



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'art. 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e degli artt. 1 e 2 della legge 4 giugno 2010, n. 96, sullo schema di decreto legislativo recante "Codice della normativa statale in tema di ordinamento del mercato del turismo, nonché 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".

Rep. Atti n. 123/20 del 18 novembre 2010

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna Seduta del 18 novembre 2010

VISTO l'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che delega il Governo a presentare al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, prevedendo l'emanazione di decreti legislativi, secondo i criteri e i principi di attuazione individuati nel comma 3;

VISTO, in particolare, il comma 5 del citato art. 20 della legge n. 59/1997 che prevede che i decreti legislativi sopra indicati siano emanati su proposta del Ministro competente, di concerto con il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per la funzione pubblica, con i Ministri interessati e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata e dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti;

VISTO l'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

VISTA la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante: "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" e, in particolare, l'art. 14, commi 14, 15 e 18, che delegano il Governo ad adottare, con le modalità di cui al citato art. 20 della legge n. 59/1997, decreti legislativi che individuano la normativa statale, pubblicata anteriormente al 1° gennaio 1970 che si ritiene indispensabile permanga in vigore, prevedendo che con i medesimi decreti legislativi si provveda alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto e stabilendo che entro due anni dalla loro entrata in vigore possono essere emanate disposizioni integrative, di riassetto o correttive;

VISTA la direttiva 2008/122/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 gennaio 2009 recante norme per la tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio;

VISTA la legge 4 giugno 2010, n. 96 (Legge comunitaria 2009) e, in particolare gli artt. 1, e 2 che disciplinano la delega al Governo per l'attuazione di direttive comunitarie inserite negli Allegati A e B della legge stessa, tra le quali è indicata la direttiva 2008/122/CE sopra citata;

VISTO lo schema di decreto legislativo recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché 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 scambio", approvato dal Consiglio dei Ministri, in esame preliminare, nella Seduta del 7 ottobre 2010, trasmesso dal Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

dei Ministri in data 22 ottobre 2010 e diramato in data 26 ottobre 2010, prot. CSR n. 5043 P-2.17.4.12;

VISTA la richiesta del Presidente della Conferenza della Regioni e delle Province autonome, comunicata con nota del 3 novembre 2010, prot. CSR 5199 P-2.17.4.12, di far precedere la prima riunione tecnica sul provvedimento da una discussione politica nel Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo, costituito ai sensi dell'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con atto della Conferenza Stato-Regioni del 29 luglio 2010;

VISTI gli esiti della riunione del Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo, tenutasi in data 10 novembre 2010, nel corso della quale le Regioni hanno manifestato il proprio avviso favorevole alla sola parte dello schema che provvede a semplificare la normativa vigente, mentre per la restante parte del decreto recante il Codice del turismo hanno rilevato profili di illegittimità costituzionale per eccesso di delega e per violazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e regioni e hanno sottolineato la necessità di stabilire immediatamente un calendario di incontri al fine di pervenire ad una disciplina condivisa nel merito e nel metodo;

CONSIDERATO che il Ministro del turismo, nel corso della medesima Seduta del Comitato, ha condiviso la necessità di incontri tecnici di approfondimento, sottolineando peraltro la necessità di iscrivere il punto all'ordine del giorno dell'odierna Seduta della Conferenza, per tener conto dei tempi di scadenza della delega;

VISTI gli esiti della riunione tecnica, tenutasi in data 16 novembre 2010 al fine di avviare il confronto istruttorio sullo schema, nel corso della quale le Regioni hanno espresso il parere negativo sul provvedimento, fatta salva la parte del testo relativa alla semplificazione normativa e al recepimento della Direttiva 2008/122/CE, mentre l'ANCI e l'UPI hanno espresso parere favorevole, con la raccomandazione di tener conto, nella composizione degli organismi consultivi collegiali, della rappresentanza degli Enti locali;

VISTI gli esiti dell'odierna Seduta, nel corso della quale le Regioni hanno espresso parere negativo sul provvedimento, ad esclusione della parte relativa alla semplificazione normativa, per le motivazioni indicate in un documento consegnato nel corso della Seduta che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (All.1), sottolineando inoltre come lo schema in esame sia stato sottoposto all'approvazione del Consiglio dei Ministri senza il preventivo, necessario confronto all'interno del Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo;

CONSIDERATO che il Ministro del turismo ha rilevato come lo schema di provvedimento, per la sua complessità, ha richiesto un lungo iter istruttorio e sia stato elaborato in un periodo che precede la istituzione del Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo;

CONSIDERATO che l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM hanno espresso parere favorevole, con la raccomandazione espressa dall'ANCI di tener conto, nella predisposizione dei decreti di costituzione degli organismi consultivi, delle rappresentanze delle istituzioni locali, contenuta in un





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

documento consegnato in Seduta che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (All.2).

ESPRIME PARERE

nei termini di cui in Premessa, ai sensi dell'art. 20, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e degli artt.1 e 2 della legge 4 giugno 2010, n. 96, sullo schema di decreto legislativo recante "Codice della normativa statale in tema di ordinamento del mercato del turismo, nonché 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".

Il Segretario
Cons. Ermenegilda Siniscalchi

E. Siniscalchi



Il Presidente
On.le Raffaele Fitto

Raffaele Fitto



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
10/120/CU12/C6

Att. 1
Consegnato nelle sedute
del 18 novembre 2010



**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE IL CODICE DELLA
NORMATIVA STATALE IN TEMA DI ORDINAMENTO E MERCATO DEL
TURISMO, NONCHÉ 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 SCAMBIO**

Punto 12) Odg Conferenza Unificata

La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome esprime parere negativo sullo schema di decreto legislativo concernente il “*Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*” con le precisazioni e le motivazioni che seguono.

