



SCIENZE SOCIALI
Strumenti



Antonio Napolitano

LA LEGISLAZIONE
NAZIONALE E REGIONALE
SUL TURISMO



Edizioni Universitarie di Lettere Economia Diritto

INTRODUZIONE

L'attenzione crescente che ha investito il fenomeno turistico non è solo testimoniata in modo puntuale dall'intensificarsi dell'attività giuridica e dottrinale, di livello nazionale e sovranazionale, registrato nell'ultimo ventennio; è altresì riscontrabile nelle plurime articolazioni in cui si snoda la pratica in esame: dal turismo enogastronomico a quello sportivo, dal turismo termale a quello congressuale, dal turismo musicale a quello sciistico, dal turismo culturale a quello spaziale, meno futuribile di quanto si pensi. Le svariate declinazioni possibili hanno arricchito in maniera consistente il campo d'indagine, contribuendo a contraddistinguere il turismo per la sua *trasversalità* ed innervandolo di nuove terminologie – si parla oggi, ad esempio, di gastronomo o *foodtrotter* per definire il turista che predilige itinerari culinari. Il complessivo movimento turistico, che risulta sempre più difficile da inquadrare in una limitata stagionalità, interessa infatti numerose discipline umane e sociali e viene sezionato di volta in volta secondo la sua rilevanza sociologica, ambientale, economica, antropologica, giuridica, artistico-culturale. A queste già rilevanti ripercussioni vanno sommati gli effetti derivanti da indirizzi politici e di governo – attuati tramite processi e decisioni di stampo economico e giuridico –, che sono in grado di condizionare il settore turistico. A titolo di esempio, si immagini una serie di sgravi e contributi volti ad incentivare l'attività di commercianti ed imprenditori di una località balneare, col conseguente copioso aumento del traffico turistico, oppure l'inserimento, nel piano regolatore di una città, di nuove prescrizioni tese a salvaguardare zone storiche di rilevante pregio architettonico, da cui tragga giovamento il profilo turistico dell'urbe.

Appare dunque evidente come la possibilità dell'afflusso di visitatori stranieri e lo stesso flusso a fini vacanzieri di quelli nazionali si imperni, per ogni Paese, sulla capacità di conciliare ed armonizzare le esigenze del settore con altrettanto emergenti profili di gestione della cosa pubblica, quali il rispetto dell'ambiente e la salvaguardia di tradizioni e tipicità locali; questa considerazione risulta applicabile *in primis* per l'Italia, il cui territorio si presta ad essere esplorato sia da un punto di vista prettamente ricreativo sia assecondando l'ampissima gamma di finalità riconducibili a percorsi di arricchimento culturale e spirituale che il paesaggio nostrano propone.



- **Assemblea Generale:** ad essa partecipano, oltre ai membri effettivi, anche gli oltre 300 membri affiliati, che non hanno però diritto di voto, e che si identificano con i rappresentanti delle disparate categorie professionali che operano nel mondo del turismo, con i governanti locali, con gli esponenti delle associazioni a stampo e matrice turistica. La Santa Sede riveste il particolare *status* di osservatore permanente. L'Assemblea si riunisce in seduta ordinaria a scadenza biennale o straordinaria ogni qual volta se ne presenti la necessità; suo compito è essenzialmente quello di formulare ed approvare le linee guida e di indirizzo di programmi volti a perseguire i fini statutari.
- **Consiglio Esecutivo:** è formato dai rappresentanti degli Stati membri indicati in apposita seduta dall'Assemblea, che durano in carica per quattro anni. Metà di questi subisce tuttavia un fisiologico avvicendamento al termine del secondo anno di mandato. Il Consiglio ha primariamente funzioni di vigilanza sul corretto adempimento degli atti assembleari da parte degli Stati membri.
- **Segretariato:** di più modesta rilevanza appaiono le funzioni di tale organo, riassumibili in compiti di gestione burocratica ed organizzativa, di natura finanziaria e contabile, e in attività di tipo esecutivo.

Gli atti tipici dell'OMT sono *in primis* le decisioni – unica categoria, peraltro, ad essere fornita di forza vincolante per i destinatari –, le dichiarazioni, le risoluzioni ed infine le raccomandazioni¹⁰; le ultime tre categorie rivestono tuttavia un'importanza più contenuta, tendendo, talvolta in forma blanda, a ribadire scopi e finalità di un'azione turistica equa e sostenibile. Di un turismo che sia modellato su un *know-how* moderno ma anche su un *know-why* adeguato.

