

IL TURISMO E LE REGOLE

RIFLESSIONI

SUL «CODICE DELLA NORMATIVA STATALE IN TEMA DI ORDINAMENTO E MERCATO DEL TURISMO»

di Mariaenza La Torre

*Università degli Studi di Messina
Università LUMSA di Roma*

melatorre@unime.it

ABSTRACT

This article emphasizes the need for an order which governs the carrying out of the economic activities and is constituted by the legal rules guaranteeing the correct functioning of the market. Tourism, too, is a market, and as such it has been regulated during the years, but only in a sporadic and sectorial way. The «Tourism Code», as the new law has been named, aims at creating, coherently with the meaning of the word «Code», an organic normative corpus according to a choice of legislative politics which assigns to tourism both a strategic role for the national economic and occupational development, and an opportunity of international promotion for Italy. The Code's ambitions clash however with root problems arising, on one side, from the possible violation of the Regions' exclusive competence on the subject of tourism and, on the other, from the lack of real innovation in the Code itself. That is because we are very often in the presence of the reprocessing of pre-existing laws with reference to implementation decrees. Some important changes, however, can be found on the subject of the tourist's protection, which results strengthened by provisions such as the possibility to pay reparations for ruined holiday damage and to settle disputes by resorting to the procedure of civil and commercial mediation; or the creation of an informative system («call center») and of the tourist's counter to handle complaints as quickly as possible. In the end the article reviews the Code's regulations relating to some key topics: accommodation facilities, tourism professions.

1. REGOLE E MERCATO

Come ogni settore economico, anche quello turistico è un *mercato*: da intendere non soltanto come luogo per sua natura destinato al libero scambio di beni o servizi, ma anche come complesso di norme giuridiche, ossia come *ordine* entro il quale ogni scambio va regolato.

Con lo scambio e il commercio, beni e servizi circolano in modo da rendersi disponibili alle persone e alle organizzazioni per le quali più alto ne risulta il valore: secondo la teoria economica il mercato realizza così l'efficienza nell'allocazione delle risorse scarse. Ma perché il sistema realmente funzioni è necessario che vi siano regole: norme costituzionali, che sanciscano libertà di iniziativa e uguaglianza di opportunità; leggi, che regolino la circolazione dei diritti su beni e servizi; precetti, che permettano di realizzare gli interessi contrattuali nelle relazioni di scambio; procedure, che consentano di tutelare adeguatamente i diritti attribuiti da tali regole: in sintesi norme giuridiche efficaci, che garantiscano il corretto funzionamento del mercato. La legge, in altri termini, «conforma il mercato, che appunto è quale viene definito nella sua concreta e specifica giuridicità»¹. E lo conforma in base a criteri uniformi, che mirano per un verso a salvarlo dall'anarchia di relazioni economiche disordinate; per altro verso a tutelare la massa dei consumatori.

Ciò vale in modo particolare per il settore in esame, avuto riguardo al tipo di scambio che forma oggetto del mercato turistico. Se è vero infatti che la libertà di iniziativa economica, riconosciuta dalla Costituzione (art. 41), consente a chiunque di realizzare qualsiasi progetto industriale o commerciale, e quindi anche nel campo dei servizi turistici (sono le regole *del* mercato, direttrici entro le quali può svolgersi l'attività dei soggetti che operano in un certo luogo)², non è chi non veda come

¹ Secondo Irti le regole del mercato non sono intrinseche e naturali, come sostenevano i liberisti, ma eteronome e artificiali, di natura politico-giuridica. Cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza, 2003.