Non sussistono osservazioni critiche per la sola parte del testo relativa alla semplificazione normativa ed al recepimento della Direttiva 2008/122/CE. Per la restante parte la Conferenza non esprime valutazioni di merito, atteso l'eccesso di delega esercitata dal Governo centrale nel settore turismo, tale da far ravvisare elementi di incostituzionalità del provvedimento.

Si rileva come, trattandosi di un decreto legislativo, difetti per lo stesso la specifica delega precipuamente prevista dall'articolo 76 della Costituzione.

Fatta eccezione per la parte in cui si dà attuazione alla Direttiva 2008/122/CE, per la quale la delega è contenuta nella legge 4 giugno 2010, n. 96 (Legge Comunitaria 2009), per le restanti disposizioni - ad avviso delle Regioni e delle Province autonome - non appare corretto rinvenire la “*presunta*” delega nell'articolo 14, commi 14, 15 e 18, della legge 28 novembre 2005, n. 246 e successive modificazioni.

Tale articolo, infatti, ha previsto una forma di semplificazione dell'ordinamento giuridico, ed in particolare delle fonti di rango primario, conferendo al Governo una delega legislativa, da esercitarsi entro termini certi ed ormai spirati, per adottare decreti legislativi attraverso i quali individuare le disposizioni legislative statali la cui permanenza in vigore fosse ritenuta indispensabile.

È stata prevista, altresì, un'ulteriore delega al Governo affinché adotti eventuali disposizioni integrative, di riassetto e correttive delle singole materie, nel rispetto dei principi già stabiliti dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, afferente la semplificazione dei procedimenti amministrativi

Non si comprende come tale meccanismo di semplificazione e riordino normativo possa essere utilizzato nel caso di specie per dettare una disciplina complessiva ed organica nel settore turismo, andando ben oltre le funzioni previste dalle norme succitate, in una materia che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (art. 117, comma 4, Cost.) avutasi in forza della Legge 18 ottobre 2001 n. 3, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni e delle Province Autonome (Corte Costituzionale, sentenze n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006, n. 197 del 2003), facendo ipotizzare quindi la sussistenza di profili di incostituzionalità dello schema di decreto in esame.

Ed anche laddove la Corte Costituzionale preveda la possibilità di un eventuale intervento di carattere unitario da parte del legislatore statale in taluni ambiti del settore turismo, tuttavia ciò deve avvenire nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione con le Regioni e le Province Autonome, prevedendo adeguate ed inderogabili forme di loro coinvolgimento (in particolare l'acquisizione dell'intesa).

La stessa sentenza della Corte Costituzionale n. 76 del 20 marzo 2009 che il Governo richiama nel per giustificare il proprio intervento onnicomprensivo di cui si discute, anche laddove prevede la possibilità di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative nel settore del turismo, afferma che l'applicabilità del principio di sussidiarietà è condizionata da un'adeguata valutazione dell'interesse pubblico in tal senso, *“assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni”* e che – vertendosi in una materia di esclusiva competenza delle Regioni quale il turismo – sia necessariamente disposta l'intesa con le stesse Regioni (cfr. sent. n. 614/06, n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6/04, n. 303/03).

In altri termini, lo Stato pretende di estendere la propria legislazione in una misura che non sembra affatto proporzionata, come invece la Corte Costituzionale, proprio nella citata sentenza n. 76/09, ha previsto e consentito in via eccezionale e condizionata.

Si ricorda che già la legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale in materia di turismo), sebbene adottata anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione, quando la materia del turismo rientrava nella potestà legislativa ripartita tra Stato e Regioni, prevedeva all'articolo 2 che i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico fossero definiti in un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Principi ed obiettivi che sono stati definiti dal DPCM 13 settembre 2002 di



recepimento dell'accordo fra lo Stato e le Regioni e le Province Autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.

Nel ribadire, quindi, il parere negativo sul documento in esame, fatte le debite eccezioni di cui sopra, la Conferenza reitera le richieste avanzate in sede di istruttoria tecnica nell'ambito del confronto limitato alla sola semplificazione normativa:

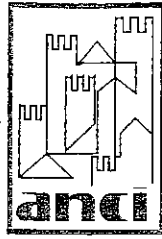
1. l'abrogazione esplicita dei decreti legislativi n. 300 e n. 303 del 1999, che ancora attribuiscono all'amministrazione centrale dello Stato (in particolare al Ministero delle Attività Produttive) funzioni di rilevante portata nel settore turismo, nonostante la riforma costituzionale del 2001;
2. un confronto sulla legge 29 marzo 2001 n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo) piuttosto che la sua abrogazione integrale, al fine di consentire anche alle Regioni ed alle Province Autonome di verificare quali parti mantenere in vita e quali invece cassare.

La Conferenza, infine, fa rilevare che la riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione produce effetti nei confronti degli ordinamenti delle autonomie speciali solo per le parti che attribuiscono alle medesime forme di autonomia più ampie di quella statutariamente già riconosciuta, ai sensi di quanto disposto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Nelle materie oggetto del provvedimento legislativo in questione, le potestà statutarie delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in particolare nelle materie del turismo e delle professioni turistiche, rimangono quindi ferme rispetto al nuovo riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni definito nell'articolo 117 della Costituzione, nella parte in cui riconoscono un ambito di autonomia più ampio rispetto a quello risultante dal predetto riparto.

Lo schema di decreto legislativo, tra l'altro, provvedendo al riordino delle fonti normative statali, procede ad una serie di abrogazioni, tra cui quelle di specifiche norme di raccordo tra l'ordinamento statale e quello delle autonomie speciali; tra queste viene abrogata la disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 3, della legge 29 marzo 2001, n. 135 di cui invece si ritiene necessaria la permanenza in vigore.