1.2. FONTI E ISTITUZIONI COMUNITARIE

Il livello d'analisi si approfondisce al momento in cui si prende in considerazione il complesso sistema delle fonti comunitarie. L'importanza ed il grado di organicità e dettaglio che disposizioni di tal fatta hanno assunto a partire dalla fondazione della Comunità Europea – sancita nei Trattati di Roma del 1958 – hanno portato alcuni Autori a dubitare persino, soprattutto in chiave prospettica, di una loro necessaria o possibile distinzione rispetto alle fonti di natura interna. L'atto costitutivo, pesantemente modificato nei successivi cinquant'anni, in particolare dalla recente revisione di Maastricht – il Trattato di Maastricht del 1992 – e in seguito dal Trattato di Nizza del 2000, riconosce quali fonti il regolamento, la direttiva, la decisione, la raccomandazione, il parere e una serie piuttosto nutrita di atti atipici.

¹⁰ Fragola M., «Il profilo internazionale del turismo», in *Manuale di diritto del turismo* cit., p. 25.



pee segnala come «... il turismo ... settore economico di prima grandezza ... costituisce il 5,5% circa del prodotto interno lordo della Comunità ... e l'8% del consumo privato ...» e «... rappresenta un'implicazione essenziale per il completamento del mercato interno europeo ...» in quanto «... settore a manodopera intensiva ...» che «... offre direttamente l'equivalente di 5,5 milioni di posti di lavoro a tempo pieno»¹⁵. Tuttavia, pure in presenza di questa significativa presa d'atto, le possibilità d'intervento in tale ambito si agganciano primariamente all'articolo 308 del Trattato che, prevedendo la possibilità di poteri sussidiari, consente agli organi comunitari di agire anche in settori non esplicitamente considerati come funzionali all'azione comunitaria stessa; una sorta di rinvio in bianco che, per la sua fisiologica residualità, mal si adatta all'emergente considerazione del fenomeno. Non stupisce dunque che, nel successivo atto di revisione del Trattato, intervenuto nel 1992, il turismo venga per la prima volta menzionato nell'articolo 3, comma 1°, lettera *u*, seppure come oggetto di indefinite ed eventuali misure, da attuare nel caso in cui la Commissione Europea, al termine di un procedimento valutativo della durata di quattro anni – destinato perciò a concludersi, in teoria, nel 1996 – ritenga opportuno dar corso ad un'adozione pianificata delle stesse. Si prospetta allo stesso tempo una concezione più ampia, che non esamini, per quanto importante, la sola dimensione economica del turismo, ma riconsideri anche e soprattutto la sua valenza socio-culturale, di strumento volto alla comprensione e conoscenza reciproca dei popoli. Questo particolare indirizzo si lega del resto armonicamente ad alcuni principi chiave della Comunità Europea, in particolare quelli sanciti dagli articoli 39-48 del Trattato, che, affermando l'assoluta preminenza della libera circolazione delle persone, così come del loro diritto di stabilimento, hanno trovato diverse possibilità applicative proprio nel campo di pratiche e fattispecie turistiche (incontreremo, nel prosieguo della trattazione, un esempio pratico di quanto riportato riguardo all'attività delle agenzie turistiche).

Promanazione diretta degli stessi principi, inoltre, si rinviene in diverse direttive, fra cui possiamo citare la 75/368/CEE del 16 giugno 1975, riguardante le misure volte a favorire l'esercizio effettivo della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi con riferimento a svariate categorie professionali, e la direttiva 82/470/CEE del 29 giugno 1982, in cui analoghe misure sono destinate agli ausiliari dei trasporti e ai titolari delle agenzie di viaggio¹⁶.

¹⁵ Commissione delle Comunità Europee, *La Comunità Europea e il turismo*, n. 9/87. Attualmente – dati aggiornati al marzo 2006 – il turismo rappresenta oltre il 4% del PIL dell'Unione europea ed impiega oltre 24 milioni di persone, il 12% della forza lavoro totale.

¹⁶ Fragola M., «L'azione comunitaria in materia di turismo», in *Manuale di diritto del turismo* cit., p. 30.