² Ferro Luzzi distingue le regole *del* mercato dalle regole *nel* mercato, che disciplinano all'interno dei confini individuati, i rapporti fra i soggetti che operano in un determinato luogo. Cfr. F. Ferro Luzzi, *Regole del mercato, regole nel mercato*, Roma, 2009.

siffatte attività debbano svolgersi nel rispetto di regole cogenti, al fine di tutelare l'utente e attraverso questi l'intero mercato, di cui anch'egli è parte. Il turista, ricordiamolo, è considerato un *consumatore* i cui diritti sono stati regolati, fino alla data di emanazione del Codice del turismo che lo ha parzialmente abrogato – senza tuttavia alterarne l'impostazione generale –, da un altro significativo testo normativo, intitolato *Codice del consumo*³. E il turista-consumatore è stato, ed è, protetto sia sotto l'aspetto personale, della salute e dell'incolumità; sia sotto l'aspetto patrimoniale, della determinazione del corrispettivo delle prestazioni e del risarcimento in caso di danno.

2. IL TURISMO FRA LEGGI E CODICI

La produzione legislativa sul turismo non è tuttavia risalente né copiosa: le prime leggi regolarono unicamente alcuni aspetti relativi all'industria alberghiera e alle agenzie di viaggio⁴, mentre solo all'inizio degli anni '60 del 1900 vi furono importanti interventi legislativi diretti prevalentemente alla creazione di enti di gestione e promozione turistica⁵: alla fine degli anni '90 del 1900 si può dire che «il turismo si era dato, nell'arco del tempo, un *corpus* di norme, strutturalmente disorganiche, di carattere settoriale, a prevalente valenza pubblicitica»⁶, se si escludono le norme del codice civile sulla responsabilità degli albergatori (*Deposito in albergo*, artt. 1783-1786 c.c.).

³ Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*.

⁴ Cfr. V. Franceschelli, *Dalla legislazione del turismo al diritto del turismo*, in L. Degrassi - V. Franceschelli, *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, Giuffrè, 2010, ove un completo quadro dell'evoluzione legislativa e dottrinale sul tema.

⁵ Ministero del turismo e dello spettacolo; Ente nazionale per l'industria turistica (Enit); Enti provinciali del turismo, Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo, Riordino del Consiglio nazionale del turismo, Riordinamento del Club alpino italiano. Per i riferimenti normativi cfr. Franceschelli, 2010.

⁶ Franceschelli, *Dalla legislazione del turismo al diritto del turismo* cit., di cui seguiamo l'impostazione.

Un mutamento dell'approccio normativo alla materia turistica si ha all'inizio del XXI secolo, grazie soprattutto all'Unione europea che ha dato al turismo non solo rilevanza economica (inserendolo fra le linee di azione dell'Unione)⁷, ma riconoscendogli anche un ruolo unificante delle diverse culture nella direzione dell'armonizzazione nel rispetto delle identità (secondo il motto: *uniti nella diversità*). Una serie di interventi legislativi, imposti da direttive comunitarie, iniziano così a definire gli istituti cardine del turismo: il viaggio (Dlgs. 17 marzo 1995, n. 111 di attuazione della direttiva del 13 giugno 1990, n. 90/314/CE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»); le agenzie di viaggio e turismo (il Dlgs. 23 novembre 1991, n. 392 con attuazione della direttiva n. 82/470/CEE, nella parte concernente gli agenti di viaggio e turismo a norma dell'art. 16 della L. 29 dicembre 1990, n. 428).

Comincia così a delinarsi un profilo diverso della disciplina giuridica del turismo, in bilico fra diritto pubblico e diritto privato, che va acquistando una certa autonomia, accentuata dalla riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito alle Regioni potestà legislativa esclusiva e libertà organizzativa nella materia⁸. Se ne rinviene un indice inequivocabile nell'emanazione di leggi di carattere generale, di cui è significativo riscontro la scelta della denominazione: la *Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica* (L. 17 maggio 1983, n. 217) ha dettato, per la prima volta, norme generali entro le quali le Regioni avrebbero disciplinato il turismo: riformando l'organizzazione turistica pubblica⁹; regolando l'attività delle agenzie

⁷ Tratt. di Maastricht, art. 3, lett. u); decisione del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 86/664/CEE, istitutiva del *Comitato consultivo del turismo*. Viene inserita nella DG della Commissione una «Unità Turismo».

