illustrata la normativa in argomento, non sembrano potersi condividere le perplessità, manifestate dalle Associazioni di categoria circa l'idoneità della prefata disciplina a perseguire l'obiettivo della semplificazione delle procedure di pubblica sicurezza, cui sono attualmente tenute le strutture ricettive.

Se è vero, infatti che, a regime, tutte le strutture ricettive, anche quelle di ridotte dimensioni, dovranno utilizzare la procedura informatica, è altrettanto vero che l'art. 3 del disegno di legge, al comma 2, prevede un congruo periodo transitorio (fino alla metà dell'anno 2011) nel quale i gestori delle strutture ricettive potranno ancora ricorrere alla procedura tradizionale consistente nella consegna, *brevi manu*, delle schede di dichiarazione delle generalità all'autorità locale di PS.

A quanto sopra, si aggiunga che non corrisponde al vero quanto affermato dalle Associazioni di categoria ovvero che la norma in argomento si traduce in una duplicazione di adempimenti atteso che l'art. 3, comma 1, elimina, per il periodo successivo al 30.6.2011, l'obbligo di effettuare la comunicazione mediante consegna di copia della scheda o mediante

fax, prevedendo, invece, che debbano utilizzarsi esclusivamente i mezzi informatici o telematici.

Quanto, infine, alla proposta emendativa volta alla depenalizzazione delle sanzioni, ripenalizzate con la novella di cui alla legge n. 135/01, si evidenzia come la Corte Costituzionale, con ordinanza n. 262/05, abbia affermato che *“non può dirsi frutto di scelta arbitraria o manifestamente irragionevole l'aver il legislatore, con la novella recata dall'art. 9 della legge n. 135 del 2001, ristabilito, in vista dell'esigenza della tutela della collettività, un differente e più rigoroso trattamento sanzionatorio in relazione alla violazione dell'obbligo previsto dalla norma censurata”*

Con nota del 26.3.2010, prot. 2499, codesto Dipartimento ha trasmesso una proposta emendativa, suggerita dalle Associazioni di categoria in ordine all'art. 3 del **disegno di legge recante** *“Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica Amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione”*.

Al proposito, si rappresenta quanto segue.

L'articolo 3 del predetto disegno di legge, rubricato (Semplificazione degli adempimenti per i gestori delle strutture ricettive), prevede: *“1 Al comma 3 dell'articolo 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, le parole: «I soggetti di cui al comma 1 sono altresì tenuti a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza le generalità delle persone alloggiate, mediante consegna di copia della scheda, entro le ventiquattro ore successive al loro arrivo. In alternativa, il gestore può scegliere di effettuare tale comunicazione inviando, entro lo stesso termine, alle questure territorialmente competenti i dati nominativi delle predette schede con mezzi informatici o telematici o mediante fax secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno» sono sostituite dalle seguenti. «I soggetti di cui al comma 1 sono altresì tenuti a comunicare, entro le ventiquattro ore successive all'arrivo, alle questure territorialmente competenti le generalità delle persone alloggiate mediante l'invio dei dati contenuti nella predetta scheda con mezzi informatici o telematici secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno» 2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge e fino al 30 giugno 2011, i soggetti di cui all'articolo 109, comma 1, del testo unico di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, possono scegliere di effettuare la comunicazione prevista dall'articolo 109, comma 3, del medesimo testo unico, di cui al regio decreto n. 773 del 1931, come da ultimo modificato dal comma 1 del presente articolo, entro le ventiquattro ore dall'arrivo delle persone alloggiate, mediante consegna all'autorità locale di pubblica sicurezza di copia della scheda di dichiarazione delle loro generalità conforme al modello approvato con decreto del Ministro dell'interno o, in alternativa, inviando, entro lo stesso termine, alle questure territorialmente competenti i dati nominativi della predetta scheda con mezzi informatici o telematici o mediante fax, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno. 3 All'articolo 7 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni. a) dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. Le disposizioni del comma 1 non si applicano ai gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, comprese quelle che forniscono alloggio in tende o in roulotte, né ai proprietari o ai gestori di case e di appartamenti per vacanze né agli affittacamere, fermo restando quanto disposto dai commi 3, 4 e 5», b) al comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo «Per i gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, di cui al comma 2-bis del presente articolo, le misure di cui al periodo precedente sono assolte mediante le procedure previste*

*dall'articolo 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni»*

All'articolo 7 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. Le disposizioni del comma 1 non si applicano ai gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, comprese quelle che forniscono alloggio in tende o in roulotte, né ai proprietari o ai gestori di case e di appartamenti per vacanze né agli affittacamere, fermo restando quanto disposto dai commi 3, 4 e 5», b) al comma 4 è aggiunto, in fine, il seguente periodo. «Per i gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, di cui al comma 2-bis del presente articolo, le misure di cui al periodo precedente sono assolte mediante le procedure previste dall'articolo 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni»<sup>1</sup>.

**L'ARTICOLO 21** (Titolo III, capo III), a norma di chiusura del titolo III, rinvia alla disciplina dello sportello unico, di cui all'art. 38, d.lg. 25.6.2008, conv. Con modificazioni con la l. n. 133 del 2008, il cui regolamento approvato in via preliminare al Cdm del

---

<sup>1</sup> Art. 7 del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155, Integrazione della disciplina amministrativa degli esercizi pubblici di telefonia e internet.

1. A decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2010, chiunque intende aprire un pubblico esercizio o un circolo privato di qualsiasi specie, nel quale sono posti a disposizione del pubblico, dei clienti o dei soci apparecchi terminali utilizzabili per le comunicazioni anche telematiche, deve chiederne la licenza al questore. La licenza non è richiesta nel caso di sola installazione di telefoni pubblici a pagamento, abilitati esclusivamente alla telefonia vocale (23).

2. Per coloro che già esercitano le attività di cui al comma 1, la licenza deve essere richiesta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto (24).

3. La licenza si intende rilasciata trascorsi sessanta giorni dall'inoltro della domanda. Si applicano in quanto compatibili le disposizioni dei capi III e IV del titolo I e del capo II del titolo III del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonché le disposizioni vigenti in materia di sorvegliabilità dei locali adibiti a pubblici esercizi. Restano ferme le disposizioni di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, nonché le attribuzioni degli enti locali in materia (25).

4. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle comunicazioni e con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, da adottarsi entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le misure che il titolare o il gestore di un esercizio in cui si svolgono le attività di cui al comma 1 è tenuto ad osservare per il monitoraggio delle operazioni dell'utente e per l'archiviazione dei relativi dati, anche in deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 122 e dal comma 3 dell'articolo 123 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, nonché le misure di preventiva acquisizione di dati anagrafici riportati su un documento di identità dei soggetti che utilizzano postazioni pubbliche non vigilate per comunicazioni telematiche ovvero punti di accesso ad Internet utilizzando tecnologia senza fili (26).

5. Fatte salve le modalità di accesso ai dati previste dal codice di procedura penale e dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, il controllo sull'osservanza del decreto di cui al comma 4 e l'accesso ai relativi dati sono effettuati dall'organo del Ministero dell'interno preposto ai servizi di polizia postale e delle comunicazioni (27).

(23) Comma prima sostituito dalla legge di conversione 31 luglio 2005, n. 155 e poi così modificato dall'art. 34, D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, dall'art. 11, D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 e dal comma 1 dell'art. 3, D.L. 30 dicembre 2009, n. 194.

(24) Comma così modificato dalla legge di conversione 31 luglio 2005, n. 155

(25) Comma così modificato dalla legge di conversione 31 luglio 2005, n. 155.

(26) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il D.M. 16 agosto 2005

(27) Comma così modificato dalla legge di conversione 31 luglio 2005, n. 155

26.6.2009 e passato al vaglio del Consiglio di stato e della Conferenza unificata divenendo vigente.

Ai fini di evidenziare l'importanza dello strumento di semplificazione per gli operatori del settore, si richiama l'art. 2 del predetto regolamento che dispone "*1 Per le finalità di cui all'articolo 38, comma 3, del decreto legge, è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, ivi compresi quelli di cui alla direttiva 2006/123/CE, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività.*

*2. Le domande, le dichiarazioni e le comunicazioni concernenti le attività di cui al comma 1 ed i relativi elaborati tecnici e allegati sono presentati esclusivamente in modalità telematica, secondo quanto disciplinato nei successivi articoli e con le modalità di cui all'articolo 12, commi 6 e 7, al SUAP competente per il territorio in cui si svolge l'attività o è situato l'impianto.*

*3. In conformità alle modalità di cui all'articolo 12, commi 6 e 7, il SUAP provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre Amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.*". Al fine di dar impulso ad una maggiore accessibilità al mercato si è ritenuta l'opportunità di richiamare espressamente la disciplina del SUAP con riferimento al settore del mercato del turismo.

#### **TITOLO IV "AGENZIE DI VIAGGIO E TURISMO" (ARTT. 22-25)**

##### **Premessa.**

Le agenzie di viaggio e turismo pur essendo imprese private pongono in essere una attività che interagisce nel settore pubblicistico del turismo, per cui la loro disciplina è stata oggetto di appositi interventi legislativi (ad esempio la normativa di pubblica sicurezza).

Il vigente sistema autorizzatorio appare quindi fondato sull'esigenza di assicurare la capacità e la correttezza professionale degli operatori nei confronti dei consumatori (si veda l'atto di segnalazione n. 108 del 6-12 novembre 1997 dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in [www.agcm.it](http://www.agcm.it)).

Dato che nel settore in esame esiste una pluralità di fonti normative da prendere in considerazione occorre fare il punto su quanto stabilito nella legge statale, regionale e dell'Unione europea.

### **Leggi statali.**

Al contrario di quanto stabilito nella legge quadro n. 217/83 (che distingueva nettamente le imprese turistiche dalle agenzie di viaggio e turismo), la legge n. 135/2001 ha ricompreso anche le agenzie di viaggio e turismo nella nozione di impresa turistica di cui all'articolo 7 (con conseguente previsione del loro obbligo di iscrizione nel registro delle imprese.

Il DPCM 13 settembre 2002 (condiviso con le Regioni nonostante l'avvenuta Riforma del Titolo V) ha sancito espressamente che rientrano nella nozione di impresa turistica anche "quelle attività di tour operator e di agenzia di viaggi e turismo, che esercitando congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti, siano essi di incoming che di outgoing. Sono altresì imprese turistiche quelle esercitano attività locali e territoriali di noleggio, di assistenza e di accoglienza ai turisti. Sono escluse le mere attività di distribuzione di titoli di viaggio (art. 1, secondo comma, lett. b), n. 4 del DPCM)". Inoltre tale DPCM ha previsto che "le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente gli standard minimi comuni per l'esercizio delle agenzie di viaggio, delle organizzazioni e delle associazioni che svolgono attività similare, nonché il livello minimo e massimo da applicare ad eventuali cauzioni" (art. 1, secondo comma, lett. F), del DPCM).

**Permane l'obbligo per le nuove agenzie di viaggio di non adottare denominazioni che possono ingenerare confusione nel consumatore né nomi coincidenti con la denominazione di comuni o regioni italiane (sent Corte cost. n. 362 del 1998).**

Ecco perché i **COMMI 5, 6, 7 E 8 DELL'ARTICOLO 22**, tutelano il consumatore da possibili inganni di imprese non legittimate allo svolgimento delle attività di agenzia di viaggio e turismo.

Nonostante le Regioni abbiano acquisito competenza esclusiva anche in materia di agenzie di viaggio e turismo, sono state espressamente invitate dallo Stato con il DPCM 13 settembre 2002 a prevedere regole comuni, al fine di assicurare un'uniformità di disciplina a livello nazionale.

A differenza della legge quadro n. 217/1983, la legge 135/2001 non contempla più l'obbligo di ottenere un'apposita autorizzazione regionale per poter esercitare un'attività di agenzia e turismo: **tuttavia, sotto questo profilo, si deve constatare che se l'obbligo non è più previsto a livello statale, lo stesso però è contemplato da quasi tutta la vigente legislazione regionale.**

### **Normativa regionale.**

Se si analizza la normativa regionale attualmente in vigore (l.r. Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1; l.r. Basilicata 29 marzo 1999, n. 8; l.r. Calabria 5 aprile 2008, n. 8; l.r. Emilia-Romagna 31 marzo 2003, n. 7; l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13 e r.r. 24 ottobre 2008, n. 19; l.r. Liguria 24 luglio 1997, n. 28; l.r. Lombardia 16 luglio 2007, n. 15; l.r. Marche 11 luglio 2006, n. 9; l.r. Molise 25 ottobre 1996, n. 32; l.r. Piemonte 30 marzo 1988, n. 15; l.r. Puglia 15 novembre 2007, n. 34; l.r. Toscana 23 marzo 2000, n. 42; l.r. Umbria 27 dicembre 2006, n. 18; l.r. Veneto 4 novembre 2002, n. 33) in materia di agenzie di viaggio e turismo lo schema di fondo si articola come segue:

- 1) definizione delle agenzie di viaggio e turismo;
- 2) individuazione delle attività che possono porre in essere le agenzie di viaggio e turismo;
- 3) disciplina delle procedure per l'esercizio dell'attività (istanza, documentazione richiesta, provvedimento autorizzatorio, depositi cauzionali, garanzie assicurative), nonché per la vigilanza sulle stesse o per l'eventuale sospensione e/o revoca dell'attività (e sanzioni irrogabili);
- 4) individuazione dei requisiti professionali richiesti al titolare e al direttore tecnico dell'agenzia (unitamente alla disciplina degli esami di idoneità);
- 5) previsione di regole ad hoc per l'ipotesi in cui l'attività sia posta in essere da associazioni e organismi senza scopo di lucro (art. 77 l.r. Umbria 27 dicembre 2006, n. 18; art. 18 l.r. Emilia-Romagna n. 7/2003).

Nel prevedere gli aspetti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4, e 5 i singoli legislatori regionali assegnano agli enti locali molteplici competenze amministrative, distribuendole tra Comuni, Province sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

Si rileva che sussistono delle differenze tra le varie regioni sia in ordine delle discipline dettate per uno stesso profilo, sia perché in alcune regioni vengono disciplinate degli aspetti che in altre non assumono rilevanza.

**Tali circostanze fanno sì che gli operatori del settore si trovano avvantaggiati in talune regioni ed appesantiti di oneri amministrativi in altre, oltre la mancanza di un unico interlocutore per la presentazione della relativa richiesta per il rilascio dell'autorizzazione.**

A titolo esemplificativo si evidenzia che per ciò che concerne la definizione di **agenzia di viaggi e turismo** se da un lato tutte le Regioni sposano quella fatta propria dalla legislazione statale, dall'altro, dall'altro, alcune non si fermano a tale definizione andando così a differenziare le agenzie a seconda che pongano in essere la propria attività (di produzione, di organizzazione di viaggi e soggiorni ovvero di intermediazione) con o senza vendita diretta al

pubblico<sup>2</sup>, oppure alcuni legislatori hanno addirittura elencato le attività accessorie che le agenzie possono esercitare.<sup>3</sup>

Anche il regime amministrativo per l'esercizio dell'impresa in esame è caratterizzato da elementi di eterogeneità.

Anche se, la competenza è generalmente assegnata agli enti locali (province e comuni),

- Corte cost., sentenza 19 marzo 1990, n. 162 *“Le attività delle agenzie di viaggio e turismo – ivi compresa l’intermediazione fra turisti e produttori di servizi turistici – sono qualunque qualificate dall’interesse turistico, sicchè l’autorizzazione all’esercizio di esse rientra nel settore della polizia amministrativa regionale e non in quello della polizia di sicurezza statale .... previo accertamento, da parte della stessa Regione, del concorso nel richiedente di requisiti professionali determinati dalla legge sulla base della valutazione di un interesse turistico anche in riferimento all’aspetto dell’assistenza dei turisti, sicchè la verifica della ricorrenza di essi è del pari da ricondurre alla funzione suindicata”* -, è altrettanto vero che laddove è prevista la competenza per il rilascio dell’autorizzazione agli enti locali (Province – Comuni), gli stessi legislatori prevedono discipline differenti in relazione:

---

<sup>2</sup> Si veda art. 2 della l.r. Emilia-Romagna n. 7 del 2003:

**Art. 2** Definizione e attività distintive delle agenzie di viaggio e turismo.

1. Sono agenzie di viaggio e turismo le imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione di viaggi e soggiorni e intermediazione, con o senza vendita diretta al pubblico, nei predetti servizi, ivi compresi i compiti di assistenza e di accoglienza ai turisti. Le predette attività possono essere svolte congiuntamente o disgiuntamente.

<sup>3</sup> **Art. 3 l.r. Emilia-Romagna n. 7 del 2003:**

**Art. 3**

*Attività accessorie delle agenzie di viaggio e turismo.*

1. Le agenzie di viaggio e turismo possono svolgere in forma non esclusiva e nel rispetto delle specifiche norme di settore che le regolano, oltre alle attività distintive di cui all'articolo 2, anche le seguenti attività accessorie:

- a) la prenotazione, la vendita di biglietti per conto delle imprese nazionali ed estere che esercitano trasporti ferroviari, automobilistici, marittimi ed aerei e altri tipi di trasporto;
- b) l'accoglienza dei clienti nei porti, aeroporti, stazioni di partenza e di arrivo di mezzi collettivi di trasporto e, in ogni caso, l'informazione e l'assistenza ai propri clienti;
- c) la prenotazione di servizi ricettivi e di albergo nonché di ristorazione, ovvero la vendita di buoni di credito per detti servizi emessi anche da altri operatori nazionali ed esteri;
- d) l'attività di informazione e pubblicità di iniziative turistiche nonché l'attività di educazione al viaggio e al turismo responsabile, di sensibilizzazione al rispetto della persona e dell'ambiente naturale anche attraverso la distribuzione di appositi materiali informativi;
- e) l'assistenza per il rilascio di passaporti e visti consolari;
- f) l'inoltro, il ritiro e il deposito di bagagli per conto e nell'interesse dei propri clienti;
- g) la prenotazione del noleggio di autovetture e di altri mezzi di trasporto;
- h) il rilascio ed il pagamento di assegni turistici e di assegni circolari o altri titoli di credito per i viaggiatori, di lettere di credito e cambio di valuta;
- i) le operazioni di emissione, in nome e per conto di imprese di assicurazione, di polizze a garanzia dell'annullamento del viaggio, degli infortuni ai viaggiatori e dei danni alle cose trasportate;
- j) la distribuzione e la vendita di pubblicazioni utili al turismo, quali guide, piante, opere illustrative, video e cd rom turistici nonché di souvenir, magliette e altri articoli inerenti l'attività delle agenzie di viaggio;
- k) la prenotazione e la vendita di biglietti per spettacoli, fiere e manifestazioni;
- l) l'organizzazione delle attività congressuali, convegnistiche e fieristiche;
- m) ogni altra attività concernente la prestazione di servizi turistici.