Ci si può ora soffermare, dopo il breve *excursus* sul sistema delle fonti, sui diversi riferimenti e regolamentazioni del turismo presenti nel diritto nazionale, a partire dalla fonte di rango più elevato. L'impianto costituzionale, nella sua versione originaria, citava il turismo nell'articolo 117, comma 1°, dedicato alla ripartizione di competenze e funzioni fra Stato ed enti locali; il testo così recitava: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: [omissis] turismo ed industria alberghiera». Alcune osservazioni sono immediate rispetto a quanto riportato: anzitutto, l'Assemblea Costituente prescelse la tecnica dell'elencazione tassativa di materie lasciate al potere legislativo delle Regioni, delineando in modo implicito tre settori organici di trasferimento, i servizi sociali, l'assetto ed utilizzazione del territorio, ed infine lo sviluppo economico, nel cui ambito il turismo e l'industria alberghiera finirono per ricadere ²¹. Utilizzando la tecnica di trasferimento suddetta, lo Stato manteneva una competenza di carattere generale per tutte le materie non elencate nella disposizione costituzionale citata, risultando invece la potestà legislativa regionale limitata e compressa a quanto indicato; la funzione legislativa conferita nei settori menzionati nell'articolo 117 Cost. veniva contrassegnata come *concorrente*, in quanto equamente condivisa fra Stato e Regioni. La funzione legislativa poteva essere esercitata stante il rispetto del triplice limite dei principi fondamentali stabiliti da leggi statali, delle prevalenti esigenze di salvaguardia di interessi ultraregionali, indi nazionali, rispetto ai particolarismi locali e della non contrarietà della promulganda legge regionale rispetto alle legislazioni di altre Regioni già vigenti. Inoltre, il turismo veniva considerato congiuntamente rispetto all'industria alberghiera, concezione che, se da un lato risulta comprensibile ove si ponga mente all'ormai remoto periodo storico di approvazione della Costituzione, è per ciò stesso collegata ad un approccio alla materia datato e superato nella sostanza. È stata infatti con puntualità notata l'inutilità della separazione fra il turismo e l'industria alberghiera, quasi come se i due fossero settori non permeabili, e affermato che l'intento di affidare tali ambiti al legislatore regionale sottintendesse più una scarsa considerazione del fenomeno che la contezza di doversi affidare ad una puntuale differenziazione delle politiche turistiche regionali ²². Quanto al potere amministrativo, complemento indispensabile per concretizzare le scelte generali ed astratte contenute negli atti legislativi, il riferimento in merito si rinveniva nell'articolo 118 Cost., che stabiliva: «Spettano alle Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo ...»; il legame che veniva così a stabilirsi fra funzione legislativa ed amministrativa

²¹ *Ibidem.*

²² Chiti M., *Profilo pubblico del turismo*, Milano, 1970.



all'uopo previsti ed è intervenuta sulle Pro Loco, dotandole di apposito albo regionale ²⁸.

Come testimonia l'intensificarsi dell'attività legislativa nel periodo preso in considerazione, la legge n. 217/1983 è riuscita, giova ribadirlo, a fornire un impulso in grado di ridisegnare equilibri che, fondati su un poco specificato e mal attuato riparto di competenze, rischiavano di protrarre una situazione di blocco penalizzante per l'intero settore. Tuttavia, l'emergente consapevolezza che i modi di gestione della cosa pubblica, cristallizzati nell'impianto costituzionale e nelle disposizioni normative, fossero sempre meno adeguati agli obiettivi cui l'azione amministrativa deve essere orientata ²⁹, generarono, sin dall'inizio degli anni '90, alcune leggi di grande importanza; questi atti, nell'intento di rendere più snello il comparto amministrativo a livello nazionale e locale, per renderlo infine rispondente a principi di efficienza, responsabilità ed economicità che assicurassero un'ottimale gestione della cosa pubblica, finirono ovviamente per interessare anche il settore disciplinare turistico. Per quanto qui interessa, la legge n. 59 del 1997 (cd. *Bassanini uno*) ha previsto una delega al governo per l'emanazione di decreti legislativi che, conferendo a Regioni ed enti locali funzioni e compiti in origine esercitati dallo Stato, realizzassero più compiutamente quel *decentramento* che era stato individuato quale passo intermedio da porre in essere ai fini predetti. Con decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 il progetto enunciato ha trovato una prima realizzazione, in relazione alla quale è importante notare il ribaltamento di prospettiva: mentre i d.p.r. nn. 6 del 1972 e 616 del 1977 erano improntati al trasferimento di funzioni alle Regioni in un'ottica di residualità, il punto di partenza di tale riforma è che residuali debbano invece essere le attribuzioni incardinate in seno alle amministrazioni centrali ³⁰. Viene allo stesso tempo introdotto l'essenziale principio di sussidiarietà, parametro di riparto, di matrice comunitaria, delle competenze fra Stato e Regioni, in base al quale le funzioni relative alla cura degli interessi delle comunità locali vanno attribuite «... all'autorità territorialmente più vicina ai cittadini interessati ...» ³¹, salvo il caso in cui tali funzioni non siano compatibili con le dimensioni dell'ente minore di volta in volta individuato.

Gli articoli 43-50 del d.lgs. n. 112/1998 si occupano del turismo che, come si ricorderà, era stato da ultimo disciplinato, quanto all'esercizio dei poteri amministrativi, in maniera corposa dall'articolo 56 del d.p.r. n. 616 del 1977. In

²⁸ Indovino Fabris F., *op. cit.*, pp. 141-168.

²⁹ Recita l'articolo 97, comma 1, del testo costituzionale: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

³⁰ Forlenza O., «La legge n. 59 del 1997 e il decreto delegato n. 112 del 1998», in AA.VV., *Il decentramento amministrativo*, Edizioni Il Sole 24 ore, 2000, pp. 5-13.