⁸ L. 18 ottobre 2001, n. 3, *Riforma del Titolo V della Costituzione*, relativo agli enti territoriali, che ha assegnato alle Regioni la piena autonomia legislativa ed amministrativa in ambito turistico, in quanto la materia non rientra nelle 17 espressamente riservate alla potestà esclusiva statale (competenza residuale: spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata). Le Regioni quindi, nel rispetto delle disposizioni delle leggi Comunitarie e di quelle dello Stato, hanno quindi potere legislativo esclusivo in materia.

⁹ Con l'introduzione delle APT – Aziende di Promozione Turistica – e IAT – Uffici di Informazione e Accoglienza Turistica; definendo le imprese turistiche e le

di viaggio e delle professioni; creando, in definitiva, l'ossatura portante di tutta la materia.

La legge quadro è stata abrogata, quasi vent'anni dopo, dalla *Riforma della legislazione nazionale del turismo*¹⁰, che si può ritenere abbia attuato la vera riforma del turismo, segnando il passaggio *dalla legislazione del turismo al diritto del turismo* (Franceschelli, 2010). Per la prima volta un testo normativo disegna una tipologia di turismo moderno, attento ai valori della natura e dell'ambiente, finalizzato anche a preservare le tipicità locali e territoriali in una visione aperta a una economia in evoluzione. L'importanza della *Riforma*, oltre che nei suoi contenuti¹¹, tendenti a regolare in modo esaustivo il comparto, risiede nel riconoscimento di nuove funzioni al turismo: non solo quale volano per lo sviluppo economico, ma anche come strumento «per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi» (art. 1, n. 2). Coerenti l'attenzione al turista, tutelato quale «consumatore», e l'apertura alle fasce deboli della popolazione, sostenendo al contempo le imprese del settore al fine di migliorare la qualità dell'organizzazione, delle strutture e dei servizi.

Oggi, a distanza di un decennio dalla emanazione della legge, vi è la ricerca di misure utili per superare, o quanto meno arginare, la crisi economica mondiale, e di una soluzione al dibattito, ancora aperto, sulla reale portata della *Riforma nazionale* e della sua concreta efficacia ai

strutture ricettive (introducendone di nuove, come alloggi agro-turistici, campeggi, villaggi ecc. ed eliminando la desueta definizione di «pensione» e di «locanda»).

¹⁰ Attuata dalla L. 29 marzo 2001, n. 135 pochi mesi prima dalla legge di riforma della Costituzione, su cui si veda la nota precedente. La legge n. 135/2001 ha retto alle censure di incostituzionalità per violazione della autonomia legislativa in relazione agli artt. 5 e 120 cost., per la tutela dell'unità giuridica ed economica che tocca al livello di governo centrale di assicurare. Si veda *amplius* sul tema L. Degrassi, *Contributo alla definizione della materia «turismo». Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in L. Degrassi - V. Franceschelli, *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, Giuffrè, 2010.

¹¹ La legge n. 135/2001 ha regolato gli ambiti di competenze, le imprese e le professioni turistiche, la realizzazione della Conferenza nazionale del turismo, la promozione dei diritti del turista, la creazione dei Sistemi turistici locali, del Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica, le semplificazioni per il rilascio delle autorizzazioni alle strutture ricettive e l'istituzione del Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico.

fini dell'innovazione, in un quadro nel quale lo Stato ha conservato un determinante potere di condizionamento mentre le Regioni continuano a rivendicare la tutela delle loro prerogative costituzionali.

3. IL CODICE DEL TURISMO: UNO SGUARDO D'INSIEME

Questa la situazione alle soglie di una nuova rivisitazione normativa del Turismo: *Legge quadro* e *Riforma nazionale* avevano anticipato la ben più incisiva scelta di denominare il testo normativo come *Codice*¹².