Roma, 18 novembre 2010





ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI

Alleg. 2

*Consegnato nella
seduta del
18 novembre 2010*

**CONFERENZA UNIFICATA
18 novembre 2010**



Punto 12) all'ordine del giorno

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

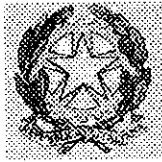
Si esprime **parere favorevole con la seguente raccomandazione.**

Si raccomanda, pertanto, che nella predisposizione dei decreti di costituzione degli organismi consultivi previsti nell'articolato (ad esempio l'Osservatorio nazionale del turismo ex art. 59) si tengano nella dovuta considerazione le rappresentanze delle istituzioni locali.



PER COPIA CONFORME

Foglia 7
23 NOV 2010



Consiglio di Stato
Segretariato Generale

N. 307

Roma, addì 21 gennaio 2011

Risposta a nota del

N. _____ Div. _____

D'ordine del Presidente, mi prego di trasmettere il parere numero **5315/2010** emesso dalla SEZIONE NORMATIVA di questo Consiglio sull' affare a fianco indicato.

Parere emesso in base all'art. 15 della L. 21 luglio 2000, n. 205.

OGGETTO:
CODICE:

**CODICE NORMATIVA STATALE IN
TEMA DI ORDINAMENTO E
MERCATO DEL TURISMO E
ATTUAZIONE DELLA DIR.
2008/122/CE RELATIVA AI
CONTRATTI DI MULTIPROPRIETÀ,
CONTRATTI RELATIVI AI
PRODOTTI PER LE VACANZE DI
LUNGO TERMINE, RIVENDITA E
SCAMBIO**

Allegati N.
.....

**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI MINISTRO PER IL
TURISMO**
(.....)

Il Segretario Generale

Antonello

ROMA



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 13 gennaio 2011

NUMERO AFFARE 05315/2010

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio del Ministro per il turismo.

Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo e attuazione della dir. 2008/122/ce relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, rivendita e scambio.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 2957 del 25 novembre 2010 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Ufficio del Ministro per il turismo, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito i relatori ed estensori Consiglieri Giancarlo Montedoro e Nicola Russo;

Premesso :

Lo schema di decreto legislativo, sottoposto, per il prescritto parere, all'esame della Sezione, 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.

In forza della 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 dalla constatata difficoltà di raggiungere l'obiettivo di riassetto "generale" delle normative statali nei tempi ristretti previsti dallo stesso comma 15.

Sul punto si è recentemente pronunciato, 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 osservato 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 n. 5136 del 2009 reso

nell'Adunanza del 13 gennaio 2010 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 anche di apportare significative innovazioni nella stesura dei codici, al fine di adeguare la disciplina all'evoluzione del quadro giuridico nazionale.

Lo schema di decreto legislativo in esame 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, per espressa dichiarazione del Governo, contenuta nella relazione illustrativa, è stata formulata, 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.

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 lo schema di 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, lo schema di 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.

Ai fini della predisposizione del testo trasmesso a questo Consiglio, l'Amministrazione ha 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, 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.

Il problema più rilevante riguarda l'intreccio della normativa statale in esame con le competenze regionali stabilite dal Titolo V della Carta Costituzionale.

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

In proposito va rilevato che le Regioni, nella seduta della Conferenza Unificata del 18 novembre 2010, pur manifestando il proprio avviso

favorevole sulla parte dello schema di decreto legislativo che provvede a semplificare la normativa vigente ed a recepire, in attuazione della legge comunitaria 2009, la direttiva 2008/122/CE, hanno rilevato, per la restante parte del decreto legislativo, profili di asserita illegittimità costituzionale, per eccesso di delega e per violazione dei criteri di riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni.

L'ANCI, L'UPI e l'UNCCEM hanno espresso parere favorevole.

Le Regioni hanno sottolineato, in particolare, la mancanza di una specifica delega, prevista dall'art. 76 della Costituzione.

Infatti il Governo avrebbe utilizzato, per l'adozione di un codice di riordino e di riassetto della materia, peraltro spettante alla competenza generale e residuale delle regioni, la delega contenuta nell'art. 14, commi 14, 15 e 18 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (c.d. taglia - leggi).

Tale articolo ha previsto una forma di semplificazione dell'ordinamento giuridico, ed, in particolare delle fonti di rango primario, da esercitarsi entro termini certi - e che a giudizio delle Regioni appaiono spirati - per adottare decreti legislativi, attraverso cui individuare le disposizioni legislative statali la cui permanenza in vigore fosse ritenuta indispensabile.

E' stata prevista un'ulteriore delega al Governo, affinché adotti eventuali disposizioni integrative, di riassetto e correttive delle singole materie, nel rispetto dei principi già stabiliti dall'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 afferente la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Secondo le Regioni tale meccanismo di semplificazione e riordino normativo non potrebbe essere utilizzato nel caso di specie per dettare

una disciplina complessiva ed organica nel settore turismo, andando ben oltre le funzioni previste dalle norme succitate, in una materia che, a seguito della riforma del Titolo V (art. 117, comma 4, Cost.) avutasi in forza della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 , rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni e delle Province Autonome (Corte Costituzionale sentenze n. 94 del 2008, 214 e 90 del 2006, 197 del 2003), facendo ipotizzare motivi di incostituzionalità del decreto in esame.

Quanto, poi, alla possibilità di giustificare l'intervento unitario da parte del legislatore statale in taluni ambiti del settore del turismo, ciò deve avvenire nel rispetto del principio di leale collaborazione con le Regioni e le Province Autonome, prevedendo adeguate ed inderogabili forme di loro coinvolgimento (in particolare mediante acquisizione della prescritta intesa).