³¹ Articolo 4, comma 3°, legge n. 59/1997. Cfr. Caringella F., *op. cit.*, p. 909 ss.



di Stato per la stampa, spettacolo e turismo. Il d.lgs. del Capo provvisorio dello Stato n. 941/1947 portò alla seconda formazione del Commissariato per il turismo, stavolta incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui venne nuovamente affiancato il Consiglio Centrale del turismo: entrambi gli organi finivano per svolgere, peraltro, le stesse funzioni dei precedenti, sorti negli anni '30, ad ulteriore conferma della poca logicità del percorso istituzionale di questi tempi. Questa fase, com'è evidente, porta con sé una certa schizofrenia legislativa che non permette la formazione di alcun assetto definitivo cui si accompagni un rigoroso riparto delle competenze.

Negli anni '50 la rotta comincia parzialmente a cambiare: è infatti del 1955 il d.p.r. – n. 630/1955 – con il quale vengono riorganizzati gli EPT, attribuendo loro funzioni aggiuntive soprattutto in materia di vigilanza: su prezzi degli esercizi alberghieri, agenzie di viaggio, interpreti e corrieri ⁶⁰. Ma è anche a livello centrale che si avverte l'esigenza di un riordino delle strutture ministeriali, in corrispondenza di una evoluta comprensione dell'ampiezza dei bisogni dei cittadini e della necessità di riuscire a coprirli nella maniera più sistematica possibile. Nascono così nuovi Ministeri, fra cui, con legge n. 617/1959, il Ministero del Turismo e dello Spettacolo, importante riconoscimento a livello nazionale del turismo, istituzione cui vengono affidati, in un equilibrio più temperato, egualmente compiti di vigilanza e controllo e compiti di coordinamento, sia di enti pubblici che privati operanti nel settore; è anche vero, però, come appare evidente dalla denominazione, che il turismo non veniva ancora considerato materia autonoma e distinta, poiché accomunato, in questo caso, allo spettacolo (il Ministero si occupava anche di sport). Il Ministero si configurava come un punto di riferimento politico ed amministrativo, non dotato però di proprie articolazioni periferiche, in quanto si era preferito, a questo fine, che gli interessi in materia turistica venissero comunque svolti dagli enti locali vigilati. Il tipo di sistema prescelto si poneva comunque in moderata contrapposizione col disposto dell'articolo 117 della Costituzione, che riconosceva alle Regioni le competenze legislative, sulle quali ci siamo soffermati, in materia turistica; contrasto però attenuato dalla mancata attuazione del trasferimento di funzioni, come disposto dal dettato costituzionale, fino agli anni '70 ⁶¹. Al momento dell'emanazione dei due d.p.r. a ciò preposti, il n. 6 del 1972 e il n. 616 del 1977, il problema di coordinazione delle rispettive funzioni è diventato più stringente. Tuttavia, è mancata una legge che stabilisse in modo chiaro e netto una suddivisione di competenze efficiente ed equilibrata. Il quadro risultante al termine degli anni '70 vedeva dunque ⁶²:

⁶⁰ *Ibidem*, p. 25.

⁶¹ Meloni G., «Le istituzioni di governo nel settore turistico», in *Manuale di diritto del turismo* cit., p. 43.

⁶² Indovino Fabris F., *op. cit.*, p. 33.



- Provincia e Comune. Queste realtà locali sono entrambe accomunate nel loro destino dal recupero di centralità garantito dalle riforme del settore amministrativo e dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà. In particolare la Provincia, il cui ruolo è stato a lungo relegato ai margini della scena amministrativa, tanto da levarsi da più parti voci relative ad una sua soppressione, è stata rivitalizzata anche dalle funzioni turistiche che, sulla scorta delle due note leggi nazionali, le Regioni hanno provveduto a demandarle. Fermo restando che la Provincia può in ogni caso svolgere quei compiti che rispondano ad unitarie esigenze, per il perseguimento delle quali la dimensione comunale risulti poco adeguata, in seguito alla legge n. 217/1983 le sono state affidate incombenze di accertamento dei requisiti professionali per l'esercizio di attività turistiche, di vigilanza e controllo su agenzie di viaggio e turismo, di classificazione di imprese alberghiere, di gestione e concessione di contributi di incentivazione dell'offerta turistica, di raccolta di dati statistici settoriali; la legge n. 135/2001 si è spinta più in là, prevedendone un coinvolgimento attivo nella formazione delle politiche regionali, concretizzato sia attraverso la necessaria azione di organizzazione nei confronti dei Comuni compresi nella sua area, sia attraverso la previsione dei Sistemi Turistici Locali. Non va dimenticato, infine, lo strumento urbanistico del Piano territoriale di coordinamento, utilizzato per definire destinazioni e vocazioni della circoscrizione amministrativa, che permette alla Provincia di disporre in concreto anche degli aspetti turistici del proprio territorio. Il Comune, dal canto suo, in quanto principale beneficiario del principio cristallizzato nell'articolo 118 Cost., svolge compiti partecipativi in seno alle APT ancora attive, promozionali di attività connesse al turismo, di rilascio di autorizzazioni e licenze nei confronti di imprese alberghiere ed esercizi ricettivi⁸²; senza dimenticare le misure urbanistiche e di difesa del patrimonio ambientale che si ripercuotono sul profilo turistico dell'area comunale. La legge n. 135/2001 ha consentito al Comune di divenire partecipante più attivo della scena turistica locale, conferendogli maggiore autonomia e possibilità progettuali, e dotandolo inoltre di quel potere propulsivo di cui era in precedenza privo⁸³. Sia la Provincia che il Comune possono proporre alla Regione, cui spetta di pronunciarsi sul riconoscimento, la costituzione di un STL dalle stesse individuato.
- Sistema Turistico Locale. Attore del palcoscenico turistico distinto e separato dagli altri solo da un punto di vista formale, l'STL è dotato di un polimorfismo in grado di consentire la partecipazione pubblica nella misura necessaria al conseguimento di fini di promozione e valorizzazione di aree turistiche. Questo modello di gestione del turismo locale, di ultima generazione e dalle indubbe potenzialità, coesiste accanto alle APT ancora in attività.

