

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLO SCHEMA DI DECRETO  
LEGISLATIVO RECANTE IL CODICE DELLA NORMATIVA STATALE IN  
TEMA DI ORDINAMENTO E MERCATO DEL TURISMO, NONCHE'  
ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2008/122/CE, RELATIVA AI CONTRATTI  
DI MULTIPROPRIETA', CONTRATTI RELATIVI AI PRODOTTI PER LE  
VACANZE DI LUNGO TERMINE, CONTRATTI DI RIVENDITA E DI  
SCAMBIO.**

Lo schema di decreto di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione dei principi di delega previsti dall'articolo 14, commi 14, 15, 18 della legge 28 novembre 2005 n. 246 ed in applicazione dei criteri di codificazione di cui all'art. 20, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La predetta delega prevede che il Governo adotti decreti legislativi per la semplificazione ed il riassetto della materia che ne è oggetto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, anche al fine di armonizzare le disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970.

Grazie alla modifica del comma 18, introdotta dall'articolo 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15, il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi contenenti disposizioni di riassetto, entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009.

Tale facoltà si affianca a quella di cui al comma 15 e nasce dall'impossibilità di non poter raggiungere l'obiettivo di riassetto "generale" delle normative statali nei tempi ristretti previsti dallo stesso comma 15.

Sul punto si è recentemente pronunciato con un parere, su istanza degli Uffici Legislativi del Ministero per la Semplificazione e la Qualità per la Regolazione, il Consiglio di Stato che, sull'interpretazione dei commi 14, 15, 18 e 18-bis, ha stabilito che *"l'ampiezza della autorizzazione legislativa è tale da indurre a ritenere che l'opera di riassetto possa, per la prima volta ed ove non effettuata in precedenza, essere realizzata anche nel biennio indicato dal nuovo testo del comma 18"*.



Sempre il Consiglio di Stato nel predetto parere ha evidenziato che i criteri direttivi di cui al comma 18 dell'art. 14 - da seguire nella fase di riassetto e semplificazione delle materie - sono identificabili negli ampi criteri di cui all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

Tali ampi criteri consentono, quindi, non solo di abrogare dal nostro ordinamento norme desuete, ma consentono di apportare significative innovazioni nella stesura dei codici, al fine di adeguare la disciplina all'evoluzione del quadro giuridico nazionale.

Questo decreto legislativo contiene una serie di disposizioni normative tese ad aggiornare l'evoluzione della materia del turismo, anche alla luce 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 è svolta nel rispetto dei seguenti principi:

- 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 ed 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;

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 della 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.



## L'esercizio della delega

La delega di riassetto e codificazione di cui all'articolo 14, commi 15 e 18 della legge n. 246 del 2005, con il rinvio operato dal comma 15 ai principi e criteri previsti dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997, **consente un riassetto non solo formale ma anche sostanziale della normativa, come chiarito dal Consiglio di Stato, Commissione speciale difesa, nell'adunanza del 10 febbraio 2010** in merito agli schemi di decreto legislativo recante Codice dell'Ordinamento militare e di decreto del Presidente della Repubblica recante Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare.

Nel citato parere si legge che "La codificazione è avvenuta in dichiarata attuazione dei parametri del coordinamento formale e sostanziale e del riassetto normativo, come elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato.

Il coordinamento formale implica l'accorpamento coerente delle disposizioni vigenti in un unico testo, nel significato risultante dal c.d. diritto vivente, ossia cristallizzando l'interpretazione della giurisprudenza consolidata delle giurisdizioni superiori (Cons. Stato, ad. gen., 29 marzo 2001, n. 4/01, reso in sede di elaborazione del t.u. espropriazioni).

**Il coordinamento sostanziale esprime potere innovativo dell'ordinamento** e consente di adeguare la disciplina normativa al nuovo quadro complessivo derivato dal sovrapporsi, nel tempo, di norme dettate in vista di situazioni e di assetti diversi, anche eliminando dai testi legislativi norme la cui *ratio* originaria non trova più rispondenza nell'ordinamento, e che quindi non appaiono più razionalmente riconducibili, quanto meno nella loro portata originaria, all'assetto in vigore; l'obbiettivo della coerenza logica e sistematica implica la potestà di innovare l'ordinamento che si realizza anche mediante il coordinamento sostanziale (Corte cost., n. 53 del 2005, in materia di scrutinio sulla legge delega per la redazione del t.u. sulle spese di giustizia; Corte cost., n. 220 del 2003, relativa al t.u. sugli enti locali).

**Il riassetto normativo si traduce nella <<semplificazione e riordino della normativa>>** (Cons. Stato, ad. gen., 25 ottobre 2004 n. 2/04, parere reso sullo schema del codice della proprietà industriale); **parimenti implica esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento attribuendo <<il potere di comporre in un testo normativo unitario le molteplici disposizioni vigenti nella materia, modificandole nella misura strettamente necessaria, adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria, organizzandole in un quadro nuovo>>** (Corte cost., n. 170 del 2007, in materia di scrutinio della legge delega per il codice della proprietà industriale; Cons. Stato, sez. normativa, 21 maggio 2007, n. 2024/07)".

L'orientamento del Consiglio di Stato, in merito al potere innovativo del coordinamento sostanziale, si ritrova anche nel parere n. 802 del 2 marzo 2010 reso in merito al quesito



proposto dal Ministro per la semplificazione normativa in merito all'interpretazione dei commi 14, 15, 18 e 18 della legge n. 246 del 2005.

Sempre il Consiglio di Stato, nel parere relativo al codice dell'ordinamento militare, pone l'accento, ai fini del processo di riordino, sulla lettera a) del comma 3 dell'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 che estende l'ambito d'intervento a tutta la normativa primaria regolante l'intera materia oggetto dell'intervento stesso.

Dalle argomentazioni esposte si evince la possibilità, ormai pacifica, di innovare l'ordinamento attraverso il processo di codificazione.

### Premessa.

Il Turismo, sia nazionale che proveniente dall'estero, in quanto diretto alla fruizione di beni espressamente tutelati dalla Costituzione della Repubblica è da considerarsi attività socialmente utile e, come tale, è unitariamente disciplinato dal presente decreto legislativo in armonia con le norme dell'Unione europea e facendo salve le prerogative attuative facenti capo alle Regioni.

La rilevanza pubblicistica di tale settore è, dunque, giustificata da motivi di sicurezza, di igiene e di tutela del destinatario delle prestazioni e dei servizi turistici (come i controlli amministrativi sull'avvio delle strutture ricettive o gli esami di abilitazione all'esercizio di una professione turistica che normalmente vengono svolti dalla Provincia). Forme di incoraggiamento da parte delle pubbliche istituzioni nei confronti delle imprese turistiche sono ormai previste anche nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 195, titolo XXII relativo al turismo, che ripropone la stessa disposizione figurante nel trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004, mai entrato in vigore) dove si sancisce che la politica dell'Unione europea in materia si limita a completare *"l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore"*.

### La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale in materia.

Con la riforma del Titolo V del 2001 il turismo rientra nella competenza residuale delle Regioni.