La possibilità di esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo da parte dello Stato deve considerarsi soggetta a scrutinio di ragionevolezza, comunque eccezionale, condizionata dall'intesa con le stesse regioni (Corte Cost. n. 614 del 2006, 383 e 285, 270, 242 del 2005, 6 del 2004, 303 del 2003).

La relazione allo schema di provvedimento evidenzia che seguendo la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, in relazione alla nuova distribuzione delle competenze legislative ed amministrative, 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 competenze;

2) dall'altro, perché se, per effetto del principio di sussidiarietà di cui al comma 1, art. 118 Cost., la funzione amministrativa – per assicurarne 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., sentenza 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 – come ricordato dal giudice delle leggi - 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 turismo, appartenendo oramai a tali enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo (Corte cost., sentenza n. 214 del 2006, punti 8-9 diritto; sentenza n. 76 del 2009, punti 2-3).

Pur se la materia del turismo "appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006), tuttavia 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., sentenza 20 marzo 2009, n. 76).

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, sentenze n. 76 e 13 del 2009, 94 del 2008, 214 e 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 *categorie*:

- 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, la Corte ha ritenuto che non rientrano nella materia "*turismo*":

- a) la disciplina delle professioni turistiche: con le sentenze n. 271 del 2009, 222 del 2008 e 132 del 2010 (superando un precedente orientamento, espresso dalla sentenza 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 sentenza 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 (sentenze n. 88 del 2007, 94 del 2008, 180 del 2010);

d) la disciplina del meccanismo di regolazione tariffaria per il calcolo della variazione annuale massima dei diritti aeroportuali, che la sentenza 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*” (sentenza n. 339 del 2007);

f) l'imposizione alle Regioni di obblighi di fornire informazioni ad organismi nazionali, che la sentenza 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 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 (sentenze n. 76 del 2009, 88 del 2007, 214 del 2006).

In questo quadro, il Governo ricorda che 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 (sentenza 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 (sentenza 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 diretti a rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali (sentenza 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 (sentenza 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 (sentenza 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 (sentenza 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: sentenza n. 214 del 2006 ove si 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.

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 (sentenza 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 (sentenza 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 (sentenza n. 88 del 2007);

c) in materia di agriturismo (sentenza 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, secondo il Governo, nella materia del turismo l'intervento legislativo dello Stato è consentito:

1) se assistito da un autonomo titolo competenziale (in via esclusiva o concorrente), 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. A questi titoli competenziali 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 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).

Considerato :

L'analisi puntuale del quadro di competenze legislative dello Stato e delle Regioni riportata nella relazione illustrativa, nel modo prima sintetizzato, trova i suoi precedenti nella giurisprudenza costituzionale, ed è condivisa dalla Sezione.

Esistono, infatti, condizioni tali da giustificare, a vario titolo (per sussidiarietà ascendente, per ragioni di semplificazione, per l'esistenza di titoli specifici di competenza dello Stato), un intervento unitario dello Stato anche nella materia del turismo pur affidata alla competenza generale e residuale delle Regioni.

Valuterà il Governo poi, se, a fronte del parere sfavorevole delle Regioni, sia il caso di soprassedere all'opera di codificazione, che potrebbe essere comunque foriera di un contenzioso costituzionale volto a verificare l'astratta compatibilità della codificazione statale con l'attribuzione costituzionale della competenza esclusiva e residuale delle Regioni in materia di turismo per privilegiare interventi immediati più specifici legati all'esistenza di un preciso titolo di competenza statale.

Alla Sezione l'opera di codificazione appare *in astratto* possibile trattandosi di codificazione di settore, della quale – al di là del ricorso al nome “*codice*” - non va enfatizzato il carattere esaustivo ed onnicomprensivo, ma piuttosto la portata di riassetto e riordino del settore, rispetto al quale riassetto o riordino, va verificata puntualmente l'esistenza di una ragione di intervento del legislatore statale.

Tale nuova forma di codificazione, tipica dell'età contemporanea, connotata da un forte tasso di tecnicità e settorialità dei saperi, è stata analizzata dal parere dell'Adunanza Generale n. 2 del 2004 sul codice

della proprietà industriale.

Va considerato poi, *in concreto*, che in gran parte il codice compie un'operazione di consolidamento del diritto vigente in materia di turismo ai fini di una migliore conoscibilità della materia, molto più vicina, nella sostanza, ad un testo unico che ad un'opera di codificazione da intendersi in senso classico.

All'uopo il legislatore statale, come risulta dalla relazione, ha tenuto conto anche della legislazione regionale intervenuta dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

Ciò peraltro non esclude il dovere dello Stato di recuperare, in via generale, il consenso del mondo delle autonomie regionali e locali, nella concreta fase di esercizio dei poteri amministrativi riportati allo Stato per sussidiarietà ascendente, mediante la previsione della conclusione di intese con le regioni e, ove necessario, con gli altri soggetti del mondo delle autonomie.

Va poi rilevato, quanto alla delega, che potrebbe – ad una prima superficiale lettura - apparire scaduta, in quanto il comma 18 dell'art. 14 fa decorrere i due anni per l'emanazione di ulteriori decreti legislativi, letteralmente, dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 14 (ossia i decreti legislativi per i quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore), con ciò palesando chiaramente che si tratta di una delega conferita per correggere precedenti decreti legislativi già adottati e non per disporre per la prima volta operazioni di riassetto.