Oppure l'art. 72 p.d.l.r. Veneto n. 315 del 2008 rubricato *“Agenzie di viaggio e turismo”*.



- a) ai requisiti che si devono possedere per l'esercizio dell'attività;
- b) ai contenuti delle domande da presentare per il rilascio dell'autorizzazione;
- c) all'iter istruttorio da seguire;
- d) ai contenuti del provvedimento finale;
- e) ai livelli di deposito cauzionale (infatti, ad eventuali cauzioni da porre a carico delle agenzie di viaggio e turismo si riferisce espressamente l'art. 2, quarto comma, lett. f), legge 135 del 2001, in precedenza l'art. 9, terzo comma, della legge 217 del 1983 prescriveva un obbligatorio deposito cauzionale che doveva essere congruo);
- f) alle polizze assicurative di responsabilità civile a copertura dei rischi derivanti alle persone dalla partecipazione ai programmi di viaggio e soggiorno, nonché a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi verso l'utente dei servizi turistici (**ad esempio l'art. 14 della l.r. Emilia-Romagna n. 7/2003 che prevede che le polizze assicurative debbono essere stipulate a pena di decadenza dall'autorizzazione**).

Alcune Regioni in ossequio al principio di semplificazione amministrativa hanno introdotto l'istituto del silenzio assenso ovvero quello della DIA, certamente utilizzabili per l'autorizzazione all'apertura di un'agenzia di viaggio e turismo **che si traduce nella mera verifica della sussistenza dei requisiti e dei presupposti prescritti dalle singole normative regionali**.

Occorre quindi, uniformare la disciplina introducendo la SCIA in tutte le Regioni nel settore *de qua* per evitare distorsioni della concorrenza determinate dalla previsione di differenti discipline regionali.

#### **La normativa comunitaria.**

Tra le fonti comunitarie di particolare importanza occorre richiamare:

- la Direttiva 82/470 CEE nella parte che concerne gli agenti di viaggio e turismo.

Nel dettaglio tale normativa è stata recepita con l'adozione del d.lgs. 392/1991 che reca la disciplina per rendere effettivo l'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi da parte di cittadini e di imprese di altri Stati membri dell'U.E. per quanto concerne le attività di agente di viaggio.

Nell'ambito di siffatto provvedimento le agenzie di viaggio e turismo sono definite "*imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione, presentazione e vendita, a forfait o a provvigione, di elementi isolati e coordinati di viaggi e soggiorni, ovvero attività di intermediazione, nei predetti servizi o anche entrambe le attività, ivi comprese l'assistenza e l'accoglienza di turisti*" (art. 2 d.lgs. n. 392/1991).

La medesima fonte normativa assume rilievo anche nella parte in cui prescrive che per ottenere l'abilitazione all'esercizio dell'attività di agente di viaggio e turismo il soggetto debba soddisfare i requisiti di onorabilità, di assenza di fallimento, oltre che di capacità finanziaria (art. 3 d.lgs. n. 392/1991), nonché sancisce che il cittadino che già esercita la professione in questione in altro Stato membro della U.E. debba comprovare, con apposita certificazione, il suo effettivo esercizio per un certo lasso temporale (art. 4 d.lgs. n. 392/1991).

La direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno condiziona la legislazione statale e regionale in materia di agenzie di viaggi e turismo, infatti, nella PREMESSA del provvedimento si afferma che rientrano espressamente nel suo ambito di applicazione i servizi relativi alle agenzie di viaggio (punto 33 della Premessa). Attualmente sono in vigore norme interne che contrastano con la predetta direttiva come l'art. 77 l.r. Veneto n. 33/2002 che sancisce che la domanda di partecipazione all'esame di idoneità per diventare direttore tecnico di un'agenzia va presentata alla Provincia alla quale appartiene il comune di residenza, il che è sicuramente in contrasto con l'art. 14 della Direttiva secondo cui gli Stati membri non possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o al suo esercizio al possesso del requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza.

**L'ARTICOLO 22** (Titolo IV, Capo I) definisce le agenzie di viaggio e turismo riformulando quanto previsto dall'articolo 7 della legge 135/2001. In particolare, come evidenziato in premessa, Permane l'obbligo per le nuove agenzie di viaggio di non adottare denominazioni che possono ingenerare confusione nel consumatore né nomi coincidenti con la denominazione di comuni o regioni italiane (sent Corte cost. n. 362 del 1998).

Ecco perché i **COMMI 5, 6, 7 E 8 DELL'ARTICOLO 22**, tutelano il consumatore da possibili inganni di imprese non legittimate allo svolgimento delle attività di agenzia di viaggio e turismo.

**L'ARTICOLO 23** (Titolo IV, Capo I) ribadisce l'obbligo per le agenzie di viaggio e turismo di stipulare congrue polizze di assicurazione per garantire al turista l'esatto adempimento degli obblighi assunti.

L'ARTICOLO 24 (Titolo IV, Capo I) prevede al **COMMA 1** la possibilità di uniformare sul territorio nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro del turismo delegato, i requisiti professionali dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, previo intesa con la Conferenza permanente per il rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

**IL COMMA 2**, invece, recepisce quanto affermato dalla Corte costituzionale in tema di apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate a operare, le quali non hanno bisogno della nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio.

Tale problematica particolare – in passato – ha riguardato l'eventuale apertura di succursali o filiali, che era subordinata dalla normativa regionale al rilascio di un'apposita autorizzazione. Di tale questione è stato investito a suo tempo il Giudice costituzionale, che ha provveduto a dichiarare illegittime le relative normative regionali per contrasto con gli artt. 117, 41 e 120 Cost (Corte cost., sent. 6 novembre 1998, n. 361).

Ed invero, la legislazione attualmente in vigore si limita a sancire che “per l'apertura di succursali o filiali è sufficiente una comunicazione all'ente locale competente per territorio” **(come ad esempio l'art. 4, comma 4, l.r. lombardia n. 27/1996, così come sostituito dalla l.r. lombardia n. 1/2001 che ha introdotto l'obbligo di mera comunicazione ma comunque ci vuole sempre l'autorizzazione per l'apertura di filiali che hanno la loro sede principale in altri stati dell'unione europea).**

Come ha rilevato il Giudice delle Leggi l'obbligo di comunicazione non può essere ricondotto all'istituto della DIA, in quanto la comunicazione non va a sostituire alcun provvedimento autorizzatorio ma è finalizzata a rendere edotta la p.a. dell'esistenza di una filiale il cui titolo abilitativo, seppur rilasciato da altra regione, è valido per l'intero territorio nazionale e postula dunque la possibilità di controlli ovunque l'impresa venga esercitata (Corte cost. sent. 375/2003).

L'art. 24, comma 2, supera questo problema specificando che per l'apertura di succursali non necessità di un'ulteriore segnalazione certificata di inizio attività, bensì di una comunicazione alla provincia ove sono ubicate le filiali, succursali od altri punti vendita delle agenzie.

**L'ARTICOLO 25** (Titolo IV, Capo I), come evidenziato in premessa, recepisce il recentissimo istituto della SCIA, utilizzabile per l'autorizzazione all'apertura di un'agenzia di viaggio e

turismo **che si traduce nella mera verifica della sussistenza dei requisiti e dei presupposti prescritti dalle singole normative regionali.**

L'intervento statale di semplificazione amministrativa si rende necessario anche alla luce della segnalazione AS049 dell'8 giugno 1995 (in allegato), laddove l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 ha evidenziato proprio le possibili distorsioni della concorrenza che venivano determinate dalla disciplina recata dalla legislazione regionale – ad eccezione della Regione Liguria e della Regione Toscana – nonché dalla disciplina recata dalla Province autonome di Trento e Bolzano, in materia di autorizzazione delle agenzie di viaggi e turismo.

## **TITOLO V “TIPOLOGIE DI PRODOTTI TURISTICI E RELATIVI CIRCUITI DI ECCELLENZA” (ARTT. 26-35)**

**L'ARTICOLO 26** (Titolo V, Capo I) rubricato “*Circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia*” consente di promuovere, al fine soddisfare le molteplici esigenze dei turisti nazionali ed internazionali, dei circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta e dell'immagine dell'Italia.

A tal fine, secondo il procedimento di cui al comma 2, si creano, pertanto, degli itinerari tematici lungo tutto il territorio nazionale.

**L'ARTICOLO 27** (Titolo V, Capo I) rielabora la disciplina dei sistemi turistici locali - mai attuata - di cui all'articolo 5 della legge 135/2001, anche alla luce delle discipline regionali sviluppate in materia.

**L'ARTICOLO 28** (Titolo V, Capo II), allo scopo di attuare il turismo culturale, conferisce il potere al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro del turismo delegato, al fine di promuovere l'immagine del Sistema Italia e del Marchio Italia, di autorizzare la costituzione di fondazioni per la realizzazione di attività ed eventi turistico – culturali a carattere nazionale.

La fondazione, in passato considerata la forma giuridico - organizzativa più adatta al perseguimento di attività filantropiche di assistenza e beneficenza, assurge oggi a soggetto giuridico idoneo alla svolgimento di attività e competenze aventi interesse pubblico contribuendo in modo efficace ed efficiente ad un accrescimento del benessere collettivo.

La circostanza che l'utilizzo delle fondazioni per le attività di Governo nazionale sia stata ad oggi principalmente una prerogativa del Ministero per i beni e le attività culturali - per affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani strategici di sviluppo culturale e i programmi relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica - rafforza l'idea dell'idoneità dello strumento per le attività del Ministro per il Turismo.

Il settore del turismo, infatti, si inserisce oggi in un quadro sia costituzionale sia normativo che impone di riflettere sul possibile coinvolgimento di soggetti istituzionali e non, per garantire un'azione di promozione del patrimonio culturale e turistico nazionale quanto più possibile efficace ed efficiente.

Allo stesso tempo il fatto che il turismo, in ragione della sua forte dimensione economica e di sviluppo delle risorse, sia un volano di crescita nazionale e territoriale, unitamente alla "sistematicità" delle deleghe in capo al Ministro per il Turismo richiedono una flessibilità organizzativa che può trovare compiuta risposta nelle fondazioni e nelle associazioni.

In tal senso, l'associazione e la fondazione appaiono oggi le figure giuridiche maggiormente idonee a favorire da un lato un processo di auto-organizzazione della società, anche tenendo conto della dimensione politico-culturale che viene identificata come sussidiarietà orizzontale, dall'altro a sensibilizzare l'opinione pubblica sui temi di interesse turistico nazionale favorendo lo sviluppo di politiche sul territorio in collaborazione con le amministrazioni centrali competenti.

Il provvedimento normativo in argomento ha come obiettivo primario quello di consentire al Dipartimento per la competitività e lo sviluppo del turismo, ai fini del più efficace esercizio delle funzioni delegate al Ministro relative alla promozione a livello nazionale del patrimonio culturale, di costituire associazioni o fondazioni volte allo sviluppo delle capacità, delle potenzialità e dell'immagine del «Sistema Italia» nonché della tutela e del rilancio del «Marchio Italia», con la partecipazione di altre amministrazioni pubbliche centrali, delle Regioni e degli Enti locali, nonché di soggetti pubblici e privati, radicati sul territorio e/o competenti nel settore, ove interessati.

**GLI ARTICOLI 29, 30 e 31** (Titolo V, Capo II) incentivano iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio artistico, archeologico e architettonico italiano.

Sono noti sia il notevole patrimonio artistico, archeologico, architettonico del nostro paese, sia l'inclinazione turistica di gran parte dei luoghi italiani.

La promozione turistica di iniziative finalizzate a valorizzare il nostro patrimonio culturale risulta, tuttavia, assai poco incentivata.

La vastità, l'importanza e la capillarità del patrimonio storico e artistico del nostro Paese sono percepibili a occhio nudo, ma non esiste, in Italia, la cultura della sua promozione, in chiave turistica.

Tale mancanza incide negativamente sulla possibilità di uno sfruttamento del nostro patrimonio culturale in chiave turistica; cosa che non avviene in altri paesi, molto meno ricchi di beni culturali rispetto all'Italia ma nei quali sono state realizzate, da tempo, diverse iniziative finalizzate alla promozione, in chiave turistica, dei predetti beni.

I predetti articoli si propongono, pertanto, di promuovere, anche in Italia, una nuova accezione del turismo, quella culturale.

Alla base del provvedimento in esame c'è la ferma volontà di dare luogo a politiche di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione dei beni culturali che vanno attuate con modelli il più possibile efficaci ed efficienti; sempre nel rispetto delle esigenze di tutela, la realizzazione di iniziative turistiche, che vedano come elemento attrattore il nostro patrimonio culturale, può dare luogo a consistenti introiti economici in grado di assicurare, in via tendenziale, l'autofinanziamento degli interventi di recupero e di restauro del predetto patrimonio.

Attraverso l'incentivazione di iniziative di promozione, in chiave turistica, del patrimonio culturale, si può, dunque, avviare la grande macchina del turismo culturale.

Con **L'ARTICOLO 29** del decreto legislativo in esame il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro del turismo delegato, di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali, promuove la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio artistico, archeologico e architettonico presente sul territorio italiano.

Per perseguire i predetti obiettivi **L'ARTICOLO 30** prevede la stipula di uno o più accordi di programma-quadro fra il Ministro per i Beni e le Attività Culturali, il Ministro per il Turismo, le regioni e gli enti locali interessati, per la definizione del programma degli interventi da attuare.

I predetti accordi di programma-quadro prevedono, in particolare, misure finalizzate a:

- a) promuovere, in chiave turistica, iniziative finalizzate a valorizzare il patrimonio artistico, archeologico e architettonico presente sul territorio italiano;
- b) garantire, ai fini dell'incremento dei flussi turistici, soprattutto dall'estero, che il predetto patrimonio sia completamente accessibile al pubblico dei visitatori anche al fine di assicurare,

almeno in via tendenziale, l'autofinanziamento degli interventi di recupero e di restauro dello stesso;

c) assicurare la effettiva fruibilità, da parte del pubblico dei visitatori, in particolare di quelli stranieri, del predetto patrimonio attraverso la predisposizione di materiale informativo redatto obbligatoriamente nelle lingue inglese, francese e tedesco, e, preferibilmente, in lingua cinese.

Le funzioni di monitoraggio delle attività, elencate all'articolo 28, comma 2, vengono affidate dall'**ARTICOLO 31** al Comitato permanente di promozione turistica dell'Italia.

**L'ARTICOLO 32** (Titolo V- Capo III) ha ad oggetto il turismo sociale dei c.d. Buoni Vacanza. Viene stabilito che il fondo di cui alla disciplina prevista dall'art. 2, comma 193, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, continua ad operare presso il Dipartimento ed assume la denominazione di Fondo buoni vacanze. Per quanto concerne le modalità di erogazione dei buoni sono stabilite dallo stesso articolo.

La novità è che per sostenere l'iniziativa sociale della diffusione dei Buoni vacanza possono affluire a tale fondo parte delle quote di cui all'art. 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222 ovvero ulteriori contributi previsti a livello normativo ed amministrativo.

Per l'ulteriore diffusione e messa a regime dei buoni vacanza (leggi 135\2001 e 244\2007) è necessario individuare una modalità di finanziamento adeguata.

In considerazione della natura "sociale" dei buoni vacanza si è ritenuto opportuno valorizzare in tal senso lo scopo di interesse sociale che caratterizza l'utilizzazione delle risorse dell'otto per mille destinate allo Stato.

La previsione dell'utilizzo dell'8 per mille da parte dello Stato è contenuta nella legge 222\85 che all'articolo 47, secondo comma prevede:

*"A decorrere dall'anno finanziario 1990 una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, a scopi di **interesse sociale** o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica."*

Nell'articolo seguente, però, la stessa legge tipizza la natura degli interventi che lo Stato può fare con le risorse dell'otto per mille.

Successivamente il DPR 76\1998 nel disciplinare i criteri e le procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille ha ripreso, senza alterare, le tipologie di intervento stabilite dalla legge di previsione.

L'intervento è mirato ad utilizzare parte delle risorse dell'otto per mille destinate allo Stato per il finanziamento dei buoni vacanza e prevede pertanto delle modifiche sia legislative che regolamentari da adottarsi disgiuntamente e in tempi diversi: in primo luogo le modifiche di legge e, successivamente, quelle regolamentari. In particolare la modifica in esame estende le finalità sociali dell'utilizzo delle risorse dell'otto per mille destinate allo Stato all'erogazione di buoni vacanza da destinare ad interventi di solidarietà in favore di fasce sociali più deboli.

**GLI ARTICOLI 33 e 34** rinviano rispettivamente alle norme vigenti in materia di turismo termale di cui alla legge 24 ottobre 2000, n. 323 ed alla legge 16 marzo 2006, n. 96 (non si è fatto rinvio al codice dell'agricoltura in quanto non ancora entrato in vigore).

**L'ARTICOLO 34, COMMA 2**, da una definizione di turismo della natura al fine di valorizzare le risorse naturalistiche, il patrimonio della fauna ed acquatico ovvero rivalutare e recuperare gli antichi percorsi delle ippovie e trazzere del nostro Paese.

**L'ARTICOLO 35** si pone l'obiettivo di agevolare ed incentivare le iniziative degli operatori del settore tese a favorire l'accesso ai servizi pubblici di turisti con animali domestici al seguito. La norma è volta a stigmatizzare una nuova cultura *animal friendly* in linea con la disciplina prevista negli ordinamenti dei nostri principali concorrenti stranieri, andando così ad incentivare lo sviluppo e la diffusione di una cultura moderna, espressione di quella cospicua comunità che convive con animali domestici. Si tenga presente che oggi una famiglia su tre ne possiede uno e desidera poter fruire dei servizi turistici senza allontanarsi dal proprio animale. Tali misure vanno lette in quadro generale di interventi finalizzati a contrastare il fenomeno di abbandono e randagismo.

## **TITOLO VI – PARTE PRIVATISTICA**

### **PREMESSA**

Obiettivo delle sintetiche note che seguono è esplicitare – con maggior dettaglio di quanto consentito dalla Relazione al progetto di codice del turismo – le ragioni in base alle quali la Commissione ministeriale incaricata della redazione del codice del turismo ha ritenuto di espungere dal codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206) la disciplina dei «servizi turistici» e dei «contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento ripartito di beni



immobili» e di risistemarla, appunto, nel codice del turismo, con conseguente inevitabile abrogazione degli artt. 82-100 e 69-81 del codice del consumo.

1. Va anzitutto notato che, sul piano “stilistico”, tale progetto comporta l’eliminazione dell’intero titolo IV della parte III del codice del consumo, rubricato «Disposizioni relative a singoli contratti». Per effetto di questa operazione, resterebbero dunque nella parte III del codice del consumo le sole norme che riguardano, trasversalmente, tutti i contratti: discipline dei contratti del consumatore in generale e dei contratti del consumatore conclusi secondo particolari modalità, rinviandosi ai testi unici ed al codice di settore specialistici per le regole specifiche dei singoli contratti. In buona sostanza, si estenderebbe ai principali contratti turistici la soluzione già da tempo adottata, dal nostro legislatore, con riguardo ai contratti bancari (disciplinati dal Testo unico bancario del 1993), finanziari (regolati dal Testo unico della finanza del 1998) ed assicurativi (disciplinati dal codice civile e dal codice delle assicurazioni del 2005). E questa scelta rende il complessivo quadro normativo più coerente ed ordinato.