Ma, seguendo la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, in relazione alla nuova distribuzione delle competenze legislative ed amministrative, occorre evidenziare che il legislatore statale può intervenire nelle materie residuali almeno per due ordini di ragioni:

- 1) da un lato, perché *limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente... significherebbe ... circondare le competenze legislative delle regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di compente;*
- 2) dall'altro, perché se, per effetto del principio di sussidiarietà di cui al comma 1, art. 118 Cost., la funzione amministrativa – per assicurare l'esercizio unitario – può ascendere dallo Comune allo Stato, *“ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere un compito siffatto” (Corte cost., sent. n. 303 del 2003).*

In sostanza, l'intervento dello Stato, tanto nella funzione legislativa, quanto in quella amministrativa, nelle competenze residuali delle Regioni, deriva dal principio di unità e indivisibilità della Repubblica che soltanto l'entità territoriale maggiore può assicurare (tale principio si riscontra anche negli Stati federali come ad esempio nella *konkurrierende Gesetzgebung*, dell'ordinamento costituzionale tedesco, oppure nella clausola di supremazia del sistema federale statunitense, *Supremacy Clause*).

La residualità della materia non esclude la possibilità *“per la legge di attribuire funzioni legislative al livello statale e di regolarne l'esercizio”*, vista l'importanza del settore turistico per l'economia nazionale (12 % P.I.L.) certamente questo intervento statale mira a coordinare e rendere unitaria l'offerta turistica nazionale.

Come ha rilevato la Corte *“la chiamata in sussidiarietà a livello centrale è legittima soltanto se l'intervento statale sia giustificato nel senso che, a causa della frammentazione dell'offerta turistica italiana, sia doverosa un'attività promozionale*



*unitaria; d'altra parte, l'intervento deve essere anche proporzionato nel senso che lo Stato può attrarre su di sé non la generale attività di coordinamento complessivo delle politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, bensì soltanto ciò che è necessario per soddisfare l'esigenza di fornire al resto del mondo un'immagine unitaria. Infine, lo Stato deve prevedere il coinvolgimento delle Regioni, non fosse altro perché la materia turistica, appartenendo oramai a tali enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo (Corte cost., sent. n. 214 del 2006, punti 8-9 diritto; sent. n. 76 del 2009, punti 2-3).*

*Nonostante la materia del turismo "appartiene 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" (Corte cost., sent. 20 marzo 2009, n. 76).*

#### **Ambito della competenza statale.**

Come già evidenziato nel nuovo art. 117 Cost. la materia "turismo" non appare né nel secondo, né nel terzo comma. Conseguentemente, la Corte ha costantemente riconosciuto che tale materia appartiene alla competenza residuale delle Regioni in virtù del quarto comma della stessa norma (giurisprudenza del tutto pacifica; v., tra le altre, sent. n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006).



Ciò non ha impedito alla Corte di affermare la legittimità di norme statali (ovvero l'incostituzionalità di norme regionali) che disciplinavano alcuni aspetti in qualche maniera coinvolti nella materia in oggetto.

Le fattispecie in questione possono essere ricondotte a due "filoni":

- casi nei quali la Corte ha affermato che in realtà la norma impugnata era riconducibile a materie diverse da quella del turismo;

- casi nei quali, pur riconoscendo che si verteva in materia di turismo, la Corte ha ritenuto legittimo l'intervento legislativo statale ravvisando la sussistenza di valide ragioni per l'attrazione in sussidiarietà in capo allo Stato della disciplina di cui si trattava.

Con riferimento alla prima categoria di sentenze, si può ricordare che, ad avviso della Corte, non rientrano nella materia "turismo":

a) la disciplina delle professioni turistiche: con le sent. n. 271 del 2009, n. 222 del 2008 e n. 132 del 2010 (superando un precedente, meno perspicuo, orientamento, espresso dalla sent. n. 459 del 2005) la Corte ha affermato che rientra pienamente nella materia "professioni" (oggetto di competenza legislativa concorrente ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.) anche la disciplina delle professioni turistiche. Ne consegue che lo Stato è legittimato a dettare i principi generali in materia e, precisamente, norme in tema di: individuazione dei profili professionali, requisiti e titoli necessari per l'esercizio di tali professioni, definizione degli ordinamenti didattici, istituzione di albi;

b) la disciplina dei rapporti civilistici coinvolti: la sent. n. 369 del 2008 ha dichiarato l'incostituzionalità della normativa regionale che subordinava all'autorizzazione dell'assemblea condominiale l'esercizio – nella propria unità immobiliare – dell'attività di *bed & breakfast*, ritenuta invasiva della materia dell'ordinamento civile (di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, Cost.), perché limitativa del diritto di proprietà;

c) la disciplina della fissazione e della riscossione dei canoni d'uso per le concessioni dei beni demaniali marittimi (sent. n. 94 del 2008, n. 88 del 2007, n. 180 del 2010);



d) la disciplina del meccanismo di regolazione tariffaria per il calcolo della variazione annuale massima dei diritti aeroportuali, che la sent. n. 51 del 2008 ha ricondotto alle materie dell'ordinamento civile e della tutela della concorrenza;

e) la disciplina dei principi generali in materia di bevande ed alimenti trattati e somministrati nelle aziende di agriturismo, aspetti riconducibili alla materia "tutela della salute" (sent. n. 339 del 2007);

f) l'imposizione alle Regioni di obblighi di fornire informazioni ad organismi nazionali, che la sent. n. 339 del 2007 ha ricondotto alla materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale e regionale".

Con riferimento alla seconda categoria di pronunce della Corte, si deve segnalare, in primo luogo, la ricorrente affermazione, nella giurisprudenza della Corte, della necessità di un intervento unitario del legislatore statale in materia di turismo in considerazione delle esigenze di valorizzare tale settore (fondamentale risorsa economica del Paese) a livello interno e internazionale e di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica italiana (sent. n. 76 del 2009, n. 88 del 2007, n. 214 del 2006).

In questo quadro, sono stati ritenuti assistiti da un'effettiva esigenza di esercizio unitario a livello statale di funzioni amministrative, gli interventi legislativi dello Stato che prevedevano:

a) l'attribuzione al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo il compito di assicurare il supporto tecnico-specialistico in favore di soggetti nazionali ed internazionali che intendono promuovere progetti di investimenti diretti a riqualificare il prodotto turistico nazionale (sent. n. 76 del 2009);

b) l'emanazione, da parte dello Stato, di regolamenti volti a definire procedure acceleratorie e di semplificazione dirette a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese (sent. n. 76 del 2009, che ha tuttavia precisato che, trattandosi di disciplina regolamentare destinata a vincolare – quanto a procedure e termini – anche gli uffici amministrativi regionali, era necessario prevedere l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, essendo invece insufficiente il mero parere espresso da tale organismo);

c) la previsione di stanziamenti diretto a rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali (sent. n. 94 del 2008, che ha ritenuto tuttavia necessaria la previsione



dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione del relativo decreto attuativo);

d) la definizione di criteri di classificazione delle aziende agrituristiche omogenei sull'intero territorio nazionale (sent. n. 339 del 2007: la norma statale dichiarata legittima prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni);

e) l'adozione, da parte dello Stato, di un programma per lo sviluppo dell'agriturismo (sent. n. 339 del 2007: la norma statale dichiarata legittima prevede l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni);

f) la disciplina relativa alla realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale (sent. n. 88 del 2007, che ha richiesto la necessità dell'intesa con le Regioni con riferimento alla fissazione dei requisiti che debbono essere posseduti dai soggetti promotori);

g) l'istituzione di un ente nazionale (l'Agenzia nazionale del turismo) avente compiti promozionali dell'offerta turistica italiana sulla base di un'immagine unitaria della stessa: sent. n. 214 del 2006 che rileva che il necessario coinvolgimento regionale è assicurato dal fatto che il consiglio d'amministrazione dell'Agenzia (composto, tra l'altro, da 7 membri rappresentativi delle Regioni e solo 4 di provenienza statale) è nominato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, intesa prevista anche per l'emanazione del regolamento dell'Agenzia.