Tuttavia va tenuto conto di quanto valutato dal Consiglio di Stato con il già citato parere n. 5136 del 2009 – a Sezione consultive Atti normativi e Prima Riunite – sulla portata dell'art. 14, comma 18, della

legge n. 246 del 2005, come modificato dall'art. 13 della legge 4 marzo 2009, n. 15.

Il Consiglio di Stato in quel parere – dal quale la Sezione non intende discostarsi – ha stabilito che l'ampiezza dell'autorizzazione legislativa conferita nell'art. 14 comma 18 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.

Ciò sempre che siano stati adottati i decreti di cui al comma 14, ciò che, nella specie, è avvenuto giacché sono stati adottati con il decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179.

Si tratta quindi di esercizio di un potere di delega niente affatto scaduto.

Venendo, più particolarmente, all'esame dell'articolato, si deve rilevare che 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 (Allegato1) si compone di 70 articoli . Nell'illustrazione del contenuto delle disposizioni, per semplicità e per dare rilevanza agli

intenti del legislatore delegato, si riporterà, all'occorrenza, il contenuto della relazione illustrativa, facendo seguire le osservazioni della Sezione.

Quanto agli articoli che non verranno in seguito menzionati deve intendersi che la Sezione non ha rilievi da muovere.

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.

Osserva la Sezione che il testo andrebbe riformulato nel modo seguente: *"Il presente codice reca, nei limiti consentiti dalla competenza statale, norme necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo ed altre norme in materia riportabili alle competenze dello Stato, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali"*.

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, 88 del 2007 e 214 del 2006).

Osserva la Sezione che l'articolo appare improprio, non potendosi con norma statale ordinaria codificare i contenuti della giurisprudenza della Corte Costituzionale, e superfluo atteso che il contenuto dell'articolo appare mera recezione della giurisprudenza della Corte costituzionale; tale giurisprudenza, che interpreta e specifica il contenuto delle norme costituzionali in materia di competenza legislativa statale, non ha – ovviamente - bisogno di recezione alcuna in norme statali ordinarie.

Si suggerisce quindi la soppressione della norma.

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.

La Sezione osserva che il contenuto della norma appare vago e generico, essendo stata la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità recepita con legge n. 18 del 2009, e non disponendo il comma 2 alcun concreto precetto al di là della *“promozione della fattiva*

collaborazione".

La norma, per non apparire declamatoria, dovrebbe specificare i concreti strumenti e la tempistica della collaborazione ed assicurare strumenti di effettiva tutela dei diritti delle persone disabili nei casi in cui la Convenzione non sia stata rispettata.

L'articolo 4 , comma 1 (Titolo I, capo II) riprende e rielabora la definizione di impresa turistica di cui all'art. 7 della legge 29 marzo 2001 n. 135. Tale nozione non ha (nè 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.

La Sezione osserva che resta piuttosto indeterminata la nozione di "*offerta turistica*" che andrebbe specificata come "*offerta di beni e servizi volti a soddisfare i bisogni del turista*".

Al comma 4 il riferimento all'art. 4, comma 2, va rettificato in "*al precedente comma 2*".

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 del 2001).

La Sezione osserva che andrebbe statuito che le associazioni predette assicurano comunque il rispetto dei diritti del turista tutelati dall'ordinamento internazionale e comunitario.

TITOLO II "PROFESSIONI e FORMAZIONE nel SETTORE

TURISTICO”(ARTT. 6-10)

Gli articoli 6, 7 ed 8 (Titolo II, capo I) recano la disciplina delle professioni turistiche ora sparsa in disposizioni contenute nella legge n. 135 del 2001 e nella l. n. 40 del 2007 o in leggi *ad hoc* disciplinanti specifiche professioni.

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.

La Sezione rileva che la norma appare superflua e può essere fonte di equivoci ove contrappone i principi di liberalizzazione all'esigenza di garantire requisiti di professionalità tali da assicurare un elevato livello di qualità dei servizi turistici. L'equilibrio fra i principi del mercato e l'esistenza di private professionali è definito dalla normativa in modo tale che, al di fuori di quanto statuito dalle regole dell'ordinamento speciale delle professioni turistiche, riprendono vigore i principi del mercato, fermo restando che le regole dell'ordinamento speciale devono assicurare parità di trattamento, non discriminazione ossia il pieno rispetto dei principi comunitari che appaiono a questo riguardo sovraordinati.

Si suggerisce la soppressione dell'articolo in esame.

L'articolo 8 riscrive l'art. 10, n. 4 della l. n. 40 del 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 del 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 antitetiche, 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 n. 271 del 2009).

La Sezione osserva che nella disposizione di cui al comma 2, deve essere eliminato il riferimento contenuto tra parentesi, per l'indirizzo in storia dell'arte alla classe 95/S o LM-89 e per l'indirizzo in archeologia alla classe 2/S o LM-2. Si tratta di specificazioni che non devono essere collocate in norme primarie di stampo codicistico, ma, se del caso, in atti attuativi.

Occorre poi rimandare ad un atto normativo secondario per l'individuazione esemplificativa delle lauree equipollenti a quelle menzionate.

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 del 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.

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

In ordine agli artt. 11 e 12 la Sezione osserva che essi impingono su normative regionali preesistenti, ma si giustificano esclusivamente alla

luce delle esigenze di garantire uniformità degli standard minimi nazionali delle strutture ricettive assicurati poi dal successivo articolo 13.

Le normative regionali difformi tuttavia continuerebbero ad essere applicabili ai diversi fini per cui sono disposte, non avendo l'intervento altra finalità – per dichiarazione dello stesso legislatore statale – che quella di rendere possibile attraverso la formulazione di un'unitaria classificazione tipologica, l'esercizio del potere amministrativo di classificazione degli standard qualitativi delle strutture ricettive.