⁸² Ma sul punto vanno considerati i recenti sviluppi legislativi, in particolare l'articolo 3 della legge n. 80/2005. Il lettore è rimandato al paragrafo 2.1. per maggiori dettagli.

⁸³ *Ibidem*, pp. 112-119.

- Associazionismo privato senza fini di lucro. Il variegato mondo delle organizzazioni private, la cui rilevanza pubblica è stata a volte giuridicamente riconosciuta, ha avuto un ruolo fondamentale in sede di impulso alla tutela e valorizzazione di un patrimonio turistico ancora trascurato dai pubblici poteri. La sua collocazione attuale, seppur di minore incisività, è fortificata dall'innesto di numerose associazioni turistiche minori e dalla preziosa e costante opera delle Pro Loco.

Concludendo, si può constatare come il turismo, seppur danneggiato dai repentini cambi di assetto a livello centrale, che non ne hanno consentito la stabilizzazione in seno ad un'istituzione che si occupasse in maniera congruente di problematiche, aspetti deficitari e linee d'intervento risolutorie, si è avvicinato ad una configurazione locale di certo più ottimale rispetto alle precedenti. Pur all'esito di un pluridecennale e travagliato processo di aggiustamento, poteri e facoltà ad oggi attribuiti a Regioni, Province e Comuni, realtà dotate nel contempo di strumenti di concertazione infine produttivi e funzionali – Conferenza permanente per i rapporti fra Stato, Regioni e Province Autonome, Conferenza Stato-Città Autonome Locali, Conferenza Unificata –, implicano una definizione e un perseguimento delle politiche turistiche che, trainate dalle autonomie locali, possono recuperare vigore e validità; presupponendo sempre che il sistema non si areni sulle secche delle sterili dispute di potere fra centro e periferia.



stessa, con l'esclusione di qualsiasi competenza regionale in merito, si configura come applicazione del più volte richiamato principio di sussidiarietà¹². Il regime fin qui analizzato è tuttavia divenuto obsoleto a seguito della promulgazione della legge n. 80/2005: l'articolo 3 di questo testo dispone che oggi, ai fini dell'apertura di una struttura alberghiera, è sufficiente presentare dichiarazione di inizio di attività corredata dalle opportune certificazioni. L'istituto della dichiarazione o denuncia di inizio di attività, in omaggio alla diffusione delle forme autocertificative del richiedente nei rapporti con la pubblica amministrazione, collega ad una documentazione ritualmente presentata gli stessi effetti che l'atto pubblico avrebbe generato. Tra le certificazioni si ritiene che debba includersi quella relativa all'assenza delle condizioni di incompatibilità previste dall'articolo 11 del r.d. n. 773/1931¹³. Inoltre, secondo la prevalente opinione, l'iscrizione nel Registro delle imprese, la cui tenuta spetta alle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura competenti per territorio, permane come condizione necessaria nel caso di specie, oltre che per l'esercizio di qualsiasi altra attività turistica imprenditoriale – articolo 7, comma 3°, legge n. 135/2001.