Il termine «Codice» ha subito nel tempo molte e diverse traslazioni di significato: da insieme di tavolette ad uso di scrittura, *l'una sull'altra legate da aprirsi per una più agevole lettura*¹³; a raccolta di costituzioni imperiali, ordinata da Giustiniano; a corpo di leggi che contiene tutte le norme di una materia, mantenendo nel tempo integro il senso di sintesi che marca un momento storico, in grado di attribuire centralità e unitarietà al settore disciplinato. Il codice seleziona e raccoglie il patrimonio legislativo, consolida e ordina le norme vigenti, tendendo a porsi come fonte esclusiva di diritto: *Codice* è stato storicamente insieme fatto politico e fatto tecnico, segno a un tempo di continuità e discontinuità¹⁴. All'inizio del 1800, dopo la decadenza del diritto comune, l'intreccio in cui confluivano eredità romanistiche, diritti territoriali, consuetudini agricole e usi mercantili, responsi di giureconsulti e regole canoniche

¹² Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo*, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, 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 testo della legge è consultabile su: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/codice_consumo/dlgs23maggio2011_79.pdf.

¹³ Codex, da *caudex* = tronco, ceppo, è di più semplice utilizzo del βιβλος, o *liber* in rotoli: cfr. A. Azara, *Codice*, in *Nuovo digesto italiano*, Vol. III, Torino, Utet, 1938, 227; vd. anche M. Ascheri, *Lezioni di storia delle codificazioni e delle costituzioni*, Torino, Giapichelli, 2008.

¹⁴ N. Irti, *Legislazione e codificazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, 1995.

converge nel potere sovrano di legiferare, stabilendo il primato della legge, e della codificazione come forma storica di legislazione¹⁵. L'opera di codificazione, diversamente attuata dagli stati nazionali, traduce in ordine sistematico il materiale già forgiato dal diritto romano comune adattandolo e rinnovandolo assecondando tendenze e culture dei singoli paesi, realizzando la «pluralità nel solco della continuità rappresentata dalla comune matrice romanistica»¹⁶.

Dopo le grandi codificazioni dell'Ottocento e del Novecento, basate su regole neutre e indifferenziate, si è poi diffusa la prassi nel nostro ordinamento – determinata dalla specializzazione tecnica e dalla complessità dei rapporti economico-sociali – dei «codici di settore» (della strada; degli appalti; dell'amministrazione digitale)¹⁷, che si pongono per un verso come strumenti di semplificazione per una maggiore conoscibilità della disciplina di uno specifico comparto; per altro verso come leggi autonome che specificano e rinviando, senza interferire con il diritto comune. I «nuovi codici», se da un lato indeboliscono l'unità sistematica del diritto¹⁸, conferiscono dall'altro dignità di *microsistemi* a singoli settori, presentandosi come strumenti di consolidazione di categorie di rapporti che richiedono una particolare regolamentazione giuridica¹⁹, creando «un uniforme territorio d'indagine di cui esplorare ogni risorsa» prima di cercare altrove la regola da applicare (Ferraro, 2011).

La scelta di disciplinare con una codificazione statale una materia di competenza legislativa regionale è apparsa discutibile sotto il profilo costituzionale, ancorché idonea ad attribuire al turismo un ruolo strategico per lo sviluppo economico e occupazionale oltre che occasione di promozione internazionale per il paese.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ A. La Torre, *Diritto civile e codificazione*, Milano, Giuffrè, 2006, 23.

¹⁷ Cfr. R. Carleo, *Codici di settore*, in *Enciclopedia Treccani, XXI Secolo, Norme e idee*, Roma, Treccani, 2009, 469; F. Ferraro, *Analogia e codici di settore*, *Rivista di Diritto Civile*, 2011: 511; G. Savini, *Esperienze di nuova codificazione: i «codici di semplificazione di settore»*, Padova, Cedam, 2007.

¹⁸ Iscrivendosi nel processo di «decodificazione»: da ultimo Marullo di Condolanni, *Decodificazione*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Vol. VII: *Appendice*, Roma, Treccani, 2006, 427.

¹⁹ Ferraro, *art. cit.*: 513, cui si rinvia per ulteriori citazioni.