Ne deriva la necessità di riformulare le predette disposizioni, che ben potrebbero essere considerate classificazioni utili ai fini dell'esercizio del potere statale previsto dall'art. 13.

La norma di cui all'art. 11 dovrebbe integrarsi inserendo dopo la formula *“ai fini del presente decreto legislativo”* la seguente formula: *“nonché, in particolare, ai fini dell'esercizio del potere amministrativo statale di cui all'art. 13”*.

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 ordini di ragioni:

garantire al pubblico adeguati servizi nelle strutture ricettive scelte ed identificate ad una specifica categoria;

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).

Anche 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.

La Sezione rileva che la norma appare il fulcro del potere statale previsto dal codice del turismo utile per ricondurre ad un minimo di omogeneità il sistema e che su tale potere si deve ritenere costruibile la legittimità costituzionale del provvedimento.

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.

La Sezione osserva che in ordine agli articoli 15, 16 e 17 vale quanto già rilevato in relazione agli articoli 11, 12 e 13 dello schema di decreto, per cui andrebbe inserita, agli artt. 15 e 16, in aggiunta, dopo la formula *“ai fini del presente decreto legislativo”* la formula: *“nonché ai fini dell'esercizio del potere statale di cui all'articolo 18”* mentre l'art. 17 andrebbe riformulato chiarendo che le strutture ricettive di mero supporto sono definite ai fini del corretto esercizio del potere statale di cui all'art. 18.

L'articolo 19 (Titolo III, capo III) realizza uno degli obiettivi fondamentali dell'intervento normativo in quanto prevede le misure di semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico – 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 del 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 del 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.

Osserva la Sezione che la norma in questione interviene creando un modello ulteriore e specifico di segnalazione di inizio attività in materia di strutture turistico ricettive, che non appare del tutto in linea con la disciplina di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e, sovrapponendosi ad esso, finisce con il contrastare con le dichiarate finalità di semplificazione della normativa.

Inoltre va considerato che ai sensi dell'art. 19 della legge n. 241 del

1990 l'istituto della scia (segnalazione certificata di inizio attività) continua ad avere applicazione solo per atti sostanzialmente vincolati e sempre in assenza di discipline vincolistiche.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 19 predetto, *“ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale, e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi, è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali e degli atti rilasciati dalle amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le reti di acquisizione del gettito, anche derivante dal gioco, nonché di quelli imposti dalla normativa comunitaria”*, mentre, nel caso di specie, la segnalazione di inizio attività viene considerata istituto applicabile fermo il rispetto della normativa urbanistica, edilizia, ambientale ecc. con ciò rimettendo tutte le valutazioni alle private certificazioni.

Inoltre il comma 6 della disposizione in esame detta una disciplina autonoma rispetto alla legge n. 241 quanto a poteri amministrativi di inibizione delle attività.

Non sono infatti richiamati i poteri di autotutela in ogni tempo previsti dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990, nel caso di mendacio nella segnalazione di inizio attività e ciò appare suscettibile di incidere sui poteri di controllo spettanti all'amministrazione.

Ritiene inoltre la Sezione che la norma debba, al comma 1, contemplare le eccezioni dell'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 e che il comma 6 sia, in ogni caso, da sopprimere in quanto la disciplina generale dell'intervento dell'amministrazione mediante divieto di prosecuzione dell'attività e rimozione degli effetti dannosi (quest'ultima evenienza non è contemplata dal decreto legislativo) è già contenuta nell'art. 19, commi 3 e 4, della legge n. 241 del 1990 ai quali non v'è alcuna ragione di sovrapporre un'ulteriore disciplina speciale, se non a prezzo di contraddire gli effetti di semplificazione perseguiti dal legislatore.

Il comma 7 poi appare superfluo essendo un mero richiamo ad una disciplina statale comunque vigente in via generale.

Il presente rilievo, stante la delicatezza della materia, è condizione, per la Sezione, del giudizio favorevole sul codice.

IL TITOLO IV del codice disciplina le "AGENZIE DI VIAGGIO E TURISMO" (articoli 21-24)

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).

Il codice ha inteso uniformare, a fini di tutela della concorrenza, la disciplina delle agenzie di viaggi e turismo introducendo la SCIA, senza tuttavia coordinarla con la disciplina generale di cui alla legge n. 241 del

1990.

La Sezione ritiene che la disposizione di cui all'art. 24, comma 1, debba essere riformulata nel senso seguente :

“L'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle agenzie di viaggi e turismo, sono soggette, nel rispetto dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, alla segnalazione certificata di inizio attività nei limiti ed alle condizioni di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241.”

Tale riformulazione va considerata alla stregua di una condizione del parere favorevole.

TITOLO VI

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.

La relazione illustrativa dello schema di decreto legislativo in esame sottolinea, anzitutto, 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 tale 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 ai codici di settore specialistici per le regole

specifiche dei singoli contratti. In buona sostanza, secondo la relazione illustrativa dello schema in esame, 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 renderebbe il complessivo quadro normativo più coerente ed ordinato.

La relazione precisa che risulterebbe, 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.

La soluzione adottata nel progetto di codice del turismo, per quanto attiene al contratto di vendita di pacchetti turistici, ad avviso della Sezione, appare condivisibile sul piano sostanziale, poiché è espressione di un approccio realistico al problema, e, soprattutto, tiene conto di ragioni di ordine “*tecnico-giuridico*”, in quanto 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.

Del resto, tale impostazione è in linea con quanto osservato in un parere di questo 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, laddove viene 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 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.