Risulta, infatti, alquanto singolare – nell’attuale architettura normativa – che i contratti di turismo organizzato e i contratti relativi all’acquisizione di un diritto di godimento ripartito di beni immobili siano le sole fattispecie contrattuali la cui disciplina specifica è presente nel codice del consumo, là dove altri contratti con i consumatori (contratti bancari, finanziari, assicurativi) sono regolati specificamente altrove.

2. Ma sono soprattutto ragioni di ordine “tecnico-giuridico” a suggerire la soluzione adottata nel progetto di codice del turismo. Per la loro esatta comprensione conviene muovere dal rilievo che il codice del consumo ruota intorno al consumatore ed all’obiettivo di tutelarlo adeguatamente. Finalità, questa, il cui perseguimento ha tuttavia imposto, nello stesso codice del consumo, l’impiego di una nozione di consumatore differenziata a seconda dei casi, tanto da stimolare sia l’osservazione che «non vi è un consumatore identico a se stesso per tutto il codice del consumo» (E. Minervini, voce *Codice del consumo*, in *Digesto*<sup>4</sup>, *Disc. priv., sez. civ., Aggiornamento*, vol. III, t. 1, Torino, 2007, p. 185), sia la critica che l’opera di riordino corre il rischio di demolire la figura del consumatore, travolto dalla molteplicità delle definizioni (Delogu, *Leggendo il codice del consumo alla ricerca della nozione di consumatore*, in *Contr e impr Europa*, 2006, p. 100). In questa prospettiva, si è efficacemente scritto che il «consumatore risulta quindi frazionato in una pluralità di figure» (assicurato, cliente, investitore, turista) «che ne offuscano l’identità e impongono la ricerca di *criteri atti ad individuare i rapporti tra le diverse discipline*» (Rossi Carleo, *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*,

Relazione del 19 marzo 2010 reperibile in [www.agcm.it](http://www.agcm.it), p. 2 s.). Altrimenti detto: la figura del consumatore si colora di una sua specifica connotazione non solo con riguardo alla controparte del rapporto di consumo (c.d. «professionista»), ma altresì con riferimento al profilo ed al contenuto oggettivo del singolo atto di consumo. La tipologia del contratto può assumere insomma un ruolo decisivo sul piano delle regole di tutela del consumatore, come attesta la specialità della disciplina bancaria, finanziaria ed assicurativa.

Non è allora casuale che un Parere del Consiglio di Stato (2 dicembre 2008, n. 3999) sulle competenze dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato nel settore dei servizi finanziari, avente ad oggetto proprio il Titolo III del codice del consumo, abbia invocato il criterio di specialità per individuare la relazione tra consumatore in genere da un lato, e cliente, investitore ed assicurato dall'altro. L'applicazione di questo criterio comporta, all'evidenza, che il codice del consumo assurge al rango di disciplina generale, sia pure di settore, rispetto alla quale viene a delinarsi la specialità della disciplina dei singoli sub-settori – bancario, finanziario, assicurativo – ritenuti pertanto speciali.

Ebbene, molteplici ragioni di carattere “tecnico-giuridico” suggeriscono oggi di accostare ai sub-settori speciali testé menzionati (bancario, finanziario, assicurativo) quello turistico. Si obietterà il conseguente onere di coordinamento della fonte speciale (codice del turismo) con quella generale (codice del consumo); ma è agevole replicare che questo problema non è affatto nuovo, essendo stato proprio negli ultimi anni sviscerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento alla tutela del cliente della banca (trattandosi qui di coordinare Testo unico bancario con il codice del consumo) e dell'investitore (dovendosi allora coordinare Testo unico della finanza con il codice del consumo).

3. Si cominci con l'osservare in proposito che la figura del fruitore del pacchetto turistico, definita dalla direttiva 90/314/CEE, non può rientrare nella definizione di consumatore recata dall'art. 3 cod. consumo, né ha ricevuto del resto la dovuta attenzione nel codice del consumo, nonostante la dottrina più sensibile avesse evidenziato che il turista è un consumatore speciale (mutuando il titolo di un noto saggio di Rossi Carleo, *Il turista come consumatore speciale*, in *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori*, a cura di Alpa e Patti, vol. II, Milano, 1997, p. 815 s.), in virtù del particolare e più accentuato squilibrio esistente tra le due parti del contratto di viaggio, che l'ordinamento giuridico dovrebbe tendere, appunto, ad attenuare. Da un lato il turista, non attrezzato a risolvere i problemi che si pongono nel corso della vacanza in un luogo lontano dalla propria abituale dimora e comunque, spesso, razionalmente inerte, preferendo subire pur di non perdere il poco tempo a disposizione per rilassarsi; dall'altro lato il *tour operator* che, per quanto operatore professionale di regola dotato di un apparato

organizzativo idoneo a fronteggiare i possibili disservizi avvertiti dai turisti, non è affatto incentivato ad attivarsi, specie se gli interventi richiesti risulterebbero onerosi e non strettamente indispensabili ed il prezzo dei servizi turistici rimasti inadempiti è stato già corrisposto dallo sfortunato turista (e v. già i rilievi in proposito di Silingardi-Zeno Zencovich, nell'*Introduzione* al volume *La tutela del turista*, a cura dei medesimi, Napoli, 1993, p. 6).

Se poi si sposta l'attenzione dal profilo soggettivo al contenuto oggettivo del rapporto di consumo in questione, deve osservarsi che la specialità delle norme, di derivazione comunitaria, relative ai pacchetti turistici trova razionale giustificazione vuoi nelle peculiari caratteristiche intrinseche del pacchetto turistico, del cui contenuto il turista è reso edotto soltanto dalle informazioni somministrategli dall'organizzatore e dal venditore; vuoi dalla finalità di svago e di vacanza che l'acquirente intende realizzare, la cui particolarità si riflette sulla valutazione del pregiudizio subito dal turista in caso di inadempimenti dell'operatore. Ed invero, in tali ipotesi, il rimborso della mera differenza di prezzo tra quanto promesso e quanto effettivamente ottenuto e delle spese sostenute per rimediare al disservizio occorso non costituirebbe certo ristoro adeguato per il pregiudizio sofferto dal turista. Né potrebbe reputarsi soddisfacente il rimedio della risoluzione del contratto per inadempimento, con conseguente riduzione o restituzione del prezzo pagato. Occorre – sempreché sussistano i presupposti per la risoluzione del contratto per inadempimento – riconoscere al turista il danno morale per la lesione del suo interesse al pieno godimento del proprio tempo libero ed, in particolare, della propria occasione di svago e di divertimento programmata, sovente per un'occasione irripetibile. Di qui l'espressa previsione, nel codice del turismo, della risarcibilità del c.d. danno da vacanza rovinata, in sintonia con la soluzione adottata dal legislatore tedesco e con gli orientamenti prevalenti consolidatisi in giurisprudenza.

La risarcibilità del danno da vacanza rovinata costituisce, evidentemente, il perno attorno al quale ruota la disciplina progettata ed il profilo che vale giustificare – nella prospettiva sopra delineata – la sua specialità rispetto a quella generale del rapporto di consumo. In particolare, la Commissione ministeriale ha ritenuto di negare la risarcibilità del c.d. danno da vacanza rovinata al consumatore di servizi turistici disaggregati (trasporto, albergo), riservandola a chi, con il loro acquisto combinato (anche autonomamente effettuato in via telematica su unico sito: ad es. Expedia), palesi alla controparte la finalità di vacanza che intende realizzare mercé la conclusione del contratto. In questa visione, ben si comprende dunque che la scelta di risistemare la disciplina dei pacchetti turistici nel codice del turismo consente anche di delimitare con nettezza le fattispecie nelle quali la risarcibilità del danno in questione è ammissibile, eliminando l'incertezza del diritto che allo stato regna sovrana nella giurisprudenza

dei Giudici di pace, con grave nocumento per gli operatori turistici (piccole agenzie di viaggio e *tour operator*, nonché piccoli albergatori, ecc.).

Si tratta, infine, di scelta in perfetta sintonia con la più recente giurisprudenza della Suprema Corte: «il viaggio tutto compreso costituisce un nuovo tipo contrattuale nel quale la "*finalità turistica*" o, in generale lo scopo di piacere, non è un motivo irrilevante ma si sostanzia nell'interesse che lo stesso è funzionalmente volto a soddisfare, connotandone la causa concreta e determinando, perciò, l'essenzialità di tutte le attività e dei servizi strumentali alla realizzazione del preminente fine del godimento della vacanza per come essa viene proposta dall'organizzatore del viaggio e accettata dall'utente» (Cass. 24 aprile 2008, n. 10651); ed, ancora: «nel contratto di viaggio vacanza "tutto compreso", caratterizzato dalla combinazione di trasporto, alloggio ed altri servizi turistici non accessori (itinerario, visite, escursioni con accompagnatori e guide turistiche, ecc.), la "*finalità turistica*" (o "scopo di piacere") è l'interesse che il contratto stesso è volto a soddisfare, dunque la sua causa concreta. Ne consegue che la irrealizzabilità di tale finalità per sopravvenuto evento non imputabile alle parti determina, visto il venir meno dell'elemento funzionale dell'obbligazione costituito dall'interesse creditorio, l'estinzione del contratto per sopravvenuta impossibilità di utilizzazione della prestazione, con esonero delle parti dalle rispettive obbligazioni. Rispetto al contratto di organizzazione o di intermediazione, inoltre, nel contratto di viaggio c.d. "pacchetto turistico", la causa concreta assume rilievo, oltre che come elemento di qualificazione, anche relativamente alla sorte del contratto, quale criterio di relativo adeguamento. L'impossibilità di utilizzazione della prestazione da parte del creditore, quindi, pur se normativamente non prevista, è causa di estinzione dell'obbligazione, autonoma e distinta dalle cause di impossibilità ex art. 1463 c.c. ed art. 1464 c.c. (Cass., 24 luglio 2007, n. 16315).

Di fronte a tali prese di posizione, è ancora possibile ragionevolmente dubitare che il turista sia un consumatore speciale e meriti una disciplina autonoma?

3. Collocata nel codice del consumo la normativa sui contratti di viaggio organizzato, diviene agevole motivare l'ulteriore spostamento della disciplina dei contratti di multiproprietà.

Come si evince dalla Relazione illustrativa, si è colta l'occasione per adeguare quest'ultima normativa alla Direttiva 2008/122/CE, la cui intitolazione ed il cui testo contengono espliciti riferimenti ai «prodotti per le vacanze a lungo termine». Riferimenti che rendono, all'evidenza, il codice del turismo la sede più appropriata per la regolamentazione di questa materia.

## TITOLO VI “CONTRATTI”

### Capo I

**GLI ARTICOLI 36, 37 e 38** (Titolo VI-Capo I) definiscono la disciplina dei pacchetti turistici e riformulano quanto già previsto dagli articoli 82, 83 e 84 del decreto legislativo 206 del 2005. La modifica di cui al primo comma dell'articolo 36 intende puntualizzare che le disposizioni del presente capo sono applicabili anche a cittadini stranieri che acquistano in Italia un pacchetto turistico da un organizzatore di viaggi extracomunitario.

Il testo modificato del secondo comma dell'articolo 36, recependo un consolidato orientamento, mira ad esplicitare l'inapplicabilità ai contratti c.d. last minute delle disposizioni in materia di recesso del turista dal contratto di vendita di pacchetti turistici, che continuano ad essere collocate nel codice del consumo, stante il loro carattere di disposizioni generali dei contratti dei consumatori.

Tale esenzione trova giustificazione nella circostanza che qui il turista, in ragione del minor prezzo pagato e della consapevole assunzione di un maggior rischio, consente per definizione che il contratto abbia esecuzione prima dello spirare del termine di dieci giorni dalla conclusione dell'accordo, previsto dal codice del consumo per l'esercizio del recesso.

Il nuovo terzo comma dell'articolo 36 è invece volto a stabilire un coordinamento con le disposizioni, meno favorevoli al turista, previste dalla legge n. 1084/1977, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV). Il d.lgs. 111/1995, dal quale le norme contenute nel presente capo provengono (prima della loro sistemazione nel codice del consumo), recepisce la direttiva comunitaria 90/314/CEE del 13 giugno 1990, sovrapponendosi alla legge anteriore testé citata: agli interpreti era dunque rimesso l'arduo compito di individuare i limiti in cui la legge 1084/1977 fosse ancora in vigore. Di qui l'opportunità di tale coordinamento, rispettoso della procedura imposta dalla natura di accordo internazionale di questa fonte ed attuato seguendo fedelmente la tecnica adottata in Belgio, unico Paese dell'Unione europea ad aver ratificato questa Convenzione.

L'intervento di cui alla lett. a) dell'articolo 37 mira ad estendere la tutela del turista alle ipotesi in cui il pacchetto è venduto da un operatore non professionale o da un ente non profit, recependo un autorevole orientamento giurisprudenziale.

La modifica di cui alla lettera b) dell'articolo 37 è funzionale ad includere nella nozione di «operatore» anche chi distribuisce al dettaglio singoli servizi turistici disaggregati (come il trasporto). L'intervento è volto ad evitare che, in seguito all'abrogazione della legge 1084/1977

nella quale la figura dell'intermediario presentava confini più ampi includendo anche questa fattispecie, la tutela del turista possa subire limitazioni.

Nella lett. c) dell'articolo 37 si sostituisce la locuzione "consumatore di pacchetti turistici" con la parola "turista". La scelta è collegata alla previsione del "danno da vacanza rovinata", mirando a circoscrivere la legittimazione ad agire per ottenere un ristoro a questo titolo a chi acquista un pacchetto turistico, escludendo il consumatore di singoli servizi turistici disaggregati.

Il riferimento al "turista" e non al "consumatore" o al "viaggiatore" si spiega con il fatto che la figura del "turista" costituisce una *species* del tutto peculiare; il Codice riguarda il turista ovvero un soggetto che non è un semplice consumatore né un semplice viaggiatore in quanto consuma e viaggia ma per una finalità di vacanza.

Le modifiche alla definizione di "pacchetto turistico" di cui all'articolo 38 si propongono di estendere gli effetti e l'operatività della disciplina dei servizi turistici sia alle crociere turistiche, sia ai viaggi su misura, nei quali il turista sceglie tra vari servizi offerti da singoli organizzatori, successivamente assemblati da intermediari in relazione alle specifiche esigenze di viaggio del turista, aderendo al recente orientamento della giurisprudenza comunitaria; sia alle ipotesi in cui il turista sceglie, anche avvalendosi di Internet, tra vari servizi offerti on line da qualsiasi imprenditore e non soltanto da tour operators.

Con riguardo ai servizi turistici non accessori, si è inoltre ritenuto di esplicitare che la valutazione di significatività debba compiersi in riferimento agli elementi oggettivi di formazione del consenso riguardati nella peculiare prospettiva soggettiva del turista consumatore. E ciò al fine di potenziare la tutela nelle ipotesi in cui il viaggio mira a soddisfare specifiche esigenze ricreative del turista (ad esempio, assistere ad un concerto o ad una manifestazione sportiva).

La nuova categoria "turista" è doverosa proprio al fine di differenziarlo dal consumatore di servizi turistici disaggregati, che non può chiedere il risarcimento del danno da vacanza rovinata.

L'estensione della figura dell'organizzatore all'ente non profit risponde ad un orientamento di giurisprudenza autorevole: Cass. 27 ottobre 2003, n. 16090, ed è animato proprio dallo scopo di tutelare il turista che non deve fare così indagini sulla effettiva natura giuridica dell'organizzatore.

**L'ARTICOLO 39** (Titolo VI-Capo I) prevede la forma dei contratti di vendita di pacchetti turistici riformulando la disciplina di cui all'articolo 85 del decreto legislativo 206/2005.

L'intervento si pone l'obiettivo di individuare gli adempimenti del venditore che si obbliga a procurare a terzi, anche in via telematica, un servizio turistico disaggregato.

**L'ARTICOLO 40** (Titolo VI-Capo I) disciplina gli elementi del contratto di vendita di pacchetti turistici, riformulando la disciplina di cui all'articolo 86 del decreto legislativo 206/2005.

Le modifiche si propongono di esplicitare, fra gli elementi che il contratto di vendita di pacchetti turistici deve contenere, il nome del vettore e la sua eventuale non conformità alla regolamentazione dell'Unione europea.

**L'ARTICOLO 41** (Titolo VI-Capo I) sulle informazioni del turista riprende quanto già previsto dall'articolo 87 "*Informazione del consumatore*" del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 42** (Titolo VI-Capo I) sull'opuscolo informativo riformula quanto già previsto dall'articolo 88 del decreto legislativo 206/2005.

Le modifiche, sollecitate dalla recente esperienza giurisprudenziale, sono volte ad implementare le informazioni risultanti dall'opuscolo, volte ad una migliore individuazione della localizzazione e degli standard qualitativi offerti dalla struttura ricettiva.

Si è inoltre ritenuto opportuno esplicitare la parificazione all'opuscolo cartaceo di qualsiasi materiale illustrativo divulgato su supporto elettronico o in via telematica.

**L'ARTICOLO 43** (Titolo VI-Capo I) disciplina la cessione del contratto riprendendo quanto già previsto **dall'articolo 89** del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 44** (Titolo VI-Capo I) disciplina la revisione del prezzo riprendendo quanto già previsto **dall'articolo 90** del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 45** (Titolo VI-Capo I) disciplina le modifiche delle condizioni contrattuali riprendendo quanto già previsto **dall'articolo 91** del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 46** (Titolo VI-Capo I) disciplina i diritti del turista in caso di recesso o annullamento del servizio, riprendendo quanto previsto dall'articolo 92 del decreto legislativo 206/2005 relativo ai *Diritti del consumatore in caso di recesso o annullamento del servizio*.

**L'ARTICOLO 47** (Titolo VI-Capo I) disciplina il mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico, riprendendo l'articolo 93 del decreto legislativo 206/2005.

La novità risiede nell'ultimo periodo del comma laddove "*Si considera inesatto adempimento l'inottemperanza, anche lieve, degli standard qualitativi del servizio promessi o pubblicizzati*".

La particolarità dei servizi turistici, nei quali gli standard qualitativi promessi hanno di regola notevole incidenza sul prezzo, ha reso necessario considerare inesatto adempimento anche lievi difformità delle qualità del servizio promesso o pubblicizzato.

**ART. 47, COMMA 2:** si tratta di una precisazione, in relazione al comportamento degli ausiliari.

**L'ARTICOLO 48** (Titolo VI-Capo I) sul risarcimento per danni alla persona derivante dall'inadempimento o dall'inesatta esecuzione delle prestazioni che formano il pacchetto turistico riprende l'articolo 94 del decreto legislativo 206/2005.