Rispetto ad altri codici di settore, il codice del turismo si pone tuttavia in una posizione diversa, non limitandosi a rinviare, ordinare, classificare, ma contenendo anche elementi di innovazione (con la tecnica della novellazione) o prevedendo una disciplina speciale (che come tale prevale rispetto a quella generale).

Esempio emblematico è la definizione di *impresa turistica*, che può essere esercitata a norma dell'art. 4 del Codice del turismo anche da chi non è iscritto al registro delle imprese oltre che dalle associazioni senza scopo di lucro (art. 5), costituendo disciplina speciale, derogatoria rispetto a quella generale (art. 2082 ss. c.c.), anche con riferimento alle implicazioni del fallimento e delle procedure concorsuali.

In relazione alle innovazioni di particolare interesse le inedite previsioni del *danno da vacanza rovinata* (art. 46), che omologa una creazione del diritto vivente, stabilendo il presupposto e i limiti del relativo diritto al risarcimento²⁰. Il presupposto consiste nella regola che il mancato o inesatto adempimento delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico «non sia di scarsa importanza ai sensi dell'art. 1455 del codice civile», con ciò estendendo il dovere di tolleranza del creditore oltre i limiti contenuti nella norma codicistica, riferita esclusivamente alla risoluzione del contratto, così escludendo dall'area del danno risarcibile le lievi mancanze e le non gravi difformità. I criteri alla stregua dei quali deve essere individuato e quantificato il danno risarcibile sono *il tempo di vacanza inutilmente trascorso* (dimensionato sul periodo durante il quale il turista ha sofferto l'inadempienza altrui) e *l'irripetibilità dell'occasione perduta* (che valorizza la delusione per la frustrazione derivante dalla privazione di una opportunità). La disciplina del danno da vacanza rovinata appare utile ad arginare il rischio di estensione del danno risarcibile anche a episodi di poco conto garantendo nel contempo la tutela delle giuste esigenze del turista. Nel filone della tutela del turista-consumatore si inseriscono anche le norme sull'imposizione di una *copertura assicurativa privata* (art. 50); la gestione dei reclami presso il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo (artt. 68 e 69), oltre che i *rimedi stragiudiziali di composizione delle controversie* (art. 67).

²⁰ Sull'argomento vd. M. Cocuccio, *Il danno da vacanza rovinata*, Milano, Giuffrè, 2010.

In sintesi il Codice del turismo si propone come strumento in grado di contemperare esigenze di riassetto e organicità con libere scelte creative, non riconducibili a un mero coordinamento delle disposizioni vigenti.

4. LE STRUTTURE RICETTIVE

Fra i settori disciplinati dal codice, particolare attenzione è dedicata in questo scritto a due temi che più di altri appaiono emblematici delle aspirazioni della riforma attuata dal Codice e dei suoi limiti: quello delle strutture ricettive, settore strategico del turismo, cui il Codice dedica ampio spazio, e quello delle professioni turistiche, che attendevano da tempo una più chiara regolamentazione.

Il Titolo III (artt. 8/17) del Codice del turismo, intitolato *Mercato del turismo*, disciplina la *ricettività turistica* e si articola in tre Capi: Capo I, *Strutture ricettive ed altre forme di ricettività* (artt. 8-11); Capo II, *Altre strutture ricettive* (artt. 12-14); Capo III, *Disposizioni comuni per le strutture turistico-ricettive* (artt. 15-17). *Ricettività* indica la disponibilità di alloggi e ricoveri al pubblico in generale. La definizione era stata proposta, ma non accolta, nel progetto della prima legge quadro sul turismo (L. 17 maggio 1983, n. 217), che si era limitata a definire le imprese turistiche come quelle che «svolgono attività di gestione di strutture ricettive ed annessi servizi turistici» (art. 5), e non fu adottata nemmeno dalla successiva legge di Riforma della legislazione nazionale del turismo (L. 29 marzo 2001, n. 135). Quest'ultima, oggi abrogata, conteneva una generica definizione di impresa turistica (art. 7), e un rinvio al DPCM (emanato nel 2002) per le tipologie di accoglienza non convenzionale e i criteri di definizione di standard uniformi e di qualità – art. 2, lett. d), e), h), L. 135/2001.