L'articolo 109 del poc'anzi citato TULPS, modificato dall'articolo 8 della legge n. 135/2001, impone al gestore della struttura alberghiera e ai suoi collaboratori l'obbligo di registrare le generalità dei propri clienti, che andranno trasmesse alle autorità di pubblica sicurezza preposte al controllo, le Questure, nelle 24 ore successive all'arrivo degli alloggiati. La disposizione è passata indenne al vaglio della Corte Costituzionale, sul presupposto che non è riscontrabile alcuna violazione della riservatezza dei soggetti ospitati; la preminente tutela della sicurezza della collettività giustifica infatti una limitata e parziale lesione della privacy dei clienti. Il gestore e i suoi dipendenti potranno di conseguenza dare alloggio solo a chi sia munito della carta d'identità, del passaporto o di altri documenti ad esso equipollenti, comunque non privi di fotografia. In caso di famiglie, la sottoscrizione delle schede identificative può essere compiuta da uno dei coniugi, o dal capofamiglia, per il gruppo. Le schede di dichiarazione delle generalità si basano su un modello stabilito dal Ministero dell'interno; dopo la compilazione, sono trasmesse agli uffici di P.S. competenti tramite i consueti mezzi informatici e telematici oppure via fax.

¹² Righi L., «Le strutture ricettive», in *Manuale di diritto del turismo* cit., pp. 99-101.

¹³ Si tratta dell'ormai datato Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza – abbreviato d'ora in avanti in TULPS. La materia regolamentata non è mai stata sottoposta ad un doveroso procedimento di ammodernamento globale, preferendo il legislatore modificare con leggi successive ora una, ora l'altra disposizione. L'articolo 11, nello specifico, stabilisce che il richiedente non deve aver subito condanna penale, per delitto non colposo, superiore ai tre anni senza aver ottenuto la riabilitazione, né essere stato sottoposto a sorveglianza speciale o a misure di sicurezza, né, infine, essere stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza. Il complesso di tali condizioni prende il nome di *requisiti di moralità*. Cfr. Righi L., «Le strutture ricettive», in *Manuale di diritto del turismo* cit., p. 101.



1084». È il caso di porre in risalto come questa disposizione, oltre ad intrecciarsi con le prescrizioni della CCV, a riprova dell'importanza dell'accordo internazionale in materia, testimonia anche della incoerenza normativa della legge n. 217/1983 in merito alle professioni turistiche: infatti, esaminando il combinato disposto degli artt. 5 e 9, si giungerebbe all'assurda conclusione che l'agente di viaggio, per essere considerato imprenditore turistico, dovrebbe rivestire gioco-forza il ruolo di gestore di esercizio ricettivo! ²¹

Il resto dell'articolo, a partire dal suo 2° comma, era invece incentrato sulla necessità, ai fini dell'esercizio di un'attività agenziale, di autorizzazione regionale, rilasciata sul presupposto della ricorrenza di un triplice requisito: conoscenza dell'amministrazione e organizzazione delle agenzie di viaggio, conoscenza di tecnica, legislazione e geografia turistica, conoscenza di almeno due lingue straniere. Tale controllo era esercitato mediante esame abilitativo al quale veniva sottoposto l'agente di viaggio o, nel caso in cui quest'ultimo non prestasse in maniera esclusiva e continuativa la propria opera nell'agenzia, il direttore tecnico – articolo 9, comma 4°. Potrebbe così avvenire che il soggetto titolare dell'autorizzazione non coincida col soggetto abilitato all'esercizio della professione: questa ipotesi è peraltro fisiologica in tutti i frequenti casi in cui l'agenzia è di proprietà di persone giuridiche, appuntandosi il provvedimento autorizzativo in capo alla società commerciale di turno e l'attestato abilitativo, di conseguenza, in capo a persona fisica ²². Condizione ultima ai fini dell'apertura di un'agenzia di viaggio e turismo era il versamento obbligatorio di un congruo deposito cauzionale, secondo il disposto del 3° comma dell'articolo 9; deposito il cui intento era di porsi come garanzia patrimoniale per tutelare il cliente, che, a fronte dell'inadempimento della controparte contrattuale, poteva attingere da tale fonte per il risarcimento dei danni.

Lo schema procedimentale sopra delineato, che si inseriva ancora nell'ottica dirigistica della legge n. 2650/1937, tendeva dunque a tutelare l'interesse pubblico insito nell'attività agenziale mediante un rigoroso e penetrante controllo amministrativo di natura preventiva. Va da sé che tale impostazione, pur sacrificando la libertà economica degli operatori turistici, evitava che nel segmento occupazionale approdassero persone con scarsa preparazione o intenti truffaldini; del resto tale politica interventistica è stata tanto dominante negli anni '80 quanto presente in maniera sporadica sino al decennio seguente ²³. Le Regioni, nello specifico, non incontrarono difficoltà ad attuare questo *modus operandi*: come di consueto, infatti, riprendendo le disposizioni dell'articolo 9, ne arricchirono e dettagliarono il contenuto, determinandone la sostanziale ultravigenza,

²¹ *Ibidem*, p. 46.

²² Malo M., «Le agenzie di viaggio e turismo», in *Manuale di diritto del turismo* cit., p. 133.