In ossequio all'art. 5, § 2, comma 3° della direttiva 90/314/CEE, che consente sì l'adozione di una responsabilità limitata, ma in conformità alle convenzioni che disciplinano le singole prestazioni del pacchetto turistico, si è chiarito che per i danni alla persona non opera alcuna limitazione al risarcimento, giacché non vi sono oggi convenzioni internazionali in vigore che stabiliscano limitazioni per i danni corporali.

**L'ARTICOLO 49** (Titolo VI-Capo I) sul risarcimento per danni diversi da quelli alla persona derivante dall'inadempimento o dall'inesatta esecuzione delle prestazioni che formano il pacchetto turistico riprende l'articolo 95 del decreto legislativo 206/2005.

Le modifiche di cui al comma 1° intendono eliminare il riferimento all'art. 1341 del codice civile, da ritenersi errato poiché il limite convenuto dalle parti non è a favore di colui che lo ha predisposto, bensì a favore del consumatore, in quanto più elevato del limite legale. L'intervento nel comma 2° mira invece ad eliminare il riferimento alla determinazione del limite legale commisurato alla CCV, in quanto contrario alla direttiva 90/314/CEE, ove si consente che i limiti legali possano essere conformi solo alle convenzioni che disciplinano le singole prestazioni oggetto del pacchetto turistico e la CCV non rientra affatto tra queste.

Inoltre, con particolare riferimento alle prestazioni alberghiere, si è ritenuto di eliminare il richiamo agli artt. 1785, 1785-bis, poiché il primo prevede fattispecie di esonero da responsabilità ed il secondo



esclude la limitazione quando il danno sia dovuto a colpa dell'albergatore o dei suoi ausiliari: tale richiamo non è infatti pertinente, in quanto la norma in esame intende esclusivamente quantificare il risarcimento dovuto dall'organizzatore e/o dal venditore già ritenuti responsabili, mentre la responsabilità dell'albergatore viene in considerazione soltanto nella successiva azione di surrogazione.

**L'ARTICOLO 50** (Titolo VI-Capo I) riprende l'articolo **96** del decreto legislativo 206/2005 sull'*esonero di responsabilità* dell'organizzatore e del venditore.

**L'ARTICOLO 51** (Titolo VI-Capo I) disciplina il danno da vacanza rovinata.

L'estrema varietà di soluzioni emerse nel diritto pretorio in materia di risarcimento del "danno da vacanza rovinata" hanno generato negli ultimi anni una radicale incertezza del diritto. Si è quindi ritenuto opportuno, sulla scia delle esperienze giuridiche comunitarie più evolute, puntualizzare in via legislativa i presupposti ed i "requisiti minimi" per il risarcimento del danno da vacanza rovinata, circoscrivendo l'inevitabile discrezionalità del giudice in materia al solo profilo della quantificazione del danno.

Ciò nella duplice prospettiva di salvaguardare da un lato il turista, reso così consapevole dei margini di proponibilità dell'azione giudiziale; dall'altro, gli operatori turistici, non esposti al rischio di dover corrispondere al turista risarcimenti esorbitanti per lievi difformità nell'esecuzione della prestazione, che, non avendo affatto frustrato le sue aspettative di riposo e di vacanza, risultano estranee al concetto giuridico stesso di "vacanza rovinata" emerso nelle prime applicazioni giurisprudenziali.

La limitazione dell'azione di risarcimento per danno da vacanza rovinata ai casi in cui l'inadempimento o l'inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico presenti i requisiti di importanza richiesti dall'art. 1455 del codice civile ai fini della risoluzione del contratto, deve essere tuttavia coordinata con l'art. 47, nel quale si esplicitano i presupposti per l'esercizio dell'azione di inadempimento contrattuale, integrati anche da lievi difformità degli standard qualitativi dei servizi turistici promessi o pubblicizzati. In questi casi il turista può essere dunque ristorato del pregiudizio sofferto nei limiti imposti da una comune azione di responsabilità contrattuale.

Infine, in conseguenza della dilatazione della nozione di "pacchetto turistico" di cui all'art. 38 si è ritenuto opportuno confinare la fattispecie del "danno da vacanza rovinata" alle ipotesi in cui risulti inequivoca la finalità di vacanza che il turista ha inteso perseguire, escludendo quindi la sua risarcibilità in casi di acquisto di servizi turistici disaggregati, che imporrebbero al giudice

una laboriosa ed opinabile indagine sui motivi individuali dello spostamento del viaggiatore, facendo così riemergere quelle incertezze che si è inteso scongiurare.

La norma inoltre riprende puntualmente quella del BGB tedesco.

Inoltre, non sussiste un'eventuale incompatibilità dell'art. 51 con la dir. 90/314/CE, come interpretata alla luce della sentenza Leitner.

Nell'ambito del c.d. danno da vacanza rovinata non si distingue tra una componente patrimoniale ed una non patrimoniale, in quanto il predetto danno è da ascrivere in toto alla categoria del danno non patrimoniale.

Ed infine, non è certamente incompatibile una limitazione, per legge, del c.d. "danno da vacanza rovinata" alle sole ipotesi di inadempimento o inesatta esecuzione del contratto che superino una certa soglia di gravità.

Al proposito, si segnala che la stessa Commissione europea, in una relazione del 1999 sull'attuazione della direttiva 90/314, si esprimeva in questi termini *"La Commissione, incaricata del controllo dell'attuazione della direttiva, da parte sua riterrebbe "irragionevole" una disposizione che limitasse o escludesse la responsabilità dell'organizzatore/venditore in caso di assoluta negligenza"*

Quindi, il "caso di assoluta negligenza" può essere inteso come riferibile alla disposizione codicistica di cui all'art. 1455 c.c., i cui presupposti sono richiamati nell'art. 51 del Codice.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite (sent. 26972/08) ha espressamente affermato che presupposto per la risarcibilità del danno non patrimoniale è costituito dalla "gravità della lesione e dalla serietà del danno"; pertanto, la limitazione è perfettamente conforme al formante giurisprudenziale che ha inteso escludere che lesioni che non superano una certa soglia di gravità accedano al risarcimento del danno morale.

**L'ARTICOLO 52** (Titolo VI-Capo I) sul diritto di surrogazione riprende puntualmente l'articolo 97 del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 53** (Titolo VI-Capo I) sul reclamo riprende l'articolo 98 del decreto legislativo 206/2005.

L'esplicito richiamo della disciplina del concorso del fatto colposo del creditore mira a dirimere le incertezze emerse in giurisprudenza circa le conseguenze del mancato reclamo, che non comporta affatto una decadenza del turista dall'azione di risarcimento, ma soltanto

dall'assolvimento degli obblighi di cooperazione previsti dalla legge (art. 1227, 2° comma, codice civile).

**L'ARTICOLO 54** (Titolo VI-Capo I) prevede la stipula, per l'organizzatore ed il venditore, di un contratto di assicurazione per la responsabilità civile di cui agli articoli 45 e 46 del presente testo.

L'attuale disciplina del fondo di garanzia si è rivelata, alla luce dei fatti, inadatta a garantire la tutela sottesa all'art. 7 della direttiva 90/314/CEE.

Si è pertanto ravvisata la necessità di una revisione del meccanismo originariamente previsto sia sotto il profilo dell'entità finanziaria delle coperture previste, che sotto quella delle modalità di finanziamento.

Nell'individuare la soluzione più idonea si è tenuto conto di due obiettivi di sistema da raggiungere: la fine della gestione "pubblica" del fondo; meccanismi di garanzia idonei a coprire integralmente e in tempi rapidi i rischi garantiti dalla direttiva.

La prima istanza risponde ad un chiaro indirizzo relativo alle modalità più efficienti di gestione, mentre il secondo è necessario – al netto di ogni valutazione circa l'"opportunità sociale" di una piena garanzia – per aderire al dettato della normativa comunitaria.

La modifica proposta si traduce in una norma che definisce gli obblighi assicurativi degli organizzatori e degli intermediari.

In particolare viene definito: a) l'obbligo di copertura assicurativa per i casi attualmente coperti dal fondo di garanzia; b) la previsione che la copertura debba essere integrale; c) la facoltà degli operatori di costituirsi in consorzi o altre forme associative; d) la possibilità di coinvolgere nei consorzi anche imprese ed associazioni di categoria del settore assicurativo.

Viene così abrogato il Fondo di garanzia di cui all'articolo 100 del decreto legislativo 206/2005.

## **TITOLO VI – CAPO II “DEI CONTRATTI RELATIVI ALL'ACQUISIZIONE DI DIRITTI DI GODIMENTO RIPARTITO DI ALLOGGI”.**

**L'ARTICOLO 55** (Titolo VI-Capo II) definisce i contratti di multiproprietà, vacanze a lungo termine, di rivendita, di scambio, accessorio e rielabora le definizioni di cui agli articoli 69, 72 e 75 del decreto legislativo 206/2006.

Nel presente capo viene risistemata la disciplina dei contratti relativi all'acquisizione di diritti di godimento ripartito di alloggi, in precedenza collocata nel codice del consumo. La sua risistemazione nel codice del turismo trova razionale giustificazione nella peculiarità delle

fattispecie contrattuali, non più limitate alla classica multiproprietà, ma estese a qualunque contratto a scopo turistico che assuma una ciclicità periodica o continuativa. Tale allargamento, funzionale ad evidenziare le peculiari istanze di tutela dei soggetti coinvolti in queste operazioni, ha indotto ad isolarle dal normale «rapporto di consumo»; e questa scelta ben si concilia, del resto, con il riferimento «ai prodotti per le vacanze a lungo termine», contenuto nel titolo stesso della direttiva 2008/122/CE, che questa disciplina provvede a recepire nell'ordinamento interno.

Le nozioni contenute in questo articolo non riproducono pedissequamente quelle contenute nella direttiva, il cui obiettivo è stato l'adeguamento del «contratto di multiproprietà», ora esplicitamente definito, all'evoluzione del fenomeno sul piano economico e sociale.

La direttiva lascia agli Stati membri la scelta di qualificare il diritto di godimento, oggetto del contratto di multiproprietà, come diritto reale o personale. Il legislatore italiano ha ritenuto di estendere la disciplina contenuta in questo capo anche ai casi in cui il contratto abbia ad oggetto un diritto personale di godimento turnario, come nella c.d. multiproprietà azionaria. E questa scelta, congiuntamente alla nuova definizione di contratto di multiproprietà ed alla chiara distinzione rispetto alle tipologie affini oltreché alle specificazioni contenute nella norma relativa all'informazione precontrattuale, vale ad assorbire gli «obblighi specifici del venditore», di cui al previgente art. 72 del codice del consumo.

La peculiarità e l'estrema delicatezza della fattispecie qui disciplinata ha indotto il legislatore interno a rafforzare la tutela degli acquirenti di questi diritti di godimento rispetto alla salvaguardia offerta al comune consumatore. In questa prospettiva, si è quindi ritenuto di non recepire le definizioni di «professionista» e di «consumatore», la cui trasposizione in questo contesto avrebbe comportato l'esclusione di ogni tutela nei casi di rivendite effettuate dall'acquirente nei confronti di terzi in seguito alla prima assegnazione di un alloggio da parte dell'operatore professionale. Queste operazioni, pur estranee ai rapporti di natura professionale, possono prestarsi ad applicazioni elusive nei casi in cui l'operatore professionale venda fittiziamente a persone fisiche prestanome gli alloggi, che a loro volta li rivendono a terzi in violazione delle regole previste dalla normativa comunitaria e nazionale.

Insomma, la scelta del legislatore interno consiste in un ampliamento della tutela offerta all'acquirente dei diritti di godimento in questione, rispetto agli standards minimi imposti dal legislatore comunitario.

Peraltro, la precedente direttiva 94/47/CE e la relativa disciplina di attuazione, contenuta nel codice del consumo, non contemplavano alcune transazioni commerciali connesse con la multiproprietà, quali i contratti di rivendita e di scambio.

Oltre all'ampliamento delle tipologie di contratto legate al fenomeno in questione, le definizioni mostrano due rilevanti novità: tale disciplina di protezione del consumatore si applica ora anche ai contratti di durata superiore ad un anno, mentre le norme previgenti disciplinavano i soli contratti di durata non inferiore a tre anni; l'ambito di applicazione è esteso anche in riferimento alle categorie di beni oggetto del diritto di godimento, includendo i contratti di multiproprietà relativi a beni quali chiatte, roulotte o navi da crociera, anche in considerazione dell'evoluzione del mercato crocieristico dell'ultimo decennio.

Il comma terzo costituisce norma di raccordo, in precedenza contenute nell'art. 75, comma primo, del codice del consumo, con la disciplina dei contratti del consumatore in generale e del diritto di recesso, di cui al codice del consumo.

### **Direttiva 2008/122/CE**

#### **Articolo 2** Definizioni direttiva 2008/122/CE

1. Ai fini della presente direttiva si intende per:

- a) «contratto di multiproprietà»: un contratto di durata superiore a un anno tramite il quale un consumatore acquisisce a titolo oneroso il diritto di godimento su uno o più alloggi per il pernottamento per più di un periodo di occupazione;
- b) «contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine»: un contratto di durata superiore a un anno ai sensi del quale un consumatore acquisisce a titolo oneroso essenzialmente il diritto di ottenere sconti o altri vantaggi relativamente ad un alloggio, separatamente o unitamente al viaggio o ad altri servizi;
- c) «contratto di rivendita»: un contratto ai sensi del quale un operatore assiste a titolo oneroso un consumatore nella vendita o nell'acquisto di una multiproprietà o di un prodotto per le vacanze di lungo termine;
- d) «contratto di scambio»: un contratto ai sensi del quale un consumatore partecipa a titolo oneroso a un sistema di scambio che gli consente l'accesso all'alloggio per il pernottamento o ad altri servizi in cambio della concessione ad altri dell'accesso temporaneo ai vantaggi che risultano dai diritti derivanti dal suo contratto di multiproprietà;
- e) «operatore»: una persona fisica o giuridica che agisce per i fini connessi alla sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, nonché chiunque agisca in nome o per conto di un operatore;
- f) «consumatore»: qualsiasi persona fisica che agisca a fini che non rientrano nella sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale;
- g) «contratto accessorio»: un contratto ai sensi del quale il consumatore acquista servizi connessi a un contratto di multiproprietà o a un contratto relativo a un prodotto per le vacanze di

lungo termine e forniti dall'operatore o da un terzo sulla base di un accordo tra il terzo e l'operatore;

h) «supporto durevole»: qualsiasi strumento che permetta al consumatore o all'operatore di memorizzare informazioni a lui personalmente dirette in modo che possano essere utilizzate per riferimento futuro per un periodo di tempo adeguato ai fini cui sono destinate le informazioni e che consenta la riproduzione immutata delle informazioni memorizzate;

i) «codice di condotta»: un accordo o un insieme di regole che non è imposto dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento degli operatori che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori d'attività specifici;

j) «responsabile del codice»: qualsiasi soggetto, compresi un operatore o un gruppo di operatori, responsabile dell'elaborazione e della revisione di un codice di condotta e/o del controllo dell'osservanza del codice da parte di coloro che si sono impegnati a rispettarlo.

2. Nel calcolo della durata di un contratto di multiproprietà o di un contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine, quale definito al paragrafo 1, rispettivamente alle lettere a) e b), si tiene conto di qualunque disposizione del contratto che ne consenta il rinnovo tacito o la proroga.

**L'ARTICOLO 56** (Titolo VI-Capo II) riguarda le informazioni da fornire a chi si accinge alla conclusione di un contratto, le quali non variano rispetto alla normativa precedente di cui all'articolo 70 del decreto legislativo 206/2005.

Tali informazioni devono riprodursi nel contratto vero e proprio e sono indicate in uno specifico formulario allegato alla direttiva. Unica sostanziale differenza consiste nell'inserimento dell'obbligo di indicare la possibilità, per l'acquirente, di partecipare ad un sistema di scambio, informazione che la normativa previgente imponeva di fornire nel solo contratto e non anche precedenza alla sua stipulazione.

Inoltre, la nuova disposizione prevede esplicitamente che il potenziale acquirente deve avere accesso all'informativa precontrattuale a titolo gratuito, con la conseguenza che il venditore, anche in caso di mancato successivo perfezionamento del contratto definitivo, non può richiedere alcun compenso, neppure a titolo di rimborso di spese.

**Articolo 4** Informazioni precontrattuali direttiva 2008/122/CE

1. In tempo utile prima che il consumatore sia vincolato da un contratto o da un'offerta, l'operatore fornisce al consumatore, in maniera chiara e comprensibile, informazioni accurate e sufficienti, secondo le seguenti modalità:

a) nel caso di un contratto di multiproprietà, tramite il formulario informativo di cui all'allegato I e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario;

- b) nel caso di un contratto relativo a un prodotto per le vacanze di lungo termine, tramite il formulario informativo di cui all'allegato II e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario;
  - c) nel caso di un contratto di rivendita, tramite il formulario informativo di cui all'allegato III e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario;
  - d) nel caso di un contratto di scambio, tramite il formulario informativo di cui all'allegato IV e le informazioni elencate nella parte 3 di detto formulario.
2. Le informazioni di cui al paragrafo 1 sono fornite a titolo gratuito dall'operatore su carta o altro supporto durevole facilmente accessibile al consumatore.
3. Gli Stati membri garantiscono che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano redatte nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui il consumatore risiede oppure di cui è cittadino, a scelta di quest'ultimo, purché si tratti di una lingua ufficiale della Comunità.

**L'ARTICOLO 57** (Titolo VI-Capo II) sulla pubblicità riprende e riformula quanto stabilito dagli articoli 72 e 75 del decreto legislativo 206/2005.

La particolare natura dei prodotti e delle pratiche commerciali relative alla multiproprietà, ai prodotti per le vacanze di lungo termine, alla rivendita e allo scambio ha indotto il legislatore comunitario, e di riflesso la norma interna di recepimento, a prevedere disposizioni più dettagliate e specifiche riguardo agli obblighi di informazione ed alle iniziative di vendita, rispetto a quelle relative alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori contenute nel codice del consumo.

In particolare, si è inteso rendere chiaro lo scopo commerciale degli inviti alle iniziative di vendita ai partecipanti ad esse.

**L'ARTICOLO 58** (Titolo VI-Capo II) sui requisiti del contratto riprende l'articolo 71 del decreto legislativo 206/2005.

La norma non presenta sostanziali variazioni rispetto alla disciplina previgente, in quanto le modifiche al testo si giustificano in virtù del potenziamento dell'informativa precontrattuale.

**Articolo 5** direttiva 2008/122/CE

Il contratto di multiproprietà, relativo a prodotti per le vacanze di lungo termine, di rivendita e di scambio

1. Gli Stati membri garantiscono che il contratto sia redatto per iscritto, su carta o altro supporto durevole, e nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui il consumatore risiede oppure di cui è cittadino, a scelta di quest'ultimo, purché si tratti di una lingua ufficiale della Comunità.