La prima legge quadro per il turismo (artt. 6 e 7, L. 17 maggio 1983, n. 217) differenziava in relazione alle attività turistico-ricettive dodici categorie tipologiche, distinguendo le strutture ricettive alberghiere (albergo, pensione, motel, villaggio-albergo, residenze turistico-alberghiere) dalle strutture ricettive extralberghiere (campeggi, villaggi turistici,

case per ferie, ostelli, alloggi agrituristici, appartamenti per vacanze, rifugi alpini, affittacamere). Anche in relazione alle attività professionali la legge abrogata indicava singole figure, attribuendovi denominazione e contenuto.

La successiva legge di *Riforma della legislazione nazionale del turismo* (L. 135 del 2001, cit.) aveva preferito non contenere nelle griglie delle definizioni una realtà economica in continua evoluzione, scegliendo di intervenire in modo «leggero» (*soft right*) nella regolamentazione delle attività turistico-ricettive²¹. Il Codice del turismo realizza nella sezione dedicata alle strutture ricettive una sorta di ritorno al passato, rappresentato dalla elencazione e classificazione in diverse tipologie all'interno delle quali ha introdotto nuove categorie, che hanno acquisito una significativa diffusione o che sono state già regolate in alcune leggi regionali.

Viene messa in rilievo dell'attività ricettiva la sua natura di *servizio per l'ospitalità* che si esercita nella *struttura ricettiva* (art. 8, co. 2): con ciò recependo la prevalente dottrina che ha individuato nella natura immateriale e composita della prestazione del gestore, qualificata e unificata dalla «ospitalità» offerta in locali attrezzati a tale scopo, l'essenza dell'attività²². In essa rientrano anche quei servizi accessori che qualificano, senza snaturarla, la prestazione principale (somministrazione di alimenti e bevande; utilizzo di attrezzature e complessi ricreativi; vendita di giornali, strumenti informatici e audiovisivi; forse un refuso la vendita di pellicole fotografiche, ormai desuete).

²¹ Anche per il limitato spazio di competenza di una legge statale in materia di esclusiva autonomia regionale, sebbene la Corte costituzionale ed il Consiglio di Stato abbiano sul punto rivendicato il ruolo unificante dello Stato «in quanto i principi di sussidiarietà e di adeguatezza possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze a condizione 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»: così Corte cost. 24 febbraio 2009, n. 76.

²² Ci permettiamo rinviare a M. La Torre, *I contratti di ospitalità*, in F. Delfini - F. Morandi (a cura di), *I contratti del turismo, dello sport e della cultura*, in P. Rescigno - E. Gabrielli (dir. da), *Trattato dei contratti*, Torino, Utet, 2010; M. La Torre, *Il contratto d'albergo*, in V. Franceschelli - F. Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, Giappichelli, 2010.

Con il nuovo testo legislativo si è delineato un inquadramento generale della ricettività, inserita in un *Mercato*: con ciò intendendo non solo uniformare e coordinare l'offerta turistica del settore dell'ospitalità sul territorio nazionale (senza incidere sulla competenza regionale), individuando *standard* minimi per l'armonizzazione dei servizi, ma anche garantire sia la tutela del turista sia la libertà di concorrenza fra gli operatori.