²³ Silingardi G., *op. cit.*, p. 50.



parametro della diligenza, arricchito nel caso specifico dalla circostanza che l'attività è esplicazione della professionalità dell'operatore turistico: il rigore nel valutarla dovrà essere quindi superiore²¹. Con una disposizione lungimirante, in perfetta coordinazione con l'attuale obbligo di informazione, l'articolo 19, comma 2° della CCV stabilisce inoltre che l'intermediario che non renda chiara la sua qualifica al cliente risponde come se fosse un organizzatore nei confronti dello stesso: l'intento della norma è, ancora una volta, la tutela del consumatore, il quale è tenuto indenne da qualsiasi ambiguità in sede di conclusione del contratto. Infatti, quest'ultimo è in grado di conoscere comunque, pur se tramite un artificio giuridico, le generalità dell'organizzatore di viaggio, figura che, come abbiamo visto, assomma su di sé i maggiori profili risarcitori²². L'intermediario risponde infine, come l'organizzatore, di atti ed omissioni di propri impiegati ed agenti.

L'entità concreta del risarcimento è contenuta, come l'articolo 94 ricorda nel suo richiamarsi ai limiti posti dalla CCV, all'interno di determinati massimali e conteggiata in franchi-oro. Sarà possibile per il turista ottenere fino a 50.000 franchi-oro in caso di danno alle persone, fino a 2.000 franchi-oro in caso di danno alle cose e fino a 5.000 franchi-oro per ogni altro tipo di danno. Lo stesso risarcimento del danno è stato oggetto di un percorso evolutivo giurisprudenziale, che pare giunto a maturazione in tempi recenti: gli effetti dell'interpretazione adeguativa sono rilevanti e di essi va pertanto dato conto. Il punto di partenza può essere ritenuto la situazione di risarcimento del danno patrimoniale, inteso quale detrimento di natura economica subito dal consumatore, che a fronte di un esborso in danaro non ha potuto godere del servizio pattuito. Tuttavia, la rinnovata attenzione dottrinarica all'impianto costituzionale, volta ad operare una rilettura espansiva dei suoi articoli fondanti in aderenza alle più moderne concezioni e conquiste dell'essere umano, ha portato al graduale riconoscimento di un diritto alla vacanza, che trova i suoi immediati referenti negli artt. 2 e 36, ultimo comma²³ della Carta fondamentale. In conseguenza di ciò, nelle cause civili di risarcimento del danno derivante dall'inadempimento o dall'inesatta esecuzione di un contratto di viaggio è sempre più spesso stato riconosciuto, con espressione di derivazione tedesca, il danno da vacanza rovinata. La vacanza è quindi, in quest'ottica, un bene in sé²⁴. È interessante

²¹ Ciurmelli G., *op. cit.*, pp. 340-341.

²² *Ibidem*, p. 340.

²³ Articolo 2 Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; articolo 36, ultimo comma, Cost.: «Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi».

²⁴ Ciurmelli G., *op. cit.*, p. 341.

notare come, secondo una recente pronuncia giurisprudenziale²⁵, questa importante dinamica fosse già insita in diverse norme dedicate al turismo che si occupavano di profili risarcitori. L'articolo 13, comma 2°, legge n. 1084/1977, che parla di *altro tipo di danno*, distinto rispetto a quello, fisico, arrecato alla persona, e gli artt. 92, comma 2°, nel disporre il risarcimento di ogni *ulteriore danno* e 93, comma 2°, Codice del consumo, che richiama un *danno sofferto*, sono tutti esempi di locuzioni riferite ad un danno diverso da quello patrimoniale. Il danno di cui si discute è denominato non patrimoniale, categoria a cui appartiene, fra l'altro, il danno esistenziale: tale nocumento consegue alla «... lesione di un interesse di rango costituzionale inerente alla persona ...» consistente in «... limitazioni qualitative e quantitative alla possibilità di interagire con l'esterno ...»; «le ingiuste lesioni patite ...» che non sono frutto di pregiudizi di natura economica, riguardano dunque «... l'attività di svago, di distensione e divertimento ...» in cui si concreta la vacanza. Il danno da vacanza rovinata può dunque definirsi come il danno esistenziale conseguente alla lesione del diritto di godere di una vacanza tranquilla²⁶, in quanto libera estrinsecazione della personalità, costituzionalmente protetta: è chiaro che con maggior severità andrà valutato l'ammontare del danno nel caso in cui la vacanza combaci con eventi unici o comunque poco frequenti – viaggio di nozze, ferie ottenute dopo lungo periodo lavorativo, e così via. Il diritto al risarcimento di qualsiasi tipo di danno patito dal turista si prescrive comunque in tempi abbreviati. Per i danni alla persona fa fede il termine di tre anni dal rientro del viaggiatore nel luogo di partenza, se il danno deriva da inadempimento della prestazione di trasporto prevista nel contratto di viaggio il termine di prescrizione è di dodici mesi – estesi a diciotto se il viaggio è extraeuropeo –, mentre i danni diversi da quelli alla persona si prescrivono in un anno, computato sempre dallo stesso momento – artt. 94 e 95 Codice del consumo²⁷.