4. – Sono state ritenute invece illegittime (in quanto invasive della competenza regionale), norme statali che regolavano:

a) l'istituzione di organismi centrali senza alcun coinvolgimento delle Regioni (sent. n. 339 del 2007, in riferimento all'istituzione dell'Osservatorio nazionale per l'agriturismo) ovvero con un coinvolgimento insufficiente in termini di componenti di provenienza regionale (sent. n. 214 del 2006, in riferimento all'istituzione del Comitato nazionale per il turismo);

b) attività amministrative affidate agli uffici regionali secondo modalità proprie dell'avvalimento d'ufficio (sent. n. 88 del 2007);



c) in materia di agriturismo (sent. n. 339 del 2007): i criteri di prevalenza dell'attività agricola rispetto a quella turistica, i criteri che l'azienda agrituristica deve rispettare nella somministrazione di pasti e bevande, il procedimento amministrativo che consente l'avvio dell'esercizio di un agriturismo, le comunicazioni circa la sospensione dell'attività.

In conclusione, si può dire, in generale, che nella materia del turismo l'intervento legislativo dello Stato è consentito:

1) se assistito da un autonomo titolo competenziale (in via esclusiva o concorrente), per così dire, prevalente, con riferimento allo specifico oggetto di volta in volta interessato, rispetto a quello del turismo: ordinamento civile, tutela della concorrenza, coordinamento informativo statistico ed informatico, diritto alla salute, professioni. Ai questi titoli competenziali (rinvenibili nella giurisprudenza della Corte ricordata, *supra*, *sub* n. 2) si potrebbero aggiungere, tutte le volte in cui sia ravvisabile un'interferenza con la materia turismo: ordine pubblico e sicurezza, giurisdizione e norme processuali, ordinamento penale, giustizia amministrativa, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (competenza esclusiva statale); porti e aeroporti civili, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (competenza concorrente);

2) se sussistono esigenze di accentramento, in capo allo Stato, di funzioni amministrative in materia turistica. Al riguardo la giurisprudenza della Corte sembra abbastanza permissiva con riferimento all'individuazione di tali esigenze (vedi la casistica riportata, *supra*, *sub* n. 3) e, invece, piuttosto restrittiva quanto alla forma di leale collaborazione con le Regioni richiesta (si tende a pretendere l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni).

**Lo schema di decreto legislativo è composto da 4 articoli e da 2 Allegati. L'Allegato 1** reca il codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, mentre **l'Allegato 2** reca l'attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.

In particolare, **l'art. 3** prevede le norme abrogate dallo schema di decreto legislativo e **l'art. 4** stabilisce che le disposizioni del decreto "*de quo*" sono attuate nell'ambito delle



risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

**Il Codice si compone di 70 articoli (Allegato 1).**

## **TITOLO I “DISPOSIZIONI GENERALI” (ARTT. 1-5).**

**L'ARTICOLO 1** (Titolo I, capo I) dichiara la finalità di operare il coordinamento sistematico delle plurime e frammentarie disposizioni normative vigenti nel settore. Tale esigenza nasce dalla necessità di promuovere e tutelare il mercato del turismo, ambito notoriamente strategico per lo sviluppo economico e occupazionale dell'intero territorio nazionale, oltre che fondamentale occasione di confronto e promozione internazionale per il Paese, nonché come ambito d'azione rilevante nel quadro della più innovativa concezione dei servizi alla persona e del loro corretto sviluppo nel senso della sostenibilità, in linea con quanto enunciato nel Codice mondiale di etica del turismo adottato dall'Organizzazione mondiale del turismo.

**L'ARTICOLO 2** (Titolo I, capo I) recepisce la giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alle competenze statali in materia di turismo.

Il fondamento della potestà legislativa dello Stato in materia di turismo cui fa riferimento l'art. 2, comma 2, si ricava espressamente dagli insegnamenti della stessa Corte, secondo cui *“Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale”* (sentenze n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

**L'ARTICOLO 3** (Titolo I, capo I) ha ad oggetto il turismo accessibile ed in attuazione dell'articolo 30 della Convenzione dell'O.N.U. sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata con la legge 3 marzo 2009, n. 18, assicura alle persone con disabilità di fruire dell'offerta turistica in modo completo ed in autonomia. A tal fine si intende promuovere la collaborazione tra le autonomie locali, gli



enti pubblici, gli operatori turistici, le associazioni delle persone con disabilità e le organizzazioni del turismo sociale.

**L'ARTICOLO 4 , COMMA 1** (Titolo I, capo II) riprende e rielabora la definizione di impresa turistica di cui all'art. 7 della legge 135 del 2001. Tale nozione non ha (né potrebbe avere ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett., l), Cost.) alcuna interferenza con lo statuto di diritto privato dell'imprenditore turistico, contenuto nel codice civile e nella legge fallimentare.

È stato eliminato dalla definizione precedente di cui all'articolo 7 predetto l'inciso "tra cui gli stabilimenti balneari", in quanto il concetto di impresa turistica va inteso nella sua accezione più ampia e il predetto riferimento agli stabilimenti balneari rappresentava una specificazione che tendeva a restringere la portata della stessa definizione.

In particolare, la definizione di imprese turistiche vale esclusivamente a delimitare l'ambito di applicazione di una complessa regolamentazione pubblicistica, che prevede specifici controlli all'accesso e nel corso dell'attività da parte dell'amministrazione a salvaguardia di interessi pubblici di natura economica e non, quali l'igiene e la sicurezza pubblica.

Tradizionalmente con la prima legge quadro in materia di turismo n. 217/1983 la definizione di impresa turistica coincideva con le strutture ricettive ed invero, l'art. 5 definiva imprese turistiche soltanto *"quelle che svolgono attività di gestione di strutture ricettive ed annessi servizi turistici"*.

Oggi invece la nozione di impresa turistica grazie all'art. 7 della legge 135/2001 è più ampia in quanto non ne circoscrive la portata alle sole strutture ricettive, includendovi così quelle imprese la cui attività concorre alla formazione dell'offerta turistica ovvero è *finalizzata a soddisfare i bisogni del turista*".

Sono, quindi, imprese turistiche anche le agenzie di viaggi e turismo ed i *tour operators* che non erano considerati tali dalla legge quadro 217/1983 .

Occorre evidenziare il mancato riferimento nell'art. 7 della l. 135 del 2001 al requisito della professionalità nell'esercizio dell'attività economica così come previsto nella nozione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c.



Dalla predetta differenza si deduce che *anche chi esercita occasionalmente un'attività finalizzata alla soddisfazione dei bisogni del turista* va fatto rientrare nel *genus* impresa turistica ai fini della disciplina pubblicistica, nonostante non possa qualificarsi come imprenditore ai sensi dello statuto privatistico.

A tale conclusione – che recepisce soluzioni già sperimentate in talune leggi regionali con riguardo alle agenzie di viaggio e turismo - come l'art. 20, comma 2, l.r. Liguria 24 luglio 1997, n. 289 – non varrebbe obiettare che il comma 3 dell'art. 7 della legge 135/2001 considera l'iscrizione nel registro delle imprese (di cui alla legge 29 dicembre 1993, n. 580, da effettuare nei termini e secondo le modalità di cui al D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581) *condizione per l'esercizio dell'attività turistica* (non è più richiesta l'iscrizione al registro degli esercenti il commercio (Rec), prevista dall'art. 5 della legge quadro 217/83, in quanto la Sezione speciale Imprese turistiche del Rec è stata soppressa dalla legge 135/2001. L'iscrizione al Rec è invece requisito necessario per esercitare attività di somministrazione di alimenti e bevande non strumentale all'esercizio di un'attività ricettiva).