Ne consegue, come efficacemente rilevato nella relazione, che molteplici ragioni di carattere “*tecnico-giuridico*” suggeriscono oggi di accostare ai sub-settori speciali testé menzionati (bancario, finanziario, assicurativo) quello turistico. All’obiezione circa il conseguente onere di coordinamento della fonte speciale (codice del turismo) con quella generale (codice del consumo) è, infatti, agevole replicare che questo problema non è affatto nuovo, essendo stato proprio negli ultimi anni esaminato dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento alla tutela del cliente della banca e dell’investitore.

La risarcibilità del danno da vacanza rovinata costituisce, evidentemente, secondo la relazione al presente schema, 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 (soprattutto dei Giudici di pace), con grave nocumento per gli operatori turistici (piccole agenzie di viaggio e *tour operator*, nonché piccoli albergatori, ecc.).

Si tratta, infine, come efficacemente sottolineato dalla relazione, di scelta che appare 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 l'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)

La Sezione condivide tale scelta contenuta nell'art. 49 dell'articolato. Il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale da "vacanza rovinata, del resto," è espresso anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia CE (sentenza 13 febbraio 2002, C-168 del 2000), chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione delle disposizioni di cui alla direttiva 90/314/CEE.

Tale danno, come quello conseguente al disagio ed alla delusione per un viaggio vacanza che ha tradito le attese od aspettative del viaggiatore, è risarcibile come danno contrattuale in quanto conseguenza dell'inadempimento totale o parziale di un contratto turistico; in tal caso, infatti, sussiste il diritto del viaggiatore a fruire pienamente della vacanza, diritto che si appunta e riflette sulla causa stessa del contratto.

La ridefinizione della regola di risarcibilità dei danni non patrimoniali conseguente alla perdita del carattere di eccezionalità dell'art. 2059 c.c. (a partire da alcuni interventi della Corte di Cassazione registrati nella metà dell'anno 2003 – Cass. 31 maggio 2003, n. 8827 e 8828 – cui la Consulta ha di lì a breve concesso il suo imprimatur – C. Cost., 11

luglio 2003, n. 233) ha consentito, com'è noto, anche di ripensare la tematica dei danni non patrimoniali da responsabilità contrattuale. Questo ripensamento, a ben vedere, è stato sollecitato anche dalla disciplina del danno da vacanza rovinata, che ha costituito l'emersione di una delle fattispecie normative che in caso di inadempimento prevedono la risarcibilità di questo tipo di danno (v. prima le ipotesi di cui agli artt. 13 e 15 d.lgs. 17 marzo 1995, n. 111).

Per quanto più specificamente attiene alla disciplina del danno da vacanza rovinata, dettata, come si è rilevato, dall'art. 49 del Codice, la Sezione condivide la scelta di limitare l'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.

Tuttavia, come riconosciuto dalla stessa relazione illustrativa, tale disciplina del danno da vacanza rovinata deve essere coordinata con gli artt. 45 e 47, nei quali 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, casi nei quali il turista può essere dunque ristorato del pregiudizio sofferto nei limiti imposti da una comune azione di responsabilità contrattuale.

La Sezione, a tale proposito, non condivide la scelta di cui all'art. 45, primo comma, ultimo periodo, dello schema, che stabilisce che *“Si considera inesatto adempimento l'inottemperanza, anche lieve, degli standard qualitativi del servizio promessi o pubblicizzati”*.

La Relazione illustrativa dello schema afferma che 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.

Tuttavia, ad avviso della Sezione, tale definizione di inesatto adempimento appare foriera di contenziosi, soprattutto di carattere c.d. bagatellare.

Questo tipo di danni (microdanni), invece che contenuti sul piano del *quantum* del danno risarcibile, dovrebbero prima ancora essere espunti dall'*an* della risarcibilità, data la loro incapacità di configurare un'offesa seria all'interesse, non toccato dunque nel suo nucleo inviolabile. Il riferimento alla serietà dell'offesa, ad avviso della Sezione, costituisce un filtro selettivo atto a bilanciare meglio la posizione del danneggiante e quella del danneggiato, posto che l'offesa minima – in un giudizio di accertamento in concreto della inviolabilità dell'interesse – appare di per sé inidonea a superare il limite della tollerabilità civile.

Ne consegue, ad avviso della Sezione, che con il contratto avente ad oggetto un pacchetto turistico, sottoscritto dall'utente sulla base di una articolata proposta contrattuale, spesso basata su un *depliant* illustrativo, l'organizzatore o il venditore assumono specifici obblighi, soprattutto di tipo qualitativo, riguardo a modalità di viaggio, sistemazione alberghiera, livello dei servizi etc., che vanno "esattamente" adempiuti, per cui, ove la prestazione non sia esattamente realizzata, sulla base di un criterio medio di diligenza *ex art. 1176, 1° comma, c.c.* (da valutarsi in sede di merito), si configura responsabilità contrattuale, tranne il caso in cui organizzatore o venditore non forniscano adeguata prova di un inadempimento derivante da causa ad essi non imputabile (cfr.

Cass. civ., Sez. III, 4 marzo 2010, n. 5189).

Dunque, nel caso di inadempimento contrattuale da parte dell'organizzatore del viaggio possono derivare al viaggiatore un danno patrimoniale (essenzialmente danno emergente per inadempimento contrattuale ed eventuali spese necessarie per l'utilizzo di servizi alternativi a quelli non fruiti) e un danno non patrimoniale (ossia il c.d. danno da vacanza rovinata), determinati dal nervosismo, dall'ansia e dalla frustrazione sopportati a causa dell'inesatta esecuzione della prestazione promessa.