Tuttavia, lo Stato membro in cui risiede il consumatore può chiedere in aggiunta che:

- a) in ogni caso il contratto sia fornito al consumatore nella lingua o in una delle lingue di tale Stato membro, purché si tratti di una lingua ufficiale della Comunità;
- b) nel caso di un contratto di multiproprietà relativo a un bene immobile specifico, l'operatore fornisca al consumatore una traduzione conforme del contratto nella lingua o in una delle lingue dello Stato membro in cui è situato l'immobile, purché si tratti di una lingua ufficiale della Comunità.

Lo Stato membro sul cui territorio l'operatore effettua le sue attività di vendita può chiedere che, in ogni caso, il contratto sia fornito al consumatore nella sua lingua o in una delle sue lingue, purché si tratti di una lingua ufficiale della Comunità.

2. Le informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, formano parte integrante del contratto e non possono essere modificate salvo qualora vi sia l'accordo esplicito delle parti oppure qualora le modifiche siano causate da circostanze eccezionali e imprevedibili, indipendenti dall'operatore, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate neanche con la dovuta diligenza. Tali modifiche sono comunicate al consumatore su carta o altro supporto durevole a lui facilmente accessibile, prima della conclusione del contratto.

Il contratto indica espressamente tali modifiche.

3. Oltre alle informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, il contratto include:

- a) l'identità, il luogo di residenza e la firma di ciascuna delle parti; nonché
- b) la data e il luogo di conclusione del contratto.

4. Prima della conclusione del contratto, l'operatore attira esplicitamente l'attenzione del consumatore sull'esistenza del diritto di recesso, sulla durata del periodo di recesso di cui all'articolo 6 e sul divieto di versare acconti durante il periodo di recesso di cui all'articolo 9.

Le clausole contrattuali corrispondenti vengono firmate separatamente dal consumatore.

Il contratto include un formulario di recesso separato, come riportato nell'allegato V, inteso ad agevolare l'esercizio del diritto di recesso in conformità dell'articolo 6.

5. Il consumatore riceve una copia o più copie del contratto all'atto della sua conclusione

**L'ARTICOLO 59** (Titolo VI-Capo II) sul diritto di recesso rielabora quanto previsto dagli articoli 73 e 77 del decreto legislativo 206/2005.

La nuova disposizione è volta ad assicurare l'effettività del diritto di recesso, sia mediante accorgimenti volti a favorire la comprensione dell'esistenza del diritto, sia sgombrando il campo



dai dubbi sollevati in giurisprudenza circa la possibile qualificazione della fattispecie in termini di revoca del consenso.

Fra le modifiche spicca il prolungamento del termine di recesso a quattordici giorni per l'esercizio del recesso ad nutum, e l'indicazione del dies a quo, funzionale ad assicurare la decorrenza del termine dall'effettiva consapevolezza da parte dell'acquirente del complessivo assetto di interessi sotteso al contratto. Si equipara inoltre la conclusione del contratto alla stipulazione di accordi preliminari da cui deriva un effettivo vincolo per l'acquirente, recependo un'interpretazione già invalsa nel vigore della normativa previgente; e ciò anche al fine di inibire all'acquirente, che non abbia esercitato il diritto di recesso dal preliminare, la possibilità di recedere dal definitivo, con l'effetto di un artificioso prolungamento del termine di recesso.

Si provvede altresì ad eliminare qualsiasi complicazione in merito all'esercizio del recesso.

A maggior tutela dell'acquirente si puntualizza – in ciò discostandosi dalla corrispondente previsione della direttiva 94/47/CE – che l'esercizio del diritto di recesso non comporta alcuna spesa, sicché l'acquirente non è debitore del costo del servizio reso dal venditore fino allo scioglimento del vincolo contrattuale.

La tutela dell'acquirente è inoltre rafforzata dall'estensione della risoluzione, in ipotesi di esercizio del recesso dal contratto di godimento in questione, a tutti i contratti di scambio accessori ed a qualsiasi altro contratto accessorio ad esso, e non soltanto ai contratti di finanziamento, come nella disciplina previgente.

#### Articolo 6 Diritto di recesso direttiva 2008/122/CE

1. Oltre ai mezzi di ricorso a disposizione del consumatore ai sensi del diritto nazionale in caso di violazione delle disposizioni della presente direttiva, gli Stati membri garantiscono che al consumatore sia concesso un periodo di quattordici giorni di calendario per recedere, senza indicarne le ragioni, dal contratto di multiproprietà, dal contratto relativo a prodotti per le vacanze di lungo termine e dal contratto di rivendita o di scambio.

2. Il periodo di recesso si calcola:

- a) dal giorno della conclusione del contratto o di qualsiasi contratto preliminare vincolante; o
- b) dal giorno in cui il consumatore riceve il contratto o qualsiasi contratto preliminare vincolante, se posteriore alla data di cui alla lettera a).

3. Il periodo di recesso scade:

- a) dopo un anno e quattordici giorni di calendario a decorrere dalla data di cui al paragrafo 2 del presente articolo se il formulario di recesso separato previsto all'articolo 5, paragrafo 4, non

è stato compilato dall'operatore e consegnato al consumatore per iscritto, su carta o altro supporto durevole;

b) dopo tre mesi e quattordici giorni di calendario a partire dalla data di cui al paragrafo 2 del presente articolo se le informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, incluso il formulario informativo applicabile di cui agli allegati da I a IV, non sono state fornite al consumatore per iscritto, su carta o altro supporto durevole.

Inoltre gli Stati membri prevedono sanzioni appropriate ai sensi dell'articolo 15, in particolare nel caso in cui, alla scadenza del periodo di recesso, l'operatore non abbia ottemperato agli obblighi di informativa previsti dalla presente direttiva.

4. Se il formulario di recesso separato previsto all'articolo 5, paragrafo 4, è stato compilato dall'operatore e consegnato al consumatore per iscritto, su carta o altro supporto durevole, entro un anno dalla data di cui al paragrafo 2 del presente articolo, il periodo di recesso inizia a decorrere dal giorno in cui il consumatore riceve tale formulario. Analogamente, se le informazioni di cui all'articolo 4, paragrafo 1, incluso il formulario informativo applicabile di cui agli allegati da I a IV, sono state fornite al consumatore per iscritto, su carta o altro supporto durevole, entro tre mesi dal giorno di cui al paragrafo 2 del presente articolo, il periodo di recesso inizia a decorrere dal giorno in cui il consumatore riceve tali informazioni.

5. Nel caso in cui il contratto di scambio sia offerto al consumatore congiuntamente e contestualmente al contratto di multiproprietà, ai due contratti si applica un unico periodo di recesso conformemente al paragrafo 1. Il periodo di recesso per i due contratti è calcolato secondo le disposizioni del paragrafo 2 quali applicabili al contratto di multiproprietà.

**L'ARTICOLO 60** (Titolo VI-Capo II) riprende l'articolo 74 del decreto legislativo 206/2005.

Nella prospettiva di assicurare effettività alla tutela offerta dal diritto di recesso, si è esteso il divieto di acconti a qualsiasi impegno economico che l'acquirente assuma nei confronti del venditore, così recependo il diffuso orientamento "funzionale" della giurisprudenza di merito.

Articolo 9 direttiva 2008/122/CE

Divieto di acconti

1. Gli Stati membri garantiscono che per i contratti di multiproprietà, relativi a prodotti per le vacanze a lungo termine e di scambio sia vietato qualunque versamento di danaro a titolo di acconto, prestazione di garanzie, l'accantonamento di danaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito od ogni altro onere da parte del consumatore a favore dell'operatore o di un terzo prima della fine del periodo di recesso in conformità dell'art. 6.

2. Gli Stati membri garantiscono che per i contratti di rivendita sia vietato qualunque versamento di danaro a titolo di acconto, prestazione di garanzie, l'accantonamento di danaro sotto forma di deposito bancario, il riconoscimento esplicito di debito od ogni altro onere da parte del consumatore a favore dell'operatore o di un terzo prima che la vendita abbia effettivamente luogo o che sia posta fine in altro modo al contratto di rivendita.

**L'ARTICOLO 61** (Titolo VI-Capo II) riprende l'obbligo di fideiussione di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 206/2005, **L'ARTICOLO 62** (Titolo VI-Capo II) lascia invariata la disciplina relativa alla nullità di clausole contrattuali o patti aggiunti per la rinuncia dell'acquirente ai diritti previsti o limitazioni di responsabilità del venditore.

**L'ARTICOLO 63** (Titolo VI-Capo II), avente ad oggetto i contratti relativi a prodotti per le vacanze di lungo termine, è introdotto ex novo, riproduce fedelmente il corrispondente art. 10 della direttiva 2008/122/CE, con la sola sostituzione del termine "operatore" con "venditore" e del termine "consumatore" con "acquirente".

**L'ARTICOLO 64** (Titolo VI-Capo II) sulla competenza territoriale inderogabile del giudice del luogo di residenza o domicilio dell'acquirente, se ubicati nel territorio dello Stato, riproduce l'articolo 79 del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 65** (Titolo VI-Capo II), avente ad oggetto i diritti dell'acquirente nel caso di applicazione di legge straniera, riformula quanto previsto dall'articolo 80 del decreto legislativo 206/2005.

La norma tiene conto della circostanza che i diritti di godimento disciplinati nel presente capo non riguardano soltanto beni immobili.

**L'ARTICOLO 66** (Titolo VI-Capo II) sulle sanzioni da irrogare ai soggetti che violano le norme del presente capo riformula quanto previsto dall'articolo 81 del decreto legislativo 206/2005.

Le sanzioni pecuniarie ed amministrative sono state estese a qualunque violazione delle norme contenute nel presente capo.

**L'ARTICOLO 67** (Titolo VI-Capo III) modifica i commi 1 e 3 della legge 392/1978.

La norma intende puntualizzare che la durata minima novennale vale anche per l'esercizio di imprese assimilate agli alberghi ai sensi dell'art. 1786 c.c..

Per le altre locazioni di interesse turistico, si è eliminato il riferimento all'art. 2 della legge 12 marzo 1968, n. 326, in passato fonte di equivoci, poiché questa norma includeva anche alberghi e imprese assimilate per cui vale la durata minima novennale.

**L'ARTICOLO 68** (Titolo VI-Capo III) mira a sottrarre le locazioni di alloggi con finalità turistica, in qualsiasi luogo ubicati, all'intero impianto normativo della legge n. 431/1998, riportando la disciplina del relativo contratto alle regole del codice civile, per larga parte dispositive. Ciò al fine di tracciare una più netta distinzione tra questa fattispecie e le "locazioni transitorie" alla legge 431/1998, sottratte sì al vincolo di durata posto da questa legge, ma non anche alle prescrizioni di forma ed alle altre disposizioni della legge 431/1998 in quanto compatibili con la transitorietà.

## **TITOLO VII"ORDINAMENTO"**

**L'ARTICOLO 69** (Titolo VII-Capo I) chiarisce le funzioni dello Stato in materia di turismo, colmando una lacuna del sistema e pone i principi idonei ad evitare ambiguità di interpretazione.

### *FONTI.*

- art. 1 comma 19 bis del decreto legge 18 maggio 2006 n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n.233, così come modificato dall'art. 15 comma 5 del decreto legge 3 ottobre 2006 n. 262 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006 n. 286, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di competenza statale in materia di turismo e, per l'esercizio di tali funzioni, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo,  
- art. 2 del DPCM 15.5.2009, Conferimento dell'incarico e delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di turismo al Ministro senza portafoglio on. Michela Vittoria Brambilla

**IL COMMA 2 DELL'ARTICOLO 69 fa riferimento ai diversi poteri di indirizzo-vigilanza che la PCM ha sugli enti richiamati, con una norma di carattere generale; mentre il COMMA 3 prevede la possibilità di costituire apposite Strutture di Missione per la realizzazione di specifici programmi.**

### **Notizie sugli enti vigilati:**

- **A.C.I - Automobile Club d'Italia (A.C.I.)**

L'Automobile Club d'Italia (A.C.I.) - ente pubblico non economico senza scopo di lucro, con sede in Roma - è la Federazione che associa gli Automobile Club regolarmente costituiti e rappresenta e tutela gli interessi generali dell'automobilismo italiano.

Tra gli scopi da esso perseguiti vi è quello di promuovere e favorire lo sviluppo del turismo degli automobilisti, interno ed internazionale, attuando tutte le provvidenze all'uopo necessarie.

Gli Automobile Club – la cui denominazione si completa con il nome del capoluogo ove hanno sede – sono Enti Pubblici non economici a base associativa senza scopo di lucro.

Essi svolgono servizi pubblici a carattere turistico-ricreativo nell'ambito delle norme regionali che li disciplinano

L'A.C.I., inoltre, gestisce con la propria organizzazione e con bilancio distinto da quello dell'amministrazione generale dell'Ente:

- il Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.) istituito presso l'A.C.I. con decreto 15 marzo 1927, n. 436, convertito in legge 19 febbraio 1928, n. 510;

- i servizi in materia di tasse automobilistiche affidati all'A.C.I. dalle Regioni;
- tutti gli altri servizi che potranno essere delegati o affidati all'A.C.I. dallo Stato, dalle Regioni o da altri Enti Pubblici.

Per lo svolgimento dei propri servizi, l'A.C.I. si avvale degli Uffici degli Automobile Club.

L'A.C.I. è la Federazione sportiva nazionale per lo sport automobilistico riconosciuta dalla F.I.A. e componente del CONI.

L'ACI, è posto sotto la vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministero/Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo.

Con D.P.C.M., su proposta del Ministro vigilante, può essere disposto, per gravi motivi, lo scioglimento degli organi dell'A.C.I. e la nomina di un Commissario Straordinario, il quale assume i poteri spettanti agli organi stessi e provvede entro dodici mesi alla ricostituzione dell'amministrazione ordinaria.

La gestione commissariale può essere prorogata per non più di sei mesi.

Con D.M. del Ministro vigilante può essere disposto per gravi motivi lo scioglimento degli organi degli AA.CC. e la nomina di un Commissario Straordinario, il quale assume i poteri spettanti agli organi stessi e provvede entro dodici mesi alla ricostituzione dell'amministrazione ordinaria.

La gestione commissariale può essere prorogata per non più di sei mesi.

L'A.C.I. è dotato di un proprio statuto approvato con D.P.C.M. del 15.12.2006.

#### *FONTI.*

- *Statuto dell'ACI riportato sul sito internet*

**REGIO DECRETO 14 novembre 1926, n.2481**

Erezione in ente morale ed applicazione dello Statuto relativo dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.69, del 24 marzo 1927)

- **D.P.R. 8 settembre 1950, n. 881**

Norme concernenti l'Automobile Club d'Italia (A.C.I.) ed approvazione del nuovo Statuto (Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.263, del 16 novembre 1950)

**che attribuisce il potere di vigilanza al Ministero Turismo**

**inoltre:**

- **REGIO DECRETO 24 novembre 1934, n.2323**

Approvazione del nuovo Statuto del Reale Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.48, del 26 febbraio 1935)

- **DECRETO DEL COMMISSARIO PER IL TURISMO**

**16 ottobre 1952**

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.274, del 26 novembre 1952)

- **DECRETO MINISTERIALE 5 aprile 1977**

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.121, del 5 maggio 1977)

- **DECRETO MINISTERIALE 24 marzo 1981**

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.102, del 13 aprile 1981)

- **DECRETO MINISTERIALE 23 gennaio 2001**

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato per estratto nella "Gazzetta Ufficiale" n.51, del 2 marzo 2001)

- **DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 ottobre 2006**

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato per estratto nella "Gazzetta Ufficiale" n.47, del 26 febbraio 2007)

#### **- E.N.I.T. Agenzia Nazionale del Turismo**

L'Agenzia Nazionale del Turismo è un ente dotato di personalità giuridica con lo scopo di promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e di favorirne la commercializzazione.

Tra i compiti dell'Agenzia sono in particolare previsti lo sviluppo e la cura del turismo culturale e del turismo congressuale, in raccordo con le iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale.

*FONTE.*

*- D.L. 14-3-2005 n. 35*

*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.*

#### **- C.A.I. Club Alpino Italiano**

Il Club Alpino Italiano - ente pubblico non economico - è una libera associazione nazionale che, ha per scopo l'alpinismo in ogni sua manifestazione, la conoscenza e lo studio delle montagne, specialmente di quelle italiane, e la difesa del loro ambiente naturale.

In particolare, l'Associazione provvede alla diffusione della frequentazione della montagna e all'organizzazione di iniziative alpinistiche, escursionistiche e speleologiche; alla realizzazione, alla manutenzione ed alla gestione dei rifugi alpini e dei bivacchi d'alta quota di proprietà del Club; alla promozione di attività scientifiche e didattiche per la conoscenza di ogni aspetto dell'ambiente montano nonché di ogni iniziativa idonea alla protezione ed alla valorizzazione dell'ambiente montano nazionale; alla promozione di iniziative di formazione di tipo etico-culturale, di studi dedicati alla diffusione della conoscenza dell'ambiente montano e delle sue genti.

**L'ARTICOLO 70** (Titolo VII-Capo I) disciplina il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo.

**L'ARTICOLO 71** (Titolo VII-Capo I) rielabora la disciplina della Conferenza nazionale del turismo di cui all'articolo 3 della legge 135/2001.

**L'ARTICOLO 72** (Titolo VII-Capo I) disciplina l'ENIT.

**L'ARTICOLO 73** (Titolo VII-Capo I) disciplina l'Osservatorio nazionale del turismo, istituito presso la Presidenza del Comitato nazionale per il turismo con compiti di studio, analisi e monitoraggio delle dinamiche economico-sociali connesse al fenomeno, anche ai fini della misurazione del livello di competitività del sistema.

FONTE: articolo 9, del citato DPR del 6 aprile 2006, n. 207 che istituisce l'Osservatorio Nazionale del turismo con compiti di studio, analisi e monitoraggio delle dinamiche economico-sociali connesse al fenomeno, anche ai fini della misurazione del livello di competitività del settore.

**L'ARTICOLO 74** (Titolo VII-Capo I) disciplina, senza comportare oneri aggiuntivi per lo Stato, il Comitato permanente di promozione italiana del turismo.

*Il Comitato* promuove le azioni relative ai seguenti ambiti:

accordi di programma con le regioni e sviluppo della strutturazione turistica sul territorio  
progetti di formazione nazionale al fine di promuovere lo sviluppo turistico;  
sostegno ed assistenza alle imprese che concorrono a riqualificare l'offerta turistica nazionale;  
diffusione dell'immagine dell'Italia, nel settore turistico, all'interno confini nazionali, con particolare riguardo ai sistemi turistici di eccellenza, garantendo sul territorio pari opportunità di propaganda ed una comunicazione unitaria;  
organizzazione dei momenti e degli eventi di carattere nazionale, ad impulso turistico che coinvolgano territori, soggetti pubblici e privati ;  
raccordo e cooperazione tra regioni, province e comuni e le istituzioni di governo.