È sostanzialmente pacifico, infatti, che l'iscrizione nel registro delle imprese sia formalità pubblicitaria che non riguarda esclusivamente imprenditori, avendo peraltro l'elencazione dei soggetti tenuti all'iscrizione (contenuta nell'art. 7, D.P.R. 581/1995) carattere meramente esemplificativo e non tassativo.

In definitiva: l'attività turistica può essere esercitata anche da chi non è imprenditore (turistico) ai sensi del codice civile e, pertanto, la natura turistica dell'attività non vale a qualificare l'impresa come definita dal codice civile.

La nozione di impresa turistica si colloca allo stato attuale su un piano diverso e non interferente con la definizione civilistica di imprenditore e vale soltanto ai fini dell'applicazione della normativa pubblicistica.

Alla luce delle considerazioni svolte è evidente che ad esempio gli esercizi di affittacamere (cfr. Cass., 3 dicembre 2002, n. 17167, laddove l'attività di affittacamere, pur differenziandosi da quella alberghiera per le sue modeste dimensioni, presenta natura a quest'ultima analoga, avendo pertanto carattere imprenditoriale) che, con organizzazione imprenditoriale, svolgono, pur se occasionalmente, attività ricettiva possono fruire delle



agevolazioni, dei contributi, delle sovvenzioni, degli incentivi e dei benefici di qualsiasi genere riservati alle imprese turistiche.

**L'ARTICOLO 4, COMMA 2** (Titolo I, capo II) supera l'imprecisione prevista dall'art. 7, comma 3, l. 135/2001, che considera l'iscrizione nel registro delle imprese "condizione per l'esercizio dell'attività turistica". Trattasi di norma 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). Sicché l'iscrizione nel registro delle imprese è da reputarsi condizione non già per l'esercizio di attività commerciale del turismo, bensì per accedere ai finanziamenti ed alle provvidenze previste dalla legislazione speciale.

A conferma della natura dichiarativa dell'iscrizione nel registro delle imprese sono intervenute di recente le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 4062/2010, le quali hanno ribadito, riprendendo la relazione al libro del Lavoro del codice civile, che *"l'istituto del registro delle imprese ha lo scopo di attuare un sistema completo ed organico di pubblicità legale, idoneo a portare a conoscenza del pubblico l'organizzazione dell'impresa, le sue vicende e le sue trasformazioni (n. 99)"*.

**L'ARTICOLO 4, COMMA 3** (Titolo I, capo II), deriva dalla riformulazione dell'art. 7, commi 3 e 7, legge 29 marzo 2001, n. 135. Detta riformulazione è volta a tener conto delle 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.

Accordo sullo Spazio Economico Europeo "CAPO 2 - DIRITTO DI STABILIMENTO

Articolo 31

*1. Nel quadro delle disposizioni del presente accordo, non sussistono restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro della Comunità o di uno Stato AELS (EFTA) nel territorio di un altro di questi Stati. Parimenti non sussistono restrizioni all'apertura di agenzie, succursali o filiali da parte dei cittadini di uno Stato membro della Comunità o di uno Stato AELS (EFTA) stabiliti sul territorio di un altro di questi Stati. La libertà di stabilimento comporta l'accesso ad attività di lavoro autonomo e il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 34, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo 4.*



2. Gli allegati da VIII a XI contengono disposizioni specifiche in materia di diritto di stabilimento.

Articolo 32

*Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda la Parte contraente interessata, le attività che in tale Parte contraente partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri.*

Articolo 33

*Le disposizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.*

Articolo 34

*Le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro della Comunità o di uno Stato AELS (EFTA) e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale nel territorio delle Parti contraenti sono equiparate, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del presente capo, alle persone fisiche aventi la cittadinanza di uno Stato membro della Comunità o di uno Stato AELS (EFTA).*

*Per società si intendono le società di diritto civile o di diritto commerciale, ivi comprese le società cooperative, e le altre persone giuridiche contemplate dal diritto pubblico o privato, ad eccezione delle società che non si prefiggono scopi di lucro".*

**L'ARTICOLO 5** (Titolo I, capo II) riguarda le imprese turistiche che esercitano attività nel settore del turismo giovanile e per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali.

L'autorizzazione ad esercitare attività turistiche può essere concessa, così come stabilito già dalla legge 135 del 2001, anche ad associazioni senza scopo di lucro operanti per soddisfare finalità ricreative, culturali o religiose. (art. 7, comma 9, legge 135/2001).

Il richiamo previsto nella precedente formulazione - di cui all'art. 7, comma 9, legge 135/2001 - al d.lgs. n. 392 del 1991 di attuazione della direttiva n. 82/470/CEE non viene riproposto nella nuova norma in quanto nel presente codice si disciplina espressamente la materia delle agenzie di viaggio e conseguentemente viene abrogata la predetta disciplina.

Il richiamo alla legge 27 dicembre 1977, n. 1084, che ha ratificato e resa esecutiva la Convenzione internazionale sul contratto di viaggio CCV del 23 aprile 1970 n. 1084 è eliminato in quanto l'Accordo internazionale di cui si tratta contiene disposizioni meno favorevoli al turista di quelle contenute nella 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 ed ora disciplinato dagli articoli del Codice del Consumo. Conformemente alla necessità di provvedere alla denuncia della convenzione internazionale suddetta le disposizioni della legge 27 dicembre 1977 n. 1084 risulteranno



abrogate a decorrere dal momento in cui detta denuncia diverrà efficace conformemente all'art. 37 della Convenzione.

## **TITOLO II "PROFESSIONI e FORMAZIONE nel SETTORE TURISTICO (ARTT. 6-10)**

GLI ARTICOLI 6, 7 E 8 (Titolo II, capo I) contengono 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.

L'ARTICOLO 6 fornisce una definizione di professioni turistiche che, pur riprendendo in parte il disposto dell'art. 7, n. 5, l. 135/2001, è volta a porre l'accento sul turista e sulla migliore fruizione da parte sua del viaggio e della vacanza.

L'ARTICOLO 7 corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi di liberalizzazione dell'ordinamento dell'Unione europea.

L'ARTICOLO 8 riscrive l'art. 10, n. 4 della l. 40/2007, introducendo un principio di ampia liberalizzazione atto ad eliminare una palese "*discriminazione a contrario*" che penalizza le guide turistiche nazionali rispetto a quelle appartenenti a Paesi membri dell'Unione europea, che vengano nel nostro Paese per svolgere la loro attività in modo occasionale e temporaneo.

La misura di semplificazione elimina il momento autorizzatorio attualmente necessario per l'esercizio dell'attività e demandato alle Regioni ai sensi dell'art. 7, sesto comma, legge 135/2001. In tal modo viene anche meno qualsiasi limitazione territoriale (regionale o infraregionale) prevista per lo svolgimento dell'attività. Tale limitazione, infatti, costituisce 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., oltre che della libera concorrenza, la cui tutela rientra nella esclusiva competenza statale. Ne viene che antitetico, rispetto a tale quadro normativo appaiono le restrizioni allo stato previste dalle normative regionali circa l'ambito di validità territoriale delle autorizzazioni (Corte Cost., sentenza 271/2009).



**L'ARTICOLO 8, COMMA 6**, riguarda gli esercenti professioni turistiche non appartenenti ai Paesi membri dell'Unione europea che possono essere autorizzati a stabilirsi in Italia secondo il principio di reciprocità.

**L'ARTICOLO 9** (Titolo II, capo I), ha ad oggetto il rinvio alle leggi 2 gennaio 1989, n. 6 e 8 marzo 1991, n. 81 in materia di professioni di maestro di sci e di guida alpina.