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite (sentenza n. 26972 del 2008) 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 alla giurisprudenza che ha inteso escludere che lesioni che non superano una certa soglia di gravità accedano al risarcimento del danno morale. Tuttavia, ad avviso della Sezione, considerare inesatto adempimento anche l'inottemperanza, anche lieve, degli standard qualitativi promessi o pubblicizzati e, quindi, ammettere il risarcimento del danno anche per tali lievi difformità porterebbe ad esporre gli operatori turistici al rischio di dover essere continuamente citati in giudizio da turisti che chiedano risarcimenti per lievi difformità nell'esecuzione della prestazione, che, non avendo affatto frustrato le loro aspettative di riposo e di vacanza, risultino estranee non solo al concetto giuridico stesso di *“vacanza rovinata”*, ma soprattutto ai caratteri strutturali della responsabilità civile, diretta alla riparazione di perdite e non di disagi, meri disturbi o semplici fastidi.

Si suggerisce, pertanto, di modificare il primo comma dell'art. 45

sostituendolo con il seguente: <<Fermi restando gli obblighi previsti dall'articolo precedente, in caso di mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico, l'organizzatore e l'intermediario sono tenuti al risarcimento del danno, secondo le rispettive responsabilità, se non provano che il mancato o inesatto adempimento è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a loro non imputabile>>.

Sul piano meramente formale del testo, all'inizio dell'art. 50 in tema di diritto di surrogazione, occorre aggiungere la disgiuntiva "o" tra le parole "L'organizzatore" e "l'intermediario".

Per quanto riguarda, invece, l'art. 51 ("Reclamo"), dopo il primo comma si suggerisce di inserire il seguente: <<2. Il turista può altresì sporgere reclamo mediante l'invio di raccomandata, con avviso di ricevimento, all'organizzatore o all'intermediario, entro dieci giorni lavorativi dalla data di rientro nel luogo di partenza>>; con ciò, a ben vedere, oltre a dare effettiva consistenza alla fattispecie disciplinata, si giustifica meglio il riferimento all'art. 1227 del codice civile in caso di mancata presentazione del reclamo, riferimento contenuto nel comma 2 dell'art. 51 dello schema e che ora diviene, quindi, comma 3.

Per quanto riguarda l'art. 52, che 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 testo in esame, la relazione illustrativa afferma che l'attuale disciplina del fondo di garanzia (di cui all'art. 100 del d.lgs. n. 206 del 2005) si è rivelata, alla luce dei fatti, inadatta a garantire la tutela sottesa all'art. 7 della direttiva 90/314/CEE, per cui si è 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 Sezione condivide tale scelta, in quanto la prima istanza risponde ad un chiaro indirizzo relativo alle modalità più efficienti di gestione, mentre il secondo è necessario per aderire al dettato della normativa comunitaria.

Sul piano concreto, la modifica proposta nello schema 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.

Tuttavia, la Sezione suggerisce di introdurre nella norma quanto peraltro enunciato nella stessa relazione illustrativa, ma non presente nel testo, vale a dire: c) la facoltà degli operatori di costituirsi in consorzi o altre forme associative e d) la possibilità di coinvolgere nei consorzi anche imprese ed associazioni di categoria del settore assicurativo.

Si condivide, inoltre, la disciplina di cui al Capo II, in quanto diretta a garantire maggiore flessibilità alle locazioni turistiche, sia quella contenuta nell'art. 53, che, nel modificare i commi 1 e 3 della legge n. 392 del 1978, puntualizza che la durata minima novennale vale anche per l'esercizio di imprese assimilate agli alberghi ai sensi dell'art. 1786

c.c. e, per le altre locazioni di interesse turistico, elimina il riferimento all'art. 2 della legge 12 marzo 1968, n. 326, in passato fonte di equivoci, sia quella contenuta nell'art. 54, che mira a sottrarre le locazioni di alloggi con finalità turistica, in qualsiasi luogo ubicati, all'intero impianto normativo della legge n. 431 del 1998, riportando la disciplina del relativo contratto alle regole del codice civile, per larga parte dispositive.

Per quanto riguarda il Titolo VII non vi sono particolari osservazioni da fare. Esso fornisce un quadro normativo esaustivo di tutti gli organi statali che hanno competenza diretta nel settore (Capo I), crea le condizioni ed indica i meccanismi di premialità e la promozione dell'eccellenza turistica italiana da parte degli operatori del settore (Capo II) e, infine, fornisce al turista strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie (Capo III).

Solamente, per quanto riguarda la norma di cui all'art. 59, che disciplina, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, il Comitato permanente di promozione del turismo in Italia, è da sottolineare che la norma in esame recepisce quanto stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 214 del 2006 sul ricorso proposto da alcune Regioni per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., decisione che ha 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.

La norma di cui all'art. 59 del codice stabilisce 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

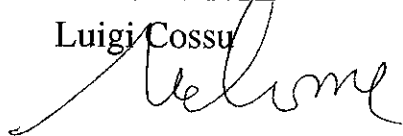
lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.
Infine, per quanto riguarda le disposizioni di cui all'allegato 2 ed ai successivi (recanti formulari delle informazioni precontrattuali e del recesso da III a VII) al presente schema, la Sezione, pur non avendo particolari osservazioni di merito da fare, trattandosi di norme che in gran parte recepiscono la direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà, recando modificazioni al Titolo IV, Capo I del codice del consumo, ne suggerisce, tuttavia, lo stralcio, per ragioni di ordine sistematico e di materia, oltre che di tecnica legislativa, affinché formino oggetto di un autonomo decreto legislativo, recante, appunto, modificazioni al codice del consumo (trattandosi di disposizioni che, per espressa scelta del legislatore, non dovrebbero trovare sede nel codice del turismo).

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole alle condizioni e con le osservazioni di cui in parte motiva.

IL PRESIDENTE

Luigi Cossu



IL SEGRETARIO

Massimo Meli