La norma in oggetto risponde alla logica di coordinamento del settore turismo. Si tratta di un passaggio di riforma fondamentale. Uno dei grandi problemi che ha aggravato la ripresa economica, nell'ambito di interesse, è stata la difficoltà oggettiva di raccordare i singoli interventi infrastrutturali e di operare nel settore della costruzione e della riqualificazione dei servizi. E' necessario che una politica seria di rilancio dell'economia, prenda le mosse da una attività di predisposizione dei presupposti strutturali idonei alla diffusione dell'offerta turistica. Tale operazione non può che essere programmata e coordinata a livello unitario, per poi trovare una adeguata attuazione attraverso una capillare ramificazione sul territorio, in raccordo e cooperazione con le amministrazioni regionali e locali. Infine, il Comitato prevede il coinvolgimento dei soggetti istituzionalmente e tradizionalmente deputati al rilancio dell'immagine dell'Italia (come l'Enit e Promuovitalia), al fine di poter utilizzare la professionalità acquisita nel settore.

**L'ARTICOLO 75** (Titolo VII-Capo I) riprende e rielabora la disciplina di cui all'articolo 6 della legge 135/2001 relativa al *Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica*.

## **CAPO II**

### **PROMOZIONE DELL'ECCELLENZA TURISTICA ITALIANA.**

**GLI ARTICOLI 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82** hanno ad oggetto una nuova normativa finalizzata ad implementare e premiare le eccellenze turistiche nei settori enogastronomici ed alberghiero.

Lo scopo dell'articolo 76 è quello di premiare sia le imprese della ristorazione, sia quelle alberghiere, che con la propria attività contribuiscono a valorizzare l'immagine dell'Italia, favorendo così l'attrattiva turistica nel mondo.

L'articolo 77 va invece a premiare i soggetti che per il loro impegno e valore professionale, nonché per la qualità e durata dei servizi resi, hanno contribuito effettivamente allo sviluppo del settore turistico ed alla valorizzazione e diffusione dell'immagine dell'Italia nel mondo. Gli articoli 78 ed 79 prevedono, rispettivamente, le caratteristiche dell'attestazione e le modalità di attribuzione.

L'articolo 80 premia, infine, i soggetti operanti all'estero che per il loro impegno e valore professionale, nonché per la qualità e durata dei servizi resi, hanno illustrato il *made in Italy* in modo da divenire promotori turistici per il nostro Paese. Gli articoli 82 3d 83 prevedono, rispettivamente, le caratteristiche dell'attestazione e le modalità di attribuzione.

### **CAPO III Qualità del servizio e la soluzione delle controversie.**

**L'ARTICOLO 83** rielabora, rendendola attuale, la disciplina della Carta dei Servizi di cui all'articolo 4 della legge 135/2001.

Le Carte dei Servizi sono il documento nel quale ogni ente erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti della propria utenza. Nella Carta dei Servizi l'ente dichiara quali servizi intende erogare, con quali modalità e quali standard di qualità intende garantire.

Il punto di partenza per la Carta dei Servizi è la direttiva del Pres. Cons. 27-1-1994, che introduce strumenti quali:

- l'adozione di standard di qualità del servizio;
- il dovere della valutazione della qualità dei servizi;

il rimborso agli utenti nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore per qualità

qualità intende garantire.

Il punto di partenza per la Carta dei Servizi è la direttiva del Pres. Cons. 27-1-1994, che introduce strumenti quali:

- l'adozione di standard di qualità del servizio;
- il dovere della valutazione della qualità dei servizi;
- il rimborso agli utenti nei casi in cui è possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore per qualità e tempestività agli standard pubblicati.

La Carta dei Servizi stabilisce un patto fra soggetto erogatore del servizio pubblico e utente basato su:

- definizione di standard di qualità ragionevoli e rilevanti per l'utente;
- verifica del rispetto degli standard;
- ricerca del miglioramento della qualità e della tutela degli utenti.

Non possono esservi Carte senza l'indicazione di standard di qualità. Gli indicatori di qualità servono a definire gli standard di qualità.



GLI ARTICOLI 84, 85 E 86 fanno rinvio alla nuova disciplina in materia di mediazione e codice del consumo e prevedono la possibilità di gestire i reclami tramite uno sportello presso il Dipartimento (quale ulteriore rimedio stragiudiziale delle controversie).

GLI ARTICOLI 87 E 88 hanno ad oggetto, rispettivamente, le abrogazioni e le disposizioni finanziarie.

## Relazione AIR

Titolo: Schema di decreto legislativo recante il “*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*”.

**Referente AIR:** Dr.ssa Arianna Alessandri, coordinatore della Segreteria tecnica dell’Ufficio Legislativo del Ministero per il Turismo. Tel. 06-455326975- cell. 329 2608842

### ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

#### SEZIONE 1 - IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI

Il decreto legislativo contiene una serie di disposizioni normative tese ad aggiornare la materia del turismo, alla luce delle evoluzioni storiche del settore, della riforma del Titolo V della Costituzione e delle recenti decisioni giurisprudenziali della Corte costituzionale, al fine di armonizzare la normativa con la disciplina internazionale e dell’Unione europea.

La normativa contenuta nel presente codice si ispira ad una serie di principi guida volti ad:

- a) assicurare la ripartizione degli interventi pubblici di settore per settori omogenei e il coordinamento delle disposizioni vigenti in tema di turismo, così da garantire una disciplina segnata da coerenza giuridica, logica e sistematica;
- b) adeguare la normativa vigente agli obblighi derivanti dal diritto internazionale nonché da quello dell’Unione europea, riordinando del pari le norme già oggetto di adattamento o recepimento;
- c) riordinare l’attuale assetto pubblico dell’organizzazione turistica, garantendo una moderna regolazione del mercato turistico in linea con le legislazioni europee, in particolare implementando i profili di tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e utenti dei servizi turistici e degli operatori del settore;
- d) modernizzare l’erogazione dell’offerta turistica attraverso l’adeguamento della disciplina vigente alle migliori tecnologie informatiche, di sicurezza, di tutela ambientale, onde scongiurare eventuali effetti distorsivi della concorrenza; prevedere incentivi e sostegni mirati per le piccole e medie imprese turistiche, anche al fine di garantire un adeguato sostegno nella fase del passaggio generazionale;
- e) garantire un’azione di revisione normativa ispirata al canone della semplificazione amministrativa, così da agevolare e sostenere le relative attività imprenditoriali, valorizzando la funzione turistica e tutelando i correlati interessi pubblici e privati. Sono in particolare oggetto di riordino il rilascio dei provvedimenti concessori ed autorizzatori, compresi procedimenti per la realizzazione di porti turistici, l’esercizio dell’attività edilizia destinata agli scopi turistici nonché il coordinamento dei relativi aspetti finanziari e fiscali.

Infatti, come previsto dalla delega, il Governo è autorizzato ad adottare strumenti di semplificazione e di riduzione degli adempimenti a carico degli operatori del settore.

A tal fine il presente decreto legislativo recepisce la recentissima disciplina della SCIA e del SUAP al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi delle imprese turistiche e porre fine a distorsioni della concorrenza dovute alla diversità delle discipline regionali in materia;

- f) riordinare ed adeguare il vigente sistema sanzionatorio, nel rispetto dei principi generali vigenti in materia. A tal fine, il presente decreto legislativo mira a

coordinare gli strumenti di tutela esistenti (Codice Consumo – Decreto Mediazione), nonché adeguati sistemi di prevenzione e risoluzione consensuale e extra giudiziale delle controversie, basati sull'espletamento di una funzione tutoria utile anche al fine consentire con continuità il monitoraggio dell'efficiente funzionamento del mercato turistico. effetti specifici che si affiancano a quello, di sempre maggiore importanza e impiego anche in ambito internazionale, legato alla necessità di realizzare efficaci azioni conciliative, dall'evidente effetto deflativo e decisamente utili ai fini della più compiuta tutela del cittadino interessato;

#### **A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.**

La legislazione turistica italiana presenta degli aspetti del tutto peculiari dovute all'evoluzione della normativa e giurisprudenza costituzionale, alle trasformazioni istituzionali, a seguito dell'interazione tra aspetti pubblicistici e privatistici.

Il quadro normativo nazionale in materia di turismo è costituito dalla legge 29 marzo 2001, n. 135 del 2001 recante la "*Riforma della legislazione nazionale del turismo*". Tale disciplina non ha subito modifiche ed adeguamenti a seguito della riforma del Tit. V della Costituzione.

La disciplina contenuta nella l. n. 135 avrebbe dovuto costituire un *corpus* di principi normativi, organico ed unitario per migliorare la competitività del settore turistico italiano, secondo l'intenzione del legislatore del 2001.

Tuttavia a seguito della riforma del Titolo V il processo di decentramento ha interrotto lo sviluppo della normativa così come predisposto dalla legge 135/2001, comportando la frammentazione a livello regionale dell'attività legislativa e organizzativa, nonché di promozione del settore.

Successivamente alla riforma del Titolo V, proprio per scongiurare il suddetto pericolo di un'eccessiva frammentazione della normativa di settore, il D.P.C.M. 13 .9.2002, adottato a seguito della Conferenza Stato-Regioni, ha però riassegnato alla competenza statale il compito di uniformare il settore a livello nazionale.

Per quanto concerne invece i profili privatistici che incidono sulla materia del turismo e che sono riformulati attraverso il presente provvedimento (Titolo VI), la principale normativa di riferimento è costituita dal decreto legislativo 6 settembre 2005 n.106 (Codice del Consumo), nel Titolo IV, Capo II, rubricato "Servizi turistici". Il Codice del consumo ha risistemato in questo Capo, senza sostanziali modifiche, l'originario d.lgs.17 marzo 1995, n. 111 (abrogandolo), che aveva attuato la direttiva 90/314/CEE. Questa direttiva lasciava un ampio margine di scelta ai legislatori nazionali, che hanno quindi seguito impostazioni diverse nel suo recepimento, con rilevanti conseguenze sulla tutela del turista-consumatore e sugli interessi economici degli operatori turistici. Il legislatore italiano ha adottato un approccio minimale, nel quale l'innegabile specialità dei contratti di turismo organizzato non è stata adeguatamente valorizzata. Tale scelta non è stata felice, poiché ha comportato che, nell'applicazione dei dati normativi, i giudici (di pace) si sono potuti ritagliare un ampio margine di discrezionalità che non ha certo giovato alla certezza del diritto: in alcuni casi, la spropositata dilatazione del c.d. "danno da vacanza rovinata" è stata fonte di notevole pregiudizi economici per gli operatori turistici (agenzie di viaggio, tour operator), prospettando evidenti disparità di tutela dei consumatori nelle diverse parti del Paese. Per converso, altri legislatori – come quello tedesco – hanno accentuato il rilievo normativo della finalità turistica, conferendole rilievo anche sul piano della responsabilità civile. La stessa scelta del legislatore del 2005 di risistemare la disciplina dei "servizi turistici" nel codice del consumo sacrificava taluni caratteri specifici che i contratti di turismo organizzato presentano rispetto agli altri contratti con i consumatori. In particolare, nel quadro normativo vigente, il turismo pare ancora affiorare come elemento esterno al contratto, afferente alla sfera dei motivi individuali del viaggiatore che conclude un contratto di trasporto o di albergo. L'evoluzione del fenomeno turistico rende dunque ormai ineludibile una consacrazione normativa della centralità della funzione turistica nell'operazione

economica. Un tale mutamento ha rilevanti conseguenze sul piano della disciplina civilistica dei contratti di viaggio, in quanto la finalità ricreativa e di svago non sarebbe più relegata tra i motivi individuali del viaggiatore, ma qualificherebbe la causa del contratto. È poi da segnalare che questa prospettiva è già da tempo emersa nel “diritto vivente” ed è stata in tempi recenti esplicitamente riconosciuta dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione: ma tale interpretazione evolutiva dei dati normativi esistenti ha condotto i giudici a soluzioni sovente inappaganti e non di rado assai discutibili in punto di giustizia sostanziale.

Il quadro normativo è costituito dalle seguenti disposizioni:

- Titolo IV, Capo I (artt. 69-81), rubricato “Contratti relativi all’acquisizione di un diritto di godimento ripartito di beni immobili”.
- articoli da 82 a 100 del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo);
- articoli da 10 a 12 del d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo, a norma dell’articolo 7, della legge 29 luglio 2003, n. 229);
- articolo 14, comma 12, d.lgs. 15 marzo 2006, n. 151 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione);
- decreto ministeriale 23 luglio 1999, n. 349 (Regolamento recante norme per la gestione ed il funzionamento del Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico);
- legge 27 dicembre 1977, n. 1084 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio).

Infine, Nell’attuale quadro normativo non è chiaro se la durata minima novennale delle locazioni a scopo turistico vale anche per l’esercizio di imprese assimilate agli alberghi ai sensi dell’art. 1786.

Inoltre, per le altre locazioni di interesse turistico, il riferimento all’art. 2 della legge 12 marzo 1968, n. 326, è fonte di equivoci, poiché questa norma include anche alberghi e imprese assimilate per cui vale la durata minima novennale.

Infine, non sono chiari i limiti in cui le locazioni di alloggi con finalità turistica, in qualsiasi luogo ubicati, siano sottratte all’impianto normativo della legge n. 431/1998. E ciò determina un’interferenza con le “locazioni transitorie” di cui all’art. 431/1998, sottratte sì al vincolo di durata posto da questa legge, ma non anche alle prescrizioni di forma ed alle altre disposizioni della legge 431/1998 in quanto compatibili con la transitorietà.

In sintesi e per ulteriore chiarezza espositiva si ritiene opportuna una descrizione del quadro normativo vigente analizzato nell’ambito della nuova organizzazione delle norme contenute nel provvedimento:

#### *Titolo I- Disposizioni generali (Capo I Dei principi generali – Capo II Imprese Turistiche)*

L’art.1 del provvedimento delimita l’ambito di applicazione del presente codice distribuendo le competenze nel rispetto dell’ordinamento dell’Unione europea e delle competenze degli enti locali.

L’art.2 giustifica l’intervento normativo in materia di turismo conformando il quadro normativo con la giurisprudenza della corte costituzionale.

L’art.3, relativo alla materia del turismo accessibile, da attuazione all’art.30 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, ratificata con legge 3 marzo 2009 n.18.

Gli artt. 4, 5, 6 del presente codice, contengono una nuova formulazione di quanto previsto nell’art. 7, l. n. 135 del 2001 relativamente alla definizione dell’impresa turistica nazionale, UE e senza scopo di lucro. La disciplina vigente non è adeguata perché genera incertezze in ordine alla reale portata applicativa delle norme.

La disciplina vigente prevede le seguenti agevolazioni per l’industria:

l. n. 215/1992 azioni positive per l'imprenditoria femminile;  
finanziamenti concessi dalla Banca europea degli investimenti per le imprese turistiche;  
l. n. 488/1992, disciplina organica per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive;  
l. n. 449/1997. misure per la stabilizzazione della finanza pubblica.  
Per quanto concerne la tutela del turista, tuttora è vigente la legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di Viaggio CCV del 23 aprile 1970 n. 1084; tuttavia è altresì in vigore la Direttiva 90/314/CEE del 13 giugno 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso, attuata con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 e la relativa disciplina di cui al Codice del Consumo.

## *Titolo II - Professioni e formazione nel settore turistico (Capo I Professioni turistiche - Capo II Mercato del lavoro)*

- Il Capo I del presente Codice contiene la disciplina delle professioni turistiche ora sparsa in disposizioni figuranti nella l. 135/2001 e nella l. 40/2007 o in leggi *ad hoc* disciplinanti specifiche professioni.

Riguardo alla disciplina delle professioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, sussiste una competenza legislativa di tipo concorrente tra lo Stato e le Regioni; tuttavia, la Corte costituzionale, con giurisprudenza consolidata, ha affermato che, per il suo carattere necessariamente unitario, "compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il loro esercizio" e che "tali principi sono validi anche con riguardo alle professioni turistiche", dato che la competenza dello Stato prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea cosicché la competenza statutale "si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale" (v. ex plurimis sentenze 222/2008, 138/2009, 271/2009, 132/20010).  
L'art. 8 riscrive l'art. 10, n. 4 della l. 40/2007.

La materia dei maestri di sci e delle guide alpine, collocata all'art.9 del provvedimento in esame, è disciplinata dalle leggi 2 gennaio 1989, n. 6 e 8 marzo 1991, n. 81, cui si è deciso di far mero rinvio al fine di mantenere evidente la convergenza di competenze di turismo e sport.

Il **Capo II** prevede una competenza propulsiva del Ministro del turismo nei confronti della formazione e della qualificazione professionale e della stabilizzazione dei lavoratori nei settori attinenti al mercato turistico.

## *Titolo III- Mercato del turismo (Capo I Strutture ricettive e altre forme di ricettività – Capo II Altre strutture ricettive – Capo III disposizioni comuni per le strutture turistico ricettive)*

La disciplina delle strutture ricettive è di art. 6 legge 217/1983. Tuttavia il legislatore regionale ha precisato quanto previsto dalla legge statale, determinando una frammentazione delle definizioni.

Si vedano ad esempio le seguenti normative: l.r. Abruzzo, 23 ottobre 2003, n. 16; l.r. Basilicata 4 giugno 2008, n. 6; l.r. Calabria 7 marzo 1995, n. 4; l.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004, n. 16; l.r. Liguria 7 febbraio 2008, n. 2; l.r. Lombardia 16 luglio 2007, n. 15; l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13; l.r. Marche 11 luglio 2006, n. 9; l.r. Marche 11 luglio 2006, n. 9; l.r. Piemonte 15 aprile 1985, n. 31; l.r. Toscana 23 marzo 2000, n. 42; l.r. Veneto 4 novembre 2002, n. 33; l.r. Umbria 27 dicembre 2006, n. 18.

Relativamente agli standard qualitativi il DPCM 21 ottobre 2008 contiene la “Definizione delle tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche nell’ambito dell’armonizzazione della classificazione alberghiera”, con riferimento unicamente alle strutture alberghiere.

Sul sistema di pubblicità dei prezzi: la L. 25-8-1991 n. 284 contiene la “Liberalizzazione dei prezzi del settore turistico e interventi di sostegno alle imprese turistiche” ed il D.M. 16 ottobre 1991 reca la “Determinazione delle modalità di trasmissione e di pubblicazione dei prezzi dei servizi delle strutture ricettive, nonché delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione”.

In relazione ad alcune tipologie di strutture si è fatto ricorso alla definizione contenuta nell’art. 45 l. Reg. Umbria 27.12.2006 n. 18 “Legislazione turistica regionale”.