Lo specifico rinvio alla normativa sulle professioni dei maestri di sci e guide alpine appare necessaria al fine di evitare equivoci in ordine alla disciplina applicabile, poiché in questo specifico settore si intersecano le competenze di turismo e sport (analogamente si è fatto rinvio alla normativa del settore agriturismo per la predominanza in quest'ultimo campo delle competenze di agricoltura, nonché alla disciplina del turismo termale per la forte presenza di competenze dell'amministrazioni sanitaria).

**L'ARTICOLO 10** (Titolo II, capo II) prevede la realizzazione di percorsi formativi finalizzati all'inserimento lavorativo nel settore del mercato turistico dei giovani laureati o diplomati, attraverso la stipula di accordi o convenzioni con istituti di istruzione, anche universitaria, con altri enti di formazione e con gli ordini professionali per lo svolgimento di corsi orientati alla preparazione dei giovani operatori.

### **TITOLO III "MERCATO DEL LAVORO" (ARTT. 11-20)**

**L'ARTICOLO 11** (Titolo III, capo I) classifica le strutture ricettive in alberghiere - paralberghiere, extra alberghiere, all'aperto e di mero supporto.

La *ratio* della disciplina del Titolo III si rinviene nella necessità di uniformare e coordinare l'offerta turistica nel territorio nazionale e di garantire, allo stesso tempo, livelli adeguati di tutela del turista e della concorrenza tra gli operatori del mercato.

La classificazione delle imprese ricettive serve ad uniformare e coordinare l'offerta turistica nel territorio nazionale, garantire livelli adeguati per la tutela del turista e della concorrenza tra gli operatori del mercato ovvero semplificare i procedimenti amministrativi per l'esercizio delle attività relative alle imprese turistiche ricettive, nei limiti delle potestà legislative regionali di cui all'art. 117, comma 4, del testo costituzionale.

L'intervento in esame da un lato, riprende quanto già stabilito nella prima legge quadro (217/1984) in materia di classificazione e definizioni strutture ricettive, dall'altro richiama le novità introdotte da alcuni legislatori regionali (come strutture mero supporto, o definizioni di



extralberghiere non contenute nella prima legge quadro), al fine di uniformare le definizioni sul territorio nazionale, lasciando integra la competenza regionale in materia.

Analizzando la legislazione regionale, che oggi disciplina le varie strutture ricettive, si rileva che nella maggior parte dei casi le definizioni si rifanno a quanto stabilito nella vecchia disciplina di cui all'art. 6 della prima legge quadro n. 217 del 1984, e, quindi, il legislatore regionale è andato soltanto ad integrare o precisare quanto previsto dalla legge statale.

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.

Precisamente, il Dpcm 13 settembre 2002, su rinvio dell'art. 2, comma 4, legge 135/2001, avrebbe dovuto individuare *"al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche"* le tipologie di imprese turistiche operanti nel settore e delle attività di accoglienza non convenzionale, i criteri e le modalità dell'esercizio su tutto il territorio delle imprese turistiche per le quali si ravvisa la necessità di standard omogenei ed uniformi, nonché gli standard minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche ai quali riferire i criteri di classificazione delle strutture ricettive.

L'art. 11, commi 6 e 7, legge 135/2001, prevedeva, inoltre, che fino alla data di entrata in vigore sia del Dpcm predetto, sia della disciplina regionale di adeguamento, restassero vigenti le disposizioni dettate dall'art. 6 della prima legge quadro n. 217/1983, recanti le definizioni delle diverse tipologie di strutture ricettive ed i relativi requisiti.

Le leggi regionali intervenute in materia dopo il 2001 non hanno modificato le definizioni delle tipologie di strutture ricettive di cui alla prima legge quadro e, quindi, l'intervento normativo in esame non fa altro che riferirsi alle nozioni già condivise dai vari legislatori regionali.

Per l'approfondimento sulle nozioni si sono esaminati i seguenti atti regionali e delle Province autonome: per l'albergo: Conforme l.r. Veneto; L.r. Umbria 27-12-2006, n. 18 all'art. 23, comma 1; per i motels: Conforme alla legge 217/83 Veneto, mentre per la L.r. Umbria 27-12-2006, n. 18 art. 23, comma 2 *"I motels sono esercizi alberghieri dotati di bar, servizi di ristorazione e servizi di autorimessa con box o parcheggio per numero per un*



numero di posti auto pari al numero delle stanze, maggiorato del dieci per cento. I motels assicurano servizi di primo intervento per l'assistenza meccanica agli autoveicoli; per gli alberghi diffusi: le definizioni sono contenute nell'art. 10, l.r. Marche 11 luglio 2006, n. 9; art. 23 l.r. Umbria 27 dicembre 2006, n. 18; Delibera Giunta Regionale Emilia Romagna 4 maggio 2007; art. 36 bis, comma 2, l.p. Trento 15 novembre 2007, n. 20; art. 12 l.r. Calabria 5 aprile 2008, n. 8 (articolo riprodotto dall'art. 12, comma 2, della l.r. Calabria 5 aprile 2008, n. 8); per le residenze d'epoca alberghiere : (art. 44 della l.r. Umbria 27 dicembre 2006, n. 18) Art. 21, comma 2, lett. d, l.r. Umbria 27-12 2006, n. 18 "legislazione turistica regionale".

**L'ARTICOLO 12** (Titolo III, capo I) definisce, in applicazione dei principi di cui sopra, le strutture ricettive alberghiere e paralberghiere.

**L'ARTICOLO 13** (Titolo III, capo I) richiama il procedimento seguito ai fini della disciplina convenuta in Conferenza Unificata Stato-Regioni e contenuta nel Dpcm 21 ottobre 2008, per la classificazione degli standard minimi nazionali per le imprese turistico alberghiere.

Un'uniforme classificazione delle strutture ricettive assume rilevanza per due ordine di ragioni:

- 1) garantire al pubblico adeguati servizi nelle strutture ricettive scelte ed identificate ad una specifica categoria;
- 2) garantire agli operatori una leale concorrenza in modo che tutte le strutture appartenenti ad una categoria offrano gli stessi servizi (e, quindi, compiano gli stessi sacrifici aziendali per appartenere alla categoria).

Nell'originaria formulazione dell'art. 117 Cost. le Regioni erano già competenti a dettare regole in materia di classificazione delle strutture ricettive nel rispetto dei principi fondamentali dettati dall'abrogata legge 217/1983 e dalla legge di riforma 135/2001, la quale ha rimesso all'emanando DPCM anche la definizione degli "*standard minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche cui riferire i criteri relativi alla classificazione delle strutture ricettive*".

A seguito della riforma, nonostante la competenza in detta materia si trasforma da concorrente in esclusiva, non si può escludere l'intervento legislativo statale sia per tutelare la concorrenza tra strutture ricettive, sia per tutelare il consumatore.

In dottrina si è opportunamente rilevato che la fissazione di criteri uniformi di classificazione delle strutture ricettive che siano validi sull'intero territorio nazionale rappresentano un obiettiva esigenza da perseguire in quanto volta "*a tutelare interessi unitari di primaria*



*importanza attinenti ai profili di tutela sia del turista- consumatore, che degli stessi operatori del settore” (L. Righi).*

In tal senso non si dovrebbe dimenticare che già in passato i Giudici della Corte costituzionale avevano evidenziato che *“le esigenze di sostanziale corrispondenza di classificazioni adottate nelle varie Regioni giustificavano interventi del potere statale pienamente compatibili con l’integrità delle funzioni attribuite agli enti regionali”* (Corte cost., sent. 26 maggio 1981, n. 70).