Un decorso non fisiologico del contratto di viaggio può aversi a seguito delle modifiche di elementi contrattuali da parte di organizzatore o venditore, prima o dopo la partenza. Nel primo caso, la modifica e l'eventuale variazione di prezzo sono prontamente comunicate in forma scritta al cliente – art. 91, comma 1°, Codice del consumo –, che può optare per il recesso²⁸ senza dover

²⁵ Sentenza del Giudice di pace di Casoria n. 3231 dell'8 settembre 2005. Cfr. Concaro A. e Guiglia G., *Atti e documenti di diritto del turismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2006, pp. 258-262.

²⁶ L'aggettivo è contenuto in una recente sentenza della Corte di Cassazione, la n. 16315 del 24.07.2007.

²⁷ Ciurnelli G., *op. cit.*, p. 342.

²⁸ Con questo termine si intende la possibilità di una delle parti contrattuali di annullare, con apposita dichiarazione, il contratto, sciogliendosi dal vincolo delle obbligazioni che dallo stesso promanano.



danneggiato di rivalersi entro il massimale del valore «... di quanto deteriorato, distrutto o sottratto, sino all'equivalente di cento volte il prezzo di locazione dell'alloggio per giornata»³⁷; una responsabilità illimitata non sarà soggetta ad alcuna restrizione in sede di determinazione del concreto risarcimento.

La prima ipotesi ricorre nelle tre specificazioni dell'articolo 1783 – di cui, lo ricordiamo, solo la n. 1 è riferita al deposito quale prestazione del contratto d'albergo, disciplinando, le restanti due, il contratto di deposito d'albergo –: vale a dire, quando l'albergatore custodisca le cose portate in albergo, che assuma in custodia o meno. La seconda ipotesi, invece, si verifica allorquando ricorrano i presupposti dell'art. 1784 – ossia quando vengano consegnati degli oggetti in custodia all'albergatore o, ancora, quando questo si rifiuti di ricevere in custodia cose che aveva l'obbligo di accettare³⁸ – ed in ogni evenienza in cui «... il deterioramento, la distruzione e la sottrazione delle cose portate dal cliente in albergo ...» siano dovute a colpa dell'albergatore, dei membri della sua famiglia o dei suoi ausiliari – art. 1785-*bis* c.c. –: in questo caso, l'imperizia, la mancanza di prudenza o la negligenza dei soggetti preposti alla custodia travolgono il principio di moderazione del carico risarcitorio che grava sulla figura professionale. Com'è ovvio, albergatore e collaboratori non sono responsabili se il danno è avvenuto per colpa del cliente – art. 1785, n. 1 –, per forza maggiore o caso fortuito³⁹ – l'articolo 1785 n. 2 menziona solo la forza maggiore, ma si deve ritenere, data la generalità del disposto, che vi trovi accoglienza anche l'altra tradizionale causa di esonero della responsabilità del debitore – e per la natura della cosa – art. 1785, n. 3 –, causativa del danno per vizi intrinseci, ignoti al depositario. Chiudono il cerchio le disposizioni: sull'onere di immediata denuncia del danno a carico del cliente – art. 1785-*ter* c.c. –, per permettere all'albergatore di correre ai rimedi ancora possibili, evitando un aggravamento della sua responsabilità e consentendogli di denunciare il danno stesso alla compagnia assicurativa⁴⁰; sulla nullità di patti o dichiarazioni tendenti ad escludere o limitare in via preventiva la responsabilità dell'albergatore⁴¹ – art. 1785-*quater* –;

³⁷ Articolo 1783, ultimo comma, c.c.

³⁸ Il riferimento alle cose che l'albergatore ha l'obbligo di accettare viene specificato al comma successivo con l'indicazione di carte-valori, denaro contante ed oggetti di valore – art. 1784, comma 2°, c.c.

³⁹ Per forza maggiore si intende una forza esterna, pure astrattamente prevedibile, che, non essendo nel controllo del soggetto coinvolto, lo costringe ad agire contro la sua volontà; per caso fortuito un accadimento non prevedibile ed evitabile, di origine naturale, che provoca conseguenze indesiderate.

⁴⁰ La Torre M., «Il contratto di deposito in albergo» in *Manuale di diritto del turismo* cit., p. 308.

⁴¹ In forza di tale norma nessun valore giuridico può essere attribuito a cartelli o avvisi, affissi nella struttura ricettiva, con i quali il gestore declina ogni responsabilità per lo smarrimento di oggetti della clientela.