La definizione di campeggio attualmente è presente nelle elaborazioni giurisprudenziali (TAR Toscana, sez. I, 13.7.2006 n. 3101; id. 3.11.2003 n. 5596/Cass. Civ. 22.6.2004 n. 11600).

La definizione dei rifugi alpini è contenuta nelle seguenti disposizioni normative:

- art. 6, l. n. 217 del 1983;

- l. reg. Basilicata n. 6 del 2008; l. reg. Calabria n. 4 del 1995; l. reg. Emilia Romagna n. 16 del 2004; l. reg. Liguria n. 2 del 2008; l. reg. Lombardia n. 15 del 2007; l. reg. Lazio n. 13 del 2007; l. reg. Marche n. 9 del 2006; l. reg. Piemonte n. 31 del 1985; l. reg. Toscana n. 42 del 2000; l. reg. Veneto n. 33 del 2002; l. reg. Umbria n. 18 del 2006.

Per le semplificazioni il testo di riferimento è l’art. 83, d.l.s. n. 59 del 2010 di cui si recepisce la disciplina di semplificazione unitamente al testo dell’art. 3 ddl “Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della p.a. con cittadini e imprese”, attualmente configgente con e l’art. 9 l. n. 135 del 2001.

Relativamente allo Sportello unico la normativa di riferimento è contenuta nell’art. 38 del decreto legge 25 giugno 2008, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, fatte salve le forme di semplificazione più avanzata previste dalle specifiche discipline regionali, come disciplinato dall’articolo 25 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

#### *Titolo IV - Agenzie di viaggio e turismo (Capo I Agenzie e organizzatori di viaggio)*

La normativa di riferimento è contenuta nel decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 392 per l’attuazione della direttiva n. 82/470/CEE nella parte concernente gli agenti di viaggio e turismo, a norma dell’art. 16 della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Anche l’art. 7 della l. n. 135 del 2001 ha previsto che la nozione di impresa turistica va riferita alle agenzie di viaggio.

Il DPCM 13 settembre 2002 (condiviso con le Regioni nonostante l’avvenuta Riforma del Titolo V) ha sancito espressamente che rientrano nella nozione di impresa turistica anche “quelle attività di tour operator e di agenzia di viaggi e turismo, che esercitando congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti, siano essi di incoming che di outgoing. Sono altresì imprese turistiche quelle esercitano attività locali e territoriali di noleggio, di assistenza e di accoglienza ai turisti. Sono escluse le mere attività di distribuzione di titoli di viaggio (art. 1, secondo comma, lett. b), n. 4 del DPCM)”.

La normativa regionale attualmente in vigore (l.r. Abruzzo 12 gennaio 1998, n. 1; l.r. Basilicata 29 marzo 1999, n. 8; l.r. Calabria 5 aprile 2008, n. 8; l.r. Emilia-Romagna 31 marzo 2003, n. 7; l.r. Lazio 6 agosto 2007, n. 13 e r.r. 24 ottobre 2008, n. 19; l.r. Liguria 24 luglio 1997, n. 28; l.r. Lombardia 16 luglio 2007, n. 15; l.r. Marche 11 luglio 2006, n. 9; l.r. Molise 25 ottobre 1996, n. 32; l.r. Piemonte 30 marzo 1988, n. 15; l.r. Puglia 15 novembre 2007, n. 34; l.r. Toscana 23 marzo 2000, n. 42; l.r. Umbria 27 dicembre 2006, n. 18; l.r. Veneto 4 novembre 2002, n. 33) in materia di agenzie di viaggio e turismo lo schema di fondo si articola come segue:

definizione delle agenzie di viaggio e turismo;

individuazione delle attività che possono porre in essere le agenzie di viaggio e turismo;  
disciplina delle procedure per l'esercizio dell'attività (istanza, documentazione richiesta, provvedimento autorizzatorio, depositi cauzionali, garanzie assicurative), nonché per la vigilanza sulle stesse o per l'eventuale sospensione e/o revoca dell'attività (e sanzioni irrogabili);  
individuazione dei requisiti professionali richiesti al titolare e al direttore tecnico dell'agenzia (unitamente alla disciplina degli esami di idoneità);  
previsione di regole ad hoc per l'ipotesi in cui l'attività sia posta in essere da associazioni e organismi senza scopo di lucro (art. 77 l.r. Umbria 27 dicembre 2006, n. 18; art. 18 l.r. Emilia-Romagna n. 7/2003).

La direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno condiziona la legislazione statale e regionale in materia di agenzie di viaggi e turismo.

*Tit. V- Tipologie di prodotti turistici e relativi circuiti di eccellenza (Capo I Disposizioni – Capo II Turismo culturale – Capo III Turismo sociale- Capo IV Altri Settori)*

Nel Capo II, la normativa di riferimento relativa i fondi per il finanziamento dei buoni vacanze è la l. n. 135 del 2001, il DPCM 21.10.2008 in cui sono definite le modalità di utilizzo delle risorse di cui all'art. 10 della predetta l. n. 135, come previsto dall'art. 2 comma 193 della l. n. 24.12.2007, n. 244 .

La disciplina dell'8 per mille è contenuta nella l. n. 222 del 1985.

Il Capo IV, contiene la normativa relativa al turismo termale, attualmente disciplinato dalla legge dalla l. 24.10.2000, n. 323; contiene inoltre la disciplina relativa all'attività di agriturismo di cui alla l. 16.3.2006 n. 96 ( ancora non è entrato in vigore il Codice dell'agricoltura).

*Tit. VI - Contratti (Capo I Contratti del turismo organizzato – Capo II contratti relativi all'acquisizione dei diritti di godimento ripartito di alloggi – Capo III Delle locazioni turistiche)*

Con riferimento all'ambito dei contratti inerenti il turismo organizzato la disciplina è contenuta nel d.lgs 23.10.2007, n. 221.

A livello comunitario occorre richiamare la Convenzione internazionale sul contratto di Viaggio CCV del 23 aprile 1970 n. 1084, attuata con la legge 27 dicembre 1977, n. 1084; la Direttiva 90/314/CEE del 13 giugno 1990 concernete i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso attuata con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111.

L'attuale normativa in materia dell'acquisizione dei diritti di godimento ripartito di alloggi è collocata nel d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (codice del consumo), nel Titolo IV, Capo I (artt. 69-81), rubricato "Contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento ripartito di beni immobili". Il Codice del consumo ha risistemato in questo Capo, senza sostanziali modifiche, l'originario d.lgs. 9 novembre 1998, n. 427 (abrogandolo), che aveva attuato la direttiva 94/47/CE.

Questa disciplina si limita ad apprestare una tutela minima ed inderogabile in termini di trasparenza ed informazione al consumatore-acquirente di diritti di godimento a tempo parziale su beni immobili, stabilendo una serie di regole volte a consentirgli un acquisto consapevole.

L'ambito di applicazione è circoscritto alle operazioni consistenti in uno o più contratti della durata di almeno tre anni con i quali, mediante il pagamento di un prezzo globale, si costituisce, si trasferisce o si promette di costituire o trasferire, direttamente o indirettamente, un diritto reale o altro diritto avente ad oggetto il godimento di uno o più beni immobili, per un periodo determinato o determinabile dell'anno non inferiore ad una settimana.

Presupposto soggettivo di applicazione è la ricorrenza di uno squilibrio tra i contraenti dato dall'organizzazione imprenditoriale del collocamento dei diritti di godimento ripartito di cui dispone il venditore. Il che comporta che l'acquirente del diritto in questione deve essere un "consumatore" ed il venditore, invece, «una persona fisica o giuridica» che «agisce nell'ambito della sua attività professionale». Se ne deduce l'inapplicabilità delle regole di protezione alla successiva rivendita del diritto di godimento ed ai contratti con cui l'acquirente intende soddisfare un interesse professionale e non la mera esigenza di godimento del tempo libero mediante l'acquisto di un periodo di vacanza.

Per quanto concerne le locazioni turistiche l'attuale normativa in materia è collocata nell'art. 27, comma 1°, della legge 27 luglio 1978, n. 392, nonché nell'art. 1, comma 2°, legge 9.12.1998, n. 431.

#### Tit. VII- *Delle semplificazioni in materia fiscale (Capo I Pacchetti turistici)*

La normativa di riferimento è contenuta nell'art. 109 comma 2, lett. b) T.U. imposte sui redditi di cui al d.P.R. n. 917 del 1986 e art. 74 ter, d.P.R. n. 633 del 1972 in materia di IVA.

#### Tit. VIII- *Ordinamento (Capo I Funzioni e organizzazione – Capo II Promozione dell'eccellenza turistica italiana – Capo III La qualità del servizio e la soluzione delle controversie- Capo IV Disposizioni Finali e abrogazioni )*

Le principali fonti normative sono costituite da:

- art. 1 comma 19 bis del decreto legge 18 maggio 2006 n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n.233, così come modificato dall'art. 15 comma 5 del decreto legge 3 ottobre 2006 n. 262 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006 n. 286, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di competenza statale in materia di turismo e, per l'esercizio di tali funzioni, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo;

- art. 2 del DPCM 15.5.2009, Conferimento dell'incarico e delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di turismo al Ministro senza portafoglio on. Michela Vittoria Brambilla

- Statuto dell'ACI riportato sul sito internet

REGIO DECRETO 14 novembre 1926, n.2481

Erezione in ente morale ed applicazione dello Statuto

relativo dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.69, del 24 marzo 1927)

- D.P.R. 8 settembre 1950, n. 881

Norme concernenti l'Automobile Club d'Italia (A.C.I.) ed approvazione del nuovo Statuto

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.263, del 16 novembre 1950)

che attribuisce il potere di vigilanza al Ministero Turismo

inoltre:

- REGIO DECRETO 24 novembre 1934, n.2323

Approvazione del nuovo Statuto

del Reale Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.48, del 26 febbraio 1935)

- DECRETO DEL COMMISSARIO PER IL TURISMO

16 ottobre 1952

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.274, del 26 novembre 1952)

- DECRETO MINISTERIALE 5 aprile 1977

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.121, del 5 maggio 1977)

- DECRETO MINISTERIALE 24 marzo 1981



Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia  
(Pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.102, del 13 aprile 1981)

- DECRETO MINISTERIALE 23 gennaio 2001

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato per estratto nella "Gazzetta Ufficiale" n.51, del 2 marzo 2001)

- DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 ottobre 2006

Modificazioni allo Statuto dell'Automobile Club d'Italia

(Pubblicato per estratto nella "Gazzetta Ufficiale" n.47, del 26 febbraio 2007)

-D.L. 14-3-2005 n. 35- Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale.

- Statuto del CAI riportato sul sito internet

- Art. 3 legge 135/2001 *Conferenza nazionale del turismo*.

- articolo 9, del citato DPR del 6 aprile 2006, n. 207 che istituisce l'Osservatorio Nazionale del turismo con compiti di studio, analisi e monitoraggio delle dinamiche economico-sociali connesse al fenomeno, anche ai fini della misurazione del livello di competitività del settore

- Art. 5 legge 135/12001 *Sistemi turistici locali*.

- Art. 6. *Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica*.

Per quanto concerne la qualità dei servizi la fonte normativa è costituita dall'art. 4 l. n. 135 del 2001.

Per quanto riguarda la soluzione delle controversie la disciplina vigente è nel Codice del consumo e nel nuovo testo di cui al d.lgs. 4.3.2010 n. 28 relativo alla mediazione in materia civile.

## **B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione.**

Come al punto precedente, le carenze e le criticità dell'attuale situazione normativa, verranno analizzate partendo dalla nuova organizzazione normativa contenuta nell'attuale provvedimento.

### Titolo I- Disposizioni generali (Capo I Dei principi generali – Capo II Imprese Turistiche)

La mancata attuazione del disegno normativo unitario voluto inizialmente dal legislatore del 2001 e derivata dalla riforma del Tit. V della Costituzione ha comportato la frammentazione della disciplina a livello regionale, non affiancata da un coordinamento centrale capace di definire e di indirizzare una strategia di sviluppo complessiva del nostro Paese. Pertanto si è determinata una perdita di competitività nel settore.

Ad oggi sono irrisolte delle problematiche che richiedono un coordinamento nazionale, come:

- gli standard delle strutture ricettive;
- i requisiti delle professionalità;
- il rilancio del brand "Italia";
- la semplificazione degli adempimenti amministrativi per gli operatori del settore;

Le norme intervengono, inoltre, sulle seguenti criticità:

- l'art. 7 della legge 135 del 2001 considerava l'iscrizione nel registro condizione per l'esercizio dell'attività turistica (art. 4 Codice); la vigente formulazione è imprecisa, poiché il diritto privato comune attribuisce all'iscrizione nel registro delle imprese efficacia dichiarativa e non costitutiva (art. 2196, comma 1. c.c.), secondo cui l'imprenditore che esercita un'attività commerciale è tenuto a chiedere l'iscrizione all'ufficio del registro delle imprese entro 30 giorni dall'inizio dell'impresa;
- era incerta l'estensione alle imprese turistiche delle agevolazioni previste per l'industria;
- la precedente versione dell'art. 7 non teneva in considerazione le previsioni di cui agli artt. 31 a 34 dell'Accordo sullo Spazio Economico Europeo - Trattato, firmato a

Porto il 2 maggio 1992/Trattato, che equipara le imprese dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia a quelle costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro dell'Unione europea;

- legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha reso esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di Viaggio CCV del 23 aprile 1970 n. 1084 contiene disposizioni meno favorevoli al turista di quelle contenute nella Direttiva 90/314/CEE del 13 giugno 1990 concernete i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso attuata con decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111 ed attualmente disciplinato dagli articoli del Codice del Consumo;

## Titolo II - Professioni e formazione nel settore turistico (Capo I Professioni turistiche - Capo II Mercato del lavoro)

Relativamente alla definizione di professione turistica l'art. 7, n. 5, l. 135/2001, non poneva adeguatamente l'accento sul turista e sulla migliore fruizione da parte sua del viaggio e della vacanza.

L'art. 10, n. 4 della l. 40/2007, attualmente vigente contiene una palese "discriminazione a contrario" che penalizza le guide turistiche nazionali rispetto a quelle appartenenti a Paesi membri dell'Unione europea. Il titolo autorizzatorio attualmente necessario per l'esercizio dell'attività e demandato alle Regioni ai sensi dell'art. 7, sesto comma, legge 135/2001 costituisce un'ingiustificata limitazione territoriale (regionale o infraregionale) prevista per lo svolgimento dell'attività. Tale limitazione è una palese lesione del principio della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'art. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, dunque una violazione del rispetto del vincolo esterno di cui all'art. 117, primo comma, Cost. nonché del principio di libera concorrenza.

## Titolo III - Mercato del turismo (Capo I Strutture ricettive e altre forme di ricettività - Capo II Altre strutture ricettive - Capo III disposizioni comuni per le strutture turistico ricettive)

La classificazione delle imprese ricettive risulta dispersa tra varie disposizioni normative a livello nazionale e regionale, comportando una non uniformità dell'offerta turistica.

La normativa vigente non disciplina alcune figure emerse nel mercato dell'offerta turistica, come ad es. l'offerta delle unità abitative ammobiliate.

Per quanto concerne la definizione di campeggio la disciplina vigente ha visto un contrasto di giurisprudenza tra il g.o. ed il g.a..

Non è assicurata sul territorio nazionale l'uniformità di standard minimi di qualità dei vari servizi.

La legge n. 284 del 1991 nonché il d.m. del ministro del turismo e dello spettacolo 16.10.1991 in materia di prezzi risultano già superati dalla l. n. 135 del 2001 nonché dall'art. 2 della l. n. 200 del 2008 e dalla riforma del tit. V della Cost.

L'attuale disciplina in materia di semplificazione e sportello unico non contiene uno specifico riferimento con riguardo alle imprese turistiche e le particolarità attinenti alle specifiche autorizzazioni di pubblica sicurezza.

## Titolo IV - Agenzie di viaggio e turismo (Capo I Agenzie e organizzatori di viaggio)

La legge 135/2001 non contempla più l'obbligo di ottenere un'apposita autorizzazione regionale per poter esercitare un'attività di agenzia e turismo: tuttavia, sotto questo profilo, si deve constatare che se l'obbligo non è più previsto a livello statale, lo stesso però è contemplato da quasi tutta la vigente legislazione regionale.

Si rileva che sussistono delle differenze tra le varie regioni sia in ordine delle discipline dettate per uno stesso profilo, sia perché in alcune regioni vengono disciplinate degli aspetti che in altre non assumono rilevanza.

Tali circostanze fanno sì che gli operatori del settore si trovano avvantaggiati in talune regioni ed appesantiti di oneri amministrativi in altre, oltre la mancanza di un unico interlocutore per la presentazione della relativa richiesta per il rilascio dell'autorizzazione.

Con la segnalazione AS049 dell'8 giugno 1995 (in allegato), l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 ha evidenziato proprio le possibili distorsioni della concorrenza che venivano determinate dalla disciplina recata dalla legislazione regionale – ad eccezione della Regione Liguria e della Regione Toscana – nonché dalla disciplina recata dalla Province autonome di Trento e Bolzano, in materia di autorizzazione delle agenzie di viaggi e turismo.

L'eventuale apertura di succursali o filiali, che era subordinata dalla normativa regionale al rilascio di un'apposita autorizzazione. Di tale questione è stato investito a suo tempo il Giudice costituzionale, che ha provveduto a dichiarare illegittime le relative normative regionali per contrasto con gli artt. 117, 41 e 120 Cost. (Corte cost., sent. 6 novembre 1998, n. 361).

Ed invero, la legislazione attualmente in vigore si limita a sancire che "per l'apertura di succursali o filiali è sufficiente una comunicazione all'ente locale competente per territorio" (COME AD ESEMPIO L'ART. 4, COMMA 4, L.R. LOMBARDIA N. 27/1996, COSÌ COME SOSTITUITO DALLA L.R. LOMBARDIA N. 1/2001 CHE HA INTRODOTTO L'OBBLIGO DI MERA COMUNICAZIONE MA COMUNQUE CI VUOLE SEMPRE L'AUTORIZZAZIONE PER L'APERTURA DI FILIALI CHE HANNO LA LORO SEDE PRINCIPALE IN ALTRI STATI DELL'UNIONE EUROPEA).

Attualmente sono in vigore norme interne che contrastano con la direttiva n. 2006/123/CE come l'art. 77 l.r. Veneto n. 33/2002 che sancisce che la domanda di partecipazione all'esame di idoneità per diventare direttore tecnico di un'agenzia va presentata alla Provincia alla quale appartiene il comune di residenza, il che è sicuramente in contrasto con l'art. 14 della Direttiva secondo cui gli Stati membri non possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o al suo esercizio al possesso del requisito della residenza sul loro territorio per il prestatore, il suo personale, i detentori di capitale sociale o i membri degli organi di direzione e vigilanza.