L’esistenza di tale situazione di incertezza sui limiti entro i quali può concretamente essere esercitata la potestà legislativa delle Regioni aiuta a comprendere perché, nonostante la riforma del 2001, la generalità delle Regioni ha preferito continuare ad attenersi in buona sostanza ai criteri di cui all’art. 7 della legge 219/1983 sulla base dei quali era già stato assegnato un numero variabile di stelle alle strutture ricettive .

Ed inoltre, occorre evidenziare che la normativa regionale relativa alla classificazione delle strutture ricettive risulta diversificata sia sotto il profilo soggettivo in quanto la competenza alla classificazione non è attribuita sempre allo stesso soggetto (Regioni, Comuni, Province, a volte con la partecipazione istruttoria o consultiva di altre amministrazioni come le ATP), sia sotto il profilo oggettivo in quanto nelle varie Regioni si riscontra un’accentuata differenziazione, soprattutto nella determinazione dei requisiti minimi ai fini della classificazione delle strutture extra-alberghiere (la legge cornice del 217/1983 si limitava a stabilire i requisiti minimi, senza prevedere possibili criteri di classificazione).

Con la legge Finanziaria per il 2008 si è stabilito che un apposito DPCM avrebbe dovuto provvedere ad armonizzare gli standard minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni per la classificazione per la classificazione delle strutture ricettive alberghiere (art. 2, comma 193, lett. a della legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Il predetto provvedimento governativo avente natura non regolamentare è stato adottato il 21 ottobre 2008 -DPCM 21 ottobre 2008.

Attraverso tale DPCM lo Stato ha proceduto all’identificazione di standard minimi nazionali attraverso l’allegato *“prospetto di definizione degli standard minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni per la classificazione degli alberghi”*, lasciando poi alle Regioni e alle Province autonome l’individuazione – tramite norme di recepimento – di ulteriori caratteristiche connesse al territorio (ART. 13, COMMA 2).

Sinora soltanto poche Regioni hanno provveduto al recepimento di quanto stabilito dal predetto Decreto: la prima a deliberare è stata la Giunta della Regione Marche, deliberazione n. 699 del



27 aprile 2009 in [www.regione.marche.it](http://www.regione.marche.it), nonché la Giunta della Regione Friuli Venezia Giulia dell'11 giugno 2009 in [www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it). Pertanto l'articolo 13 del Codice è volto a sottolineare l'importanza della definizione di standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

**IL COMMA 3, DELL'ARTICOLO 13**, va ad attuare la disciplina di cui agli artt. 6 e 7 dello stesso DPCM 21 ottobre 2008, secondo cui, al fine di accrescere la competitività del mercato turistico nazionale in ambito internazionale e per tutelare il turista è istituito su base nazionale il sistema di rating, associabile alle stelle, per la misurazione e la valutazione della qualità del servizio reso ai clienti.

Art. 6 DPCM 21 ottobre 2008 *"Al fine di accrescere la competitività promo-commerciale internazionale e di garantire il massimo livello di tutela del turista, viene istituito ed introdotto, su base nazionale, un sistema di rating, associabile alle stelle, che consenta la misurazione e la valutazione della qualità del servizio reso ai clienti. A tale sistema aderiscono, su base volontaria, i singoli alberghi"*.

Art. 7 DPCM 21 ottobre 2008 *"Per qualità del servizio reso ai clienti si intende l'insieme delle attività, dei processi e dei servizi, misurabili e valutabili, rivolti alla soddisfazione dei clienti. Il sistema nazionale di rating potrà essere strutturato tenendo inoltre conto della tipologia delle strutture"*.

**L'ARTICOLO 14** (Titolo III, capo I) va ad assorbire quanto stabilito dalla legge 284/1991, abrogando le norme superate con la riforma del Titolo V in materia di liberalizzazione dei prezzi degli operatori turistici.

**GLI ARTICOLI 15, 16 E 17** (Titolo III, capo II) definiscono, rispettivamente, le strutture ricettive extra-alberghiere, all'aperto e di mero supporto.

**L'ARTICOLO 18** (Titolo III, capo III) attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato la competenza a fissare gli standard minimi nazionali dei servizi e delle dotazioni anche delle altre strutture ricettive.

Un'uniforme classificazione, come già evidenziato, delle strutture ricettive assume rilevanza per due ordini di ragioni:

- 3) garantire al pubblico adeguati servizi nelle strutture ricettive scelte ed identificate ad una specifica categoria;
- 4) garantire agli operatori una leale concorrenza in modo che tutte le strutture appartenenti ad una categoria offrano gli stessi servizi (e, quindi, compiano gli stessi sacrifici aziendali per appartenere alla categoria).



La norma già contenuta nel Dpcm 21 ottobre 2008, con riferimento agli alberghi assume così una valenza generale per tutte le strutture ricettive in vista di una futura classificazione degli standard da parte del Presidente del Consiglio dei ministri anche in altri settori, nel rispetto delle competenze delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

**L'ARTICOLO 19** (Titolo III, capo III) realizza uno degli obiettivi principe del presente intervento normativo e cioè prevede le misure di semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico – ricettive.

Nel rispetto delle potestà legislative regionali di cui all'art. 117, comma 4, Cost., vengono recepite, quindi, le proposte di semplificazione che sia il Ministro per il Turismo e sia gli organi rappresentativi del settore (Confindustria, Confcommercio) da anni portano avanti nell'intento di semplificare i numerosi oneri amministrativi che sono costretti a sopportare gli imprenditori per l'esercizio delle attività relative alle imprese turistiche ricettive.

Le disposizioni dell'articolo 19 sono volte a garantire il diritto di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della Costituzione, la tutela della concorrenza delle imprese turistico ricettive di cui al presente capo ed i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. e) ed m), in adempimento della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006) e dell'art. 83 del dlgs 59/2010 (che verrà abrogato dal momento in cui entrerà in vigore il presente decreto legislativo).

Nell'ambito della definitiva approvazione del decreto legislativo attuativo della c.d. direttiva servizi è stato definitivamente approvato, ed è quindi legge dello Stato, la proposta di semplificazione formulata dal Ministro per l'apertura e il trasferimento delle strutture ricettive alberghiere, per le quali non occorre più attendere un titolo autorizzatorio formale ma basta la c.d. SCIA. L'articolo in esame, così come l'art. 83 del dlgs 59/2010, si propone di estendere gli effetti e l'operatività della disciplina della direttiva in via di attuazione anche in ordine ai procedimenti di rilascio dei titoli autorizzatori per l'apertura e l'esercizio delle attività turistico ricettive.

Dal punto di vista comunitario l'esigenza di intervenire trova la propria ragion d'essere nella stessa operatività della direttiva e dei relativi obiettivi.

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.

**L'ARTICOLO 20** (Titolo III, capo III), a norma di chiusura del titolo III, rinvia alla disciplina dello sportello unico, di cui all'art. 38, d.lgs. 25 giugno 2008, conv. con modificazioni con la l. n. 133 del 2008, il cui regolamento approvato in via preliminare al Cdm del 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"**

##### **Premessa.**

Le agenzie di viaggio e turismo pur essendo imprese private pongono in essere una attività che interagisce nel settore pubblicitario 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>1</sup>, oppure alcuni legislatori hanno addirittura elencato le attività accessorie che le agenzie possono esercitare.<sup>2</sup>

<sup>1</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>2</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;



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:

- 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

---

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".



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).

**L'ARTICOLO 21** (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 21**, tutelano il consumatore da possibili inganni di imprese non legittimate allo svolgimento delle attività di agenzia di viaggio e turismo.

**L'ARTICOLO 22** (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 23** (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 la 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. 23, comma 2, supera questo problema specificando che per l'apertura di succursali non necessita 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 24** (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. 25-34)**

**L'ARTICOLO 25** (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 26** (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.

**GLI ARTICOLI 27, 28 e 29** (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 27 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 28 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 29 al Comitato permanente di promozione turistica dell'Italia.

L'ARTICOLO 30 (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.

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.

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 31 e 32** 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 32, 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 33** 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 un rimedio 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 nocimento 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 34, 35, 36** (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 34 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 34, 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 dell'inspirare 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 34 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 35 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 35 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 35 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 36 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 37** (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 38** (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 39** (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 40** (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 41** (Titolo VI-Capo I) disciplina la cessione del contratto riprendendo quanto già previsto dall'articolo 89 del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 42** (Titolo VI-Capo I) disciplina la revisione del prezzo riprendendo quanto già previsto dall'articolo 90 del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 43** (Titolo VI-Capo I) disciplina le modifiche delle condizioni contrattuali riprendendo quanto già previsto dall'articolo 91 del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 44** (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 45** (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. 45, COMMA 2:** si tratta di una precisazione, in relazione al comportamento degli ausiliari.

**L'ARTICOLO 46** (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 47** (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 esonerazione dalla 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 48 (Titolo VI-Capo I) riprende l'articolo 96 del decreto legislativo 206/2005 sull'*esonero di responsabilità* dell'organizzatore e del venditore.

L'ARTICOLO 49 (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 50** (Titolo VI-Capo I) sul diritto di surrogazione riprende puntualmente l'articolo 97 del decreto legislativo 206/2005.

**L'ARTICOLO 51** (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 52** (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.

Resta inteso che il turista ha due possibilità: il rimborso o il rientro immediato. Nel secondo caso, qualora intervenga l'Unità di crisi per assicurare il rientro, il rimborso delle relative spese a carico dell'Assicuratore avverrà a favore dell'Unità di crisi che ha provveduto.

**L'ARTICOLO 53** (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 54** (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 55** (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

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

L'ARTICOLO 57 (Titolo VII-Capo I) rielabora la disciplina della Conferenza nazionale del turismo di cui all'articolo 3 della legge 135/2001.

L'ARTICOLO 58 (Titolo VII-Capo I) disciplina l'ENIT.

L'ARTICOLO 59 disciplina, senza comportare oneri aggiuntivi per lo Stato, il Comitato permanente di promozione italiana del turismo.

La norma in esame recepisce quanto stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza 214 del 2006 sul ricorso proposto da alcune Regioni per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., l'art. 12, comma 1, del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005 – norma che prevedeva l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Comitato nazionale per il turismo.

La corte in tale decisione aveva dichiarato illegittimo il Comitato in quanto non contemplava alcun coinvolgimento delle Regioni nella fase della definizione della disciplina relativa alla sua istituzione ed al suo funzionamento.

Ed invero, la norma di cui all'art. 59 del presente codice prevede che il decreto con cui si prevede l'istituzione, il funzionamento e l'organizzazione del predetto Comitato sia adottato con il coinvolgimento delle Regioni e, precisamente d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

*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 al fine di poter utilizzare la professionalità acquisita nel settore.

## **CAPO II**

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

**GLI ARTICOLI 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 66** hanno ad oggetto una nuova normativa finalizzata ad implementare e premiare le eccellenze turistiche nei settori enogastronomici ed alberghiero.

Lo scopo dell'articolo 60 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 61 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 62 e 63 prevedono, rispettivamente, le caratteristiche dell'attestazione e le modalità di attribuzione.

L'articolo 64 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 65 e 66 prevedono, rispettivamente, le caratteristiche dell'attestazione e le modalità di attribuzione.

Relativamente alla previsione dell'art. 66, resta inteso che la Commissione individuerà i soggetti meritevoli e prima di conferire l'attestazione procederà a richiedere il parere della Direzione generale degli Affari esteri.

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

**L'ARTICOLO 67** 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 Presidente del Consiglio 27 gennaio 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 68, 69 e 70** 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).

**L'Allegato 2** recepisce la direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà, recando modificazioni al Titolo IV, Capo I del codice del consumo, come di seguito illustrato:

**L'art. 69 del Codice del consumo come modificato** 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, già disciplinata dal codice del consumo.

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.

Pertanto, 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.

#### **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'art. 70 del Codice come modificato** 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'art. 71 del Codice del consumo come modificato** 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'art. 72 del Codice come modificato** sui requisiti del contratto 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'art. 72 bis del Codice come modificato** riprende l'obbligo di fideiussione di cui all'articolo 76 del decreto legislativo 206/2005.

**L'art. 73 del Codice come modificato** 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'art. 74 del Codice come modificato** prevede le modalità di esercizio e gli effetti del diritto di recesso del consumatore.

**L'art. 75 del Codice come modificato** 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'art. 76 del Codice come modificato 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'art. 77 del Codice come modificato disciplina la risoluzione dei contratti accessori.

L'art. 78 del Codice come modificato disciplina la nullità delle clausole contrattuali e dei patti aggiunti di rinuncia del consumatore ai propri diritti e la 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 prevede anche i diritti dell'acquirente nel caso di applicazione di legge straniera, riformulando 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'art. 79 del Codice come riformulato disciplina la tutela amministrativa e giurisdizionale, prevedendo la possibilità di utilizzare gli strumenti di tutela specifici del Codice del consumo.

L'art. 80 del Codice come riformulato riguarda le informazioni per i consumatori ed il ricorso extragiudiziale, ovvero la procedura di mediazione di cui al d.lgs. 4 marzo 2010 n. 28.

L'art. 81 del Codice come riformulato disciplina le sanzioni da irrogare ai soggetti che violano le norme del presente capo, riformulando 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'art. 81 bis del Codice come modificato contiene una norma di chiusura e richiama le disposizioni del Codice civile in tema di contratti in quanto applicabili o altre norme dell'ordinamento giuridico.

Infine, l'art. 1, comma 2 dell'Allegato 2, aggiunge al codice del consumo i seguenti Allegati:

- Allegato III (Formulario informativo per i contratti di multiproprietà);
- Allegato IV (Formulario informativo per i contratti relativi a prodotti per le vacanze di lungo termine);
- Allegato V (Formulario informativo per i contratti di rivendita);
- Allegato VI (Formulario informativo per i contratti di scambio);
- Allegato VII (Formulario separato per facilitare il diritto di recesso).



**RELAZIONE TECNICA SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE IL CODICE DELLA NORMATIVA STATALE IN TEMA DI  
ORDINAMENTO E MERCATO DEL TURISMO**