#### Tit. V - Tipologie di prodotti turistici e relativi circuiti di eccellenza (Capo I Disposizioni generali - Capo II Turismo culturale – Capo III Turismo sociale – Capo IV Altri settori)

La disciplina contenuta nella l. n. 135 del 2001 ancora fa riferimento ai fondi del Ministero dello sviluppo economico (o meglio addirittura dell'industria), non essendosi adeguata alla previsione delle competenze del PCM (o del Ministro delegato).

Tit. VI Contratti (Capo I Contratti del turismo organizzato – Capo II contratti relativi all'acquisizione dei diritti di godimento ripartito di alloggi — Capo III Locazioni turistiche). La normativa di riferimento con riguardo al turismo organizzato contenuta nel Codice del consumo ( artt. 69-81) non è adeguata all'ambito di interesse in considerazione dell'oggetto del diritto (ora limitato ai beni immobili) ed in relazione alla salvaguardia del consumatore (turista). L'intervento normativo condensato in questo Capo del Codice del turismo mira a risistemare ed integrare la normativa vigente in tema di contratti di turismo organizzato, sostituendo ed abrogando le fonti normative esistenti in materia. L'intervento normativo è reso necessario non soltanto per l'adeguamento della disciplina alle radicali trasformazioni intervenute negli ultimi anni nelle tecniche di contrattazione turistica, ma soprattutto per dirimere l'incertezza del diritto palesata dalla più recente giurisprudenza in materia, nonché per riordinare un materiale normativo che non conferisce, allo stato attuale, adeguata rilevanza alla specialità della finalità turistica nella conclusione del contratto di viaggio.

Con riferimento ai contratti di godimento la normativa vigente non contiene l'adeguamento alla direttiva 2008/122/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009, sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita o di scambio.

Con riferimento alle locazioni turistiche nell'attuale quadro normativo non è chiaro se la durata minima novennale vale anche per l'esercizio d'impresе assimilate agli alberghi ai sensi dell'art. 1786. Inoltre, per le altre locazioni d'interesse turistico, il riferimento all'art. 2 della legge 12 marzo 1968, n. 326, è fonte di equivoci, poiché questa norma include anche alberghi e imprese assimilate per cui vale la durata minima novennale.

Infine, non sono chiari i limiti in cui le locazioni di alloggi con finalità turistica, in qualsiasi luogo ubicati, siano sottratte all'impianto normativo della legge n. 431/1998. E ciò determina un'interferenza con le "locazioni transitorie" di cui all'art. 431/1998, sottratte sì al vincolo di durata posto da questa legge, ma non anche alle prescrizioni di forma ed alle altre disposizioni della legge 431/1998 in quanto compatibili con la transitorietà.

Tit. VII- Delle semplificazioni in materia fiscale (Capo I Pacchetti turistici)

La normativa in tema di imposte dirette e di IVA comporta una duplicità momenti impositivi : tale divergenza ha massima visibilità in caso di vendita di viaggi che si svolgano a cavallo tra due esercizio; in questo caso le Agenzie di viaggi devono rinviare i corrispettivi delle prestazioni e le spese di acquisizione dei servizi che le compongono ai sensi del richiamato art. 109 del TUIR.

Tit. VIII- Ordinamento (Capo I Funzioni e organizzazione – Capo II Promozione dell'eccellenza turistica italiana- Capo III La qualità del servizio e la soluzione delle controversie- Capo IV Disposizioni finali e abrogazioni )

La disciplina contenuta in fonti primarie e secondarie è frammentata e non esiste una norma ordinamentale.

La norma vigente in tema di sistemi turistici locali non si è mai attuata ed al contrario nelle varie regioni hanno preso forma i Distratti turistici locali, che no risultano allo stato disciplinati.

L'attuale disciplina del fondo non è coordinata con l'istituzione del Ministro del turismo presso la PCM.

L'attuale disciplina della Conferenza nazionale non risulta coordinata con l'istituzione del Ministro del turismo presso la PCM.

La disciplina vigente in materia di qualità del servizio non risulta coordinata con l'istituzione del Ministro del turismo presso la PCM e le funzioni assegnate al Dipartimento.

La vigente normativa chiaramente non prende in considerazione gli interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, come la disciplina contenuta nel Codice del consumo o la nuova normativa in materia di mediazione del 2010.

**C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.**

Il codice, considerato nella sua interezza mira a garantire un assetto normativo unitario a tutti gli operatori del settore che operano sull'intero territorio nazionale, e a determinare l'adeguamento della normativa regionale a principi e disposizioni generali di carattere nazionale, a loro volta attuative della normativa dell'Unione europea e internazionale.

In particolare, come ai punti precedenti, svolgendo un'analisi per capi, si specifica che:

- Il Titolo I, mira a garantire coerenza normativa e ad eliminare i conflitti tra lo Stato e le Regioni in materia. Altri profili di necessità sono da ravvisarsi nel riordino, nella semplificazione, nella promozione del brand Italia a livello unitario con adeguati strumenti. E' inoltre evidente la necessità di garantire uniformità ed un livello qualitativo idoneo ai turisti, nonché di disciplinare nuove figure emergenti nel mercato; e di adeguamento alla disciplina europea soprattutto in materia di turismo accessibile e professioni turistiche.

- Il Titolo II, mira a sviluppare il mercato del lavoro attraverso la creazione di percorsi formativi destinati ai giovani. L'esigenza è quella di incrementare un circolo virtuoso che garantisca lavoro sia a chi si affaccia al settore per la prima volta sia a chi opera stagionalmente, allo scopo di garantire la continuità del lavoro nel corso dell'intero anno solare.

- Il Titolo III mira a riordinare la classificazione delle strutture, eliminando così la frammentazione e richiama le novità introdotte da alcuni legislatori regionali (come strutture mero supporto, o definizioni di extralberghiere non contenute nella prima legge quadro), nonché a semplificare gli adempimenti amministrativi degli operatori del settore applicando la nuova disciplina della "scia" di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n.241 e del SUAP (sportello unico attività produttive) di cui all'art.38 del d.l. 25 giugno 2008 n.112.

- Il Titolo IV contiene una definizione uniforme delle agenzie di viaggio e turismo, prevedendo la possibilità di definire degli standard minimi comuni per l'esercizio di tale attività sull'intero territorio nazionale, ed introduce inoltre una serie di semplificazioni amministrative.

- Il Titolo V mira a creare circuiti nazionali di eccellenza attraverso la creazione di itinerari tematici lungo il territorio nazionale superando la frammentazione regionale dell'offerta turistica. Prevede inoltre una valorizzazione del patrimonio artistico e archeologico nazionale, nonché misure di sostegno per il turismo sociale, tra cui spiccano i buoni vacanza.

- Il Titolo VI va analizzato per singoli capi. Il Capo I è finalizzato a garantire uniformità e parità di trattamento nonché effettività della tutela riconosciuta ai turisti per inadempimenti nei contratti di viaggio, ancorché conclusi per via telematica; è altresì volto ad implementare l'apparato informativo somministrato al turista prima della stipulazione del contratto, al fine di assicurargli in particolare una migliore individuazione della localizzazione e degli standard qualitativi offerti dalla struttura ricettiva; mira a valorizzare il ruolo del turismo motivazionale (turismo musicale, sportivo, della salute ecc.), in crescente sviluppo, anche sul piano della valutazione dell'inadempimento contrattuale; è, infine, volto a salvaguardare gli operatori turistici, spesso ingiustamente condannati a risarcire danni morali ai turisti esorbitanti, non proporzionali alla effettiva rilevanza dell'inadempimento contrattuale; è volto inoltre a puntualizzare la disciplina di particolari tipologie di contratti (c.d. last minute, formula roulette), che, consentendo prezzi scontati, rendono accessibile la vacanza anche alle fasce sociali meno abbienti.

Il Capo II è finalizzato a rafforzare la tutela degli acquirenti di questi diritti di godimento rispetto alla salvaguardia offerta al comune consumatore. In questa prospettiva, si è quindi ritenuto di non recepire le definizioni di «professionista» e di «consumatore», presenti nella direttiva, la cui trasposizione in questo contesto avrebbe comportato l'esclusione di ogni tutela nei casi di rivendite effettuate dall'acquirente nei confronti di terzi in seguito alla prima assegnazione di un alloggio da parte dell'operatore professionale. Queste operazioni, pur estranee ai rapporti di natura professionale, possono prestarsi ad applicazioni elusive nei casi in cui l'operatore professionale venda in modo fittizio a persone fisiche prestanome gli alloggi, che a loro volta li rivendono a terzi in violazione delle regole previste dalla normativa comunitaria e nazionale.

Insomma, la scelta del legislatore interno consiste in un ampliamento della tutela offerta all'acquirente dei diritti di godimento in questione, rispetto agli standard minimi imposti dal legislatore comunitario.

Peraltro, la precedente direttiva 94/47/CE e la relativa disciplina di attuazione, contenuta nel codice del consumo, non contemplavano alcune transazioni commerciali connesse con la multiproprietà, quali i contratti di rivendita e di scambio.

Oltre all'ampliamento delle tipologie di contratto legate al fenomeno in questione, le definizioni mostrano due rilevanti novità: tale disciplina di protezione del consumatore si applica ora anche ai contratti di durata superiore ad un anno, mentre le norme previgenti disciplinavano i soli contratti di durata non inferiore a tre anni; l'ambito di applicazione è esteso anche in riferimento alle categorie di beni oggetto del diritto di godimento, includendo i contratti di multiproprietà relativi a beni quali chiatte, roulotte o navi da crociera, anche in considerazione dell'evoluzione del mercato crocieristico dell'ultimo decennio.

Dal punto di vista socio-economico, la diffusione del fenomeno in questione ha notevoli riflessi positivi. Anzitutto, l'offerta di acquisto di alloggi in periodi di "bassa stagione" può costituire eccellente canale di propagazione del c.d. turismo sostenibile, peraltro con risvolti sociali non trascurabili, dato che le fasce sociali meno abbienti avrebbero la possibilità di accedere ad una vacanza a costi contenuti, anche in località di notevole pregio. Né si trascurino i vantaggi per l'ambiente e per il territorio, derivanti da una più razionale utilizzazione del patrimonio edilizio esistente. Il godimento turnario riduce per definizione la domanda di alloggi e quindi vale a scongiurare eccessive cementificazioni proprio nei siti di maggior pregio naturale e paesaggistico.

Il Capo III è a garantire maggior flessibilità alle locazioni turistiche, agevolando sia i proprietari di "secondo case" che i turisti.

- Il Titolo VII mira a semplificare gli adempimenti fiscali degli operatori del settore: si provvede ad eliminare l'attuale divergenza tra il momento impositivo ai fini IVA e quanto previsto dal testo unico delle imposte dirette per l'attività di organizzazione di pacchetti e servizi turistici effettuata da parte delle agenzie di viaggio e turismo.

- Il Titolo VIII mira a fornire un quadro normativo esaustivo di tutti gli organi statali che hanno competenza diretta nel settore.

**D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.**

Il presente provvedimento ha l'obiettivo attuare i principi espressi dalla Corte costituzionale in materia di competenza statale nel settore del turismo. In particolare, proprio per rendere omogenea sull'intero territorio nazionale la normativa di settore, il codice introduce una normativa conforme ai dettami della suddetta Corte, eliminando le discrepanze e differenze tra le varie normative regionali di settore che hanno determinato una forte penalizzazione degli operatori di settore.

In particolare, la Corte nella sentenza 20 marzo 2009, n. 76, sostiene che nonostante la materia del turismo appartenga *"alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117,*





*quarto comma, Cost. (sent. n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006), tuttavia 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 principi di sussidiarietà ed adeguatezza 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 nasca 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”*

Gli indicatori che permetteranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi vanno ricercati nell'aumento dell'indotto nell'intera filiera turistica.

#### **E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.**

I principali destinatari dell'intervento normativo sono soggetti privati già operanti o destinati ad effettuare investimenti nel settore (operatori del turismo, anche extracomunitari, quali *tour operators* ed agenzie di viaggio, nonché il pubblico dei consumatori di servizi turistici, compresi gli stranieri che acquistano in Italia un pacchetto turistico da un organizzatore di viaggi extracomunitario), nonché i soggetti pubblici coinvolti nelle procedure amministrative autorizzative.

### **SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE**

Nei lavori preparatori del codice gli Uffici del ministero del Turismo hanno effettuato audizioni con i rappresentanti delle categorie del settore (Confindustria, Confcommercio, Tour operator, etc.).

Il testo è stato elaborato da una Commissione tecnica composta dai vertici degli Uffici del Settore Legislativo, di Gabinetto e del Dipartimento del Ministero del Turismo, professionisti esterni quali magistrati addetti alla Corte costituzionale, avvocati, professori e esperti di diritto del turismo, con la collaborazione degli Uffici del Settore Legislativo ed esperti della Struttura di Missione per la Semplificazione Normativa.

### **SEZIONE 3 - LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (“OPZIONE ZERO”).**

L'opzione di non intervento è stata ritenuta inadatta alla realizzazione degli obiettivi perseguiti. In particolare, visti gli obiettivi di garantire uniformità a livello nazionale della legislazione di settore, di superare la frammentazione regionale e di colmare le lacune presenti nell'attuale ordinamento, nonché di adeguare la stessa ai principi espressi dalla Corte costituzionale, dando altresì attuazione ad alcune direttive comunitarie, tra cui la direttiva “servizi” 2008/122/CE, nonché di semplificare gli adempimenti amministrativi di settore, di promuovere ed incentivare lo sviluppo economico in tale ambito, garantendo il rispetto della concorrenza degli operatori attualmente distorta dalle molteplici discipline regionali, si è ritenuto necessario realizzare un quadro normativo.

finora assente, che dia certezza giuridica anche alla luce della modifica del titolo V della Costituzione.

#### **SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE**

Nell'ambito delle procedure di consultazione non sono emerse proposte discordanti con l'intervento regolatorio presentato.

#### **SEZIONE 5 - GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA**

L'opzione regolatoria proposta mira a creare un quadro normativo di riferimento, finora assente, per gli tutti i soggetti coinvolti nella filiera turistica allo scopo di dare nuovo impulso a questa attività economica che rappresenta una delle principali risorse del nostro territorio, garantendo la certezza del diritto.

##### **A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.**

?

##### **B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.**

Non si ravvisano effetti negativi derivanti dall'entrata in vigore del provvedimento.

Per quanto riguarda invece gli effetti positivi l'intervento normativo consentirà di rendere omogenea l'offerta dei servizi legati all'attività turistica su tutto il territorio nazionale, e, dall'altro lato, a sostenere un piano di sviluppo turistico socialmente sostenibile ed ecocompatibile, in grado di competere a livello internazionale sul fronte dell'offerta di pacchetti turistici connessi a tutte le risorse e le eccellenze del nostro territorio, quali le bellezze paesaggistiche, i beni culturali, l'enogastronomia, lo sport, la stagionalizzazione, il turismo del benessere e della cura.

Più nello specifico, il provvedimento attraverso le misure di semplificazioni amministrative e di incentivo per l'esercizio dell'attività da parte di giovani e operatori stagionali, di produrrà un circolo virtuoso in grado di valorizzare a 360 ° l'enorme potenziale turistico del nostro Paese, inteso non solo come offerta di beni, servizi ed itinerari, ma anche di qualità delle dinamiche lavorative che si traduce in maggiore qualità dell'offerta e degli standard minimi offerti sull'intero territorio.

##### **C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti ed indiretti.**

Non sono previsti obblighi informativi a carico dei destinatari diretti o indiretti.

##### **D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.**

Non sono state effettuate comparazioni in quanto non sono emerse opzioni alternative.

##### **E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.**

Presentazione di progetti di iniziativa privata tesa ad utilizzare i meccanismi di semplificazione ed accelerazione previsti. Non ci sono fattori che possono incidere sulle procedure amministrative in quanto le strutture deputate all'espletamento di tali funzioni sono già esistenti ed in grado di funzionare con le già presenti risorse umane e strutturali e organizzative.

Inoltre, l'intervento regolatorio si pone in perfetta sintonia con i principi della direttiva 90/314/CEE ed anzi anticipa l'azione di ammodernamento di tale normativa dell'Unione europea, adeguandosi agli orientamenti della Commissione europea in materia di tutela dell'acquirente di pacchetti turistici on-line. È dunque prevedibile che l'inevitabile revisione di questa direttiva non comporterà alcuno stravolgimento dell'impianto normativo proposto.

## **SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITA'**

L'intervento normativo proposto mira a migliorare l'attuale funzionamento concorrenziale del mercato, così come la competitività del Paese.

Gli effetti benefici sul corretto funzionamento del sistema della concorrenza del mercato sono garantiti dal superamento delle numerose legislazioni regionali che potevano avvantaggiare alcune zone a discapito di altre, permettendo attività altrimenti non contemplate o viceversa vietando attività ammesse in altre regioni.

Per quanto attiene alla competitività, essa sarà garantita dalla creazione di meccanismi di semplificazione amministrativa, di standard di qualità uniformi sull'intero territorio nazionale, dall'incentivazione della creazione di percorsi turistici di eccellenza, dalla stabilizzazione dei lavoratori stagionali, dalla valorizzazione di percorsi tematici incentrati sulle variegate risorse presenti nel territorio, spaziando dai beni culturali, archeologici, alle risorse naturalistiche, enogastronomiche, storico-culturale, termali, etc.

Si ritiene che il nuovo quadro normativo di riferimento conferirà maggiori sicurezze non solo al turista presente nel territorio, ma anche a tutti gli operatori già attivi, nonché a tutti coloro che vogliono realizzare attività d'impresa in questo settore.

## **SEZIONE 7 - MODALITA' ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO**

### **A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.**

Responsabile dell'intervento regolatorio proposto è lo Stato, nella figura del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro del Turismo, della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, l'Enit (Agenzia Nazionale del Turismo), il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo e i ministeri eventualmente coinvolti).

### **B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.**

Il nuovo intervento regolatorio, oltre al normale iter di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successivo all'approvazione definitiva, sarà pubblicato nel sito istituzionale del Ministro del turismo. Saranno altresì possibili ulteriori forme di pubblicità quali per esempio conferenze e comunicati stampa.

### **C) Strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.**

Non sono previsti specifici interventi di controllo e di monitoraggio, pertanto la proposta regolatoria sarà soggetta all'ordinario controllo svolto dal Ministro per il turismo sulle norme di propria competenza per mezzo delle strutture esistenti.

**D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a V.I.R.**

A cura del Ministro per il Turismo verrà redatta a cadenza biennale la prevista verifica dell'impatto regolatorio nella quale saranno presi in esame prioritariamente i seguenti aspetti: l'incremento della domanda turistica, l'incremento del numero degli operatori di settore, lo sviluppo di itinerari tematici, la realizzazione e l'omogenea diffusione degli standard qualitativi, l'eliminazione degli impedimenti al turismo accessibile, la stabilizzazione degli operatori di settore stagionale, il corretto funzionamento della concorrenza sul piano nazionale.

All'esito della verifica eseguita, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, si valuterà l'opportunità di un nuovo intervento regolatorio correttivo.