<p><b>Premessa</b> L'intero codice è caratterizzato da neutralità finanziaria circa gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Dalle previsioni del codice non derivano, infatti, nuovi o maggiori oneri e le iniziative previste possono in ogni caso essere attuate con le risorse disponibili a legislazione vigente. Per le iniziative nelle quali vengono segnalate le risorse afferenti ai capitoli di bilancio del Dipartimento e attualmente destinate ad iniziative ed attività coincidenti o analoghe a quelle previste dal codice, l'eventuale "copertura" verrà assicurata mediante una razionalizzazione dei capitoli e di bilancio delle attività ad essi afferenti sulla scorta delle linee di indirizzo del Ministro e utilizzando la flessibilità dell'ordinamento contabile e di bilancio della Presidenza del consiglio dei Ministri.</p>	<p align="center"><b>Risorse da bilancio 2010</b></p> <p>Con decreto del Ministro nel bilancio sono state destinate alle iniziative per il turismo sociale risorse pari a 500.000 di euro (cap 869) sulla base delle previsioni della legge 174/58</p>
<p align="center"><b>ARTICOLO</b></p> <p>3 - principi in tema di turismo accessibile</p>	<p align="center"><b>CLAUSOLA DI NEUTRALITA' FINANZIARIA</b></p> <p>Il primo comma riprende un principio già enunciato sia nella convenzione sui diritti delle persone con disabilità ratificata con legge 18/2009, che nell'articolo 1 della legge 135/2001. Il secondo comma, invece, ne definisce le modalità applicative attraverso un'azione di incentivazione alla collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali e le associazioni ed organizzazioni che si occupano di turismo sociale. Tale attività è già svolta dalle strutture del Ministro del Turismo a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e utilizzando la professionalità delle risorse umane che lavorano a vario titolo per il Ministro.</p>
<p>4 - Imprese turistiche</p>	<p>Il comma 3 prevede l'estensione dei contributi, agevolazioni e sovvenzioni già previsti dalla normativa vigente per le imprese. E' pertanto una previsione suscettibile di determinare solo una diversa ripartizione delle eventuali somme a tal fine destinate all'industria.</p>
<p>10 - percorsi formativi</p>	<p>La norma prevede la stipula di accordi in cui il ruolo del Ministro del Turismo si limita a indurre l'offerta formativa di settore ponendosi come intermediario tra il sistema formativo e gli operatori del settore, utilizzando, se necessario, la flessibilità di allocazione delle risorse ordinarie derivante dall'autonomia dell'ordinamento contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri come già avvenuto, sulla base degli indirizzi del Ministro, per il finanziamento di altre iniziative formative per la formazione dei manager per l'innovazione turistica e la formazione della polizia locale a fini turistici.</p>
<p>13 - classificazione degli standard qualitativi</p>	<p>La previsione è finalizzata alla creazione di uno standard omogeneo su tutto il territorio nazionale. L'attività prevista è pertanto di mero</p>
<p>Nel bilancio è attualmente previsto un apposito capitolo con</p>	



	<p>coordinamento con i sistemi locali. Attività già svolta dalla struttura dipartimentale per precedenti previsioni normative (DPCM 21 ottobre 2008) utilizzando le risorse attualmente stanziata a bilancio a valere sul finanziamento ordinario. Per tali finalità potranno inoltre essere utilizzate risorse provenienti dai fondi POIN (50.000.000) a favore di alcune regioni meridionali (Sicilia, Campania, Puglia e Calabria) in cui il Dipartimento agisce come organismo intermedio.</p>	<p>risorse complessive pari a 1.000.000 di euro (Capitolo 808) di cui una quota parte è utilizzata per le attività in esame.</p>
<p>20 - sportello unico</p>	<p>La previsione non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri in quanto non fa altro che rinviare ad una normativa già in vigore che prevede che dalle attività ivi disciplinate non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In ogni caso si tratta di attività non imputabili all'azione amministrativa del Dipartimento e che si basano su una razionalizzazione di procedimenti e circuiti telematici già esistenti presso le amministrazioni competenti.</p>	<p>0</p>
<p>25 - circuiti nazionali d'eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia</p>	<p>Si tratta di una attività già prevista dall'articolo 1, comma 1228 della legge 296/2006 concernente spese di investimento già previste e sostenute sia dagli ordinari stanziamenti di bilancio che da risorse provenienti dai residui di stanziamento non utilizzati nel triennio (2006-2008), previsto dalla legge citata, e che il dipartimento già svolge in raccordo con i soggetti istituzionalmente previsti e che può inoltre avvalersi delle risorse disponibili sia a livello comunitario sia a livello nazionale con la contrattazione negoziata.</p>	<p>Nel bilancio è attualmente previsto per le iniziative in esame un apposito capitolo con risorse pari a 112.000.000 di euro (Capitolo 989) finanziato a valere sui residui degli stanziamenti previsti dall'articolo 1, comma 1228 della legge 296/2006 oltre ad una quota parte dei 15.500.000 di euro del capitolo 993.</p>
<p>27 - incentivazioni di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico italiano</p>	<p>Si tratta di una attività di promozione che le strutture del Dipartimento già svolgono utilizzando le risorse umane e finanziarie già esistenti. Tali attività implicano sia la gestione e il monitoraggio dei finanziamenti destinati alla promozione dei sistemi turistici locali che le attività per il rilancio dell'immagine nazionale a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio.</p>	<p>Nel bilancio è attualmente previsto per le iniziative in esame un apposito capitolo con risorse pari a 10.000.000 di euro (Capitolo 990) e uno (capitolo 799) per le attività di comunicazione con risorse pari a 2.000.000</p>
<p>28 - strumenti di programmazione negoziale</p>	<p>Si tratta di una previsione che può trovare eventuale attuazione subordinatamente alla disponibilità delle risorse.</p>	<p>0</p>
<p>29 - funzioni di monitoraggio</p>	<p>Si tratta di una attività svolta dal comitato permanente di promozione del turismo in Italia ai cui componenti non spetta alcun compenso. Nessun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica è previsto per il suo</p>	<p>Nel bilancio è attualmente previsto un apposito capitolo con risorse complessive pari a</p>



	funzionamento. Tali attività sono svolte a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio.	1.000.000 di euro (Capitolo 808) di cui una quota parte è utilizzata per le attività in esame.
30 - fondo buoni vacanza	Si tratta di un fondo originariamente previsto dall'articolo 10 della legge 135/2001 e che nella previsione normativa viene integrato con due ulteriori modalità di finanziamento: una puntuale (le risorse dell'8 per mille destinate allo Stato) e una di "chiusura" (ulteriori potenziali contributi). La previsione pertanto non crea nuovi oneri in quanto l'8 per mille non finanzia in termini puntuali le attività attualmente previste dalla normativa di riferimento, ma si limita a ripartire il gettito destinato allo Stato che affluisce al fondo prevedendo, con questa norma, un'ulteriore fattispecie.	L'iniziativa è stata finanziata dalla legge di previsione (135/2001) per un importo di 5.000.000 di euro. Nel bilancio è attualmente previsto per le iniziative in esame un apposito capitolo con risorse pari a 5.500.000 di euro (Capitolo 890)
56 - Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo	Si tratta di una previsione che determina il mero avvalimento delle strutture già esistenti.	0
59 - comitato permanente di promozione del turismo in Italia	Ai componenti del comitato di promozione del turismo in Italia non spetta alcun compenso e nessun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica è previsto per il suo funzionamento.	0
60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 - attestazioni di eccellenza turistica	Si tratta di una attività di valorizzazione delle eccellenze turistiche con l'istituzione di riconoscimenti non pecuniari consistenti in mere attestazioni che il Dipartimento può svolgere con le risorse umane presenti e razionalizzando le risorse finanziarie ordinarie. Ai componenti delle commissioni di valutazioni previste non spetta alcun compenso e nessun onere aggiuntivo a carico della finanza pubblica è previsto per il loro funzionamento.	0
68 69 e 70 - assistenza al turista e gestione dei reclami	Sono attività che il Dipartimento già in parte svolge a vario titolo anche con strutture appositamente dedicate a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio (carta dei diritti, contact center, fondo di garanzia). Le iniziative che verranno intraprese potranno essere finanziate razionalizzando gli ordinari stanziamenti di bilancio. <small>La Verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha avuto esito</small>	Nel bilancio sono attualmente previsti per le iniziative di assistenza al turista i seguenti capitoli: 805 (2.000.000), 811 (350.000), 863 (450.000 sulla base delle richieste di rassegnazione).

POSITIVO     NEGATIVO

18 OTT. 2010 17  
 Il Presidente del Consiglio dello Stato