L'ambiziosa finalità, che trova uno dei suoi punti di forza nella *semplificazione amministrativa* (esigenza peraltro già avvertita dalla L. 135/2001 che l'aveva disciplinata agli artt. 8 e 9), con il recepimento della recente normativa sulla *Segnalazione Certificata di Inizio Attività* (SCIA) e con l'accesso allo *Sportello Unico per le Attività Produttive* (SUAP), si scontra tuttavia con alcune criticità, che hanno determinato la valutazione negativa delle Regioni in sede di Conferenza unificata e i rilievi del Consiglio di Stato. Quest'ultimo, proprio in relazione alla semplificazione, ha osservato che «la denuncia di inizio attività in materia di strutture turistico-ricettive non appare del tutto in linea con la disciplina di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e, sovrapponendosi ad essa, finisce con il contrastare con le dichiarate finalità di semplificazione della normativa». In relazione allo Sportello unico (art. 17) qualche perplessità deriva dalla relazione tecnica, che sottolinea che la previsione contenuta nell'articolo non comporta nuovi o maggiori oneri in quanto si limita a rinviare ad altra normativa già in vigore, contenente a sua volta la clausola di invarianza finanziaria. Da ciò le critiche alla realizzazione concreta di «una riforma del settore che persegue obiettivi di maggiore tutela del turista, di un più incisivo sostegno alle imprese e di una generale riqualificazione di un settore così determinante per il sistema Italia» (così nella relazione del Ministro).

Le imprese ricettive sono suddivise in *alberghiere-paralberghiere* (art. 9), *extralberghiere* (art. 12), *all'aperto* (art. 13) e *di mero supporto* (art. 14); per ciascuna tipologia è dettata una serie di specifiche prescrizioni. Il criterio classificatorio, già utilizzato dalla prima legge quadro e poi abbandonato dalla seconda, ha il pregio di riunire una varietà di tipi di ospitalità, sia tradizionali sia innovativi, molti dei quali già previsti da leggi regionali, ora riorganizzati nelle quattro categorie sopra indicate. Di rilievo l'inclusione fra le strutture alberghiere e para alberghiere dell'*albergo diffuso* – art. 9, lett. e) –; delle residenze d'epoca alberghiere –

art. 9, lett. f) –; delle residenze della salute – art. 9, lett. h) –: tutte costruzioni ecosostenibili che, salvaguardando anche il patrimonio edilizio, valorizzano la tipicità dei luoghi. Per tutte le tipologie di cui all'art. 9 sono previsti standard minimi di qualità (artt. 10 e 15), ove per qualità s'intende «l'insieme delle attività, dei processi e dei servizi, misurabili e valutabili, rivolti alla soddisfazione dei clienti» (art. 10, n. 3). Un DPCM dovrà istituire un sistema di valutazione (*rating*) – secondo parametri di qualità i cui livelli potranno essere elevati dalle Regioni e Province autonome – associato alle stelle, per misurare e rendere percepibile le caratteristiche dei servizi. A tale sistema potranno aderire, su base volontaria, le singole realtà ospitali. A parere del Consiglio di Stato gli artt. 10 e 15 costituiscono «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». La neutralità finanziaria della norma deriva, si legge nella relazione tecnica, dal fatto che la creazione di uno *standard* omogeneo su tutto il territorio nazionale comporta un'attività di mero coordinamento con i sistemi locali, peraltro già svolta da un ufficio dipartimentale ai sensi del DPCM 21 ottobre 2008 (*Definizione delle tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche nell'ambito dell'armonizzazione della classificazione alberghiera*). Tale decreto definisce gli standard minimi dei servizi che gli alberghi devono fornire sul territorio nazionale, con l'obiettivo di offrire un più alto livello di tutela ai turisti, assicurare maggiore competitività all'offerta turistica e promuoverne un'immagine unitaria. Vi sono indicate le dotazioni per la classificazione degli alberghi, basata su un codice rappresentato da un numero di stelle crescente in relazione alla quantità e qualità dei servizi. È in facoltà delle Regioni e delle Province autonome, nelle norme di recepimento, introdurre miglioramenti o applicare caratteristiche più aderenti alle specificità climatiche o culturali dei loro territori. Gli standard minimi sono definiti in relazione all'apertura di nuovi alberghi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti. I prezzi, ma non è una novità, sono determinati liberamente dagli operatori e comunicati in base alle previsioni delle leggi regionali e provinciali.

Le *strutture extralberghiere* (art. 12), di natura sia imprenditoriale sia non imprenditoriale, richiamano descrizioni e tipi diffusi nelle realtà territoriali, cui sono estese le previsioni sugli standard qualitativi

(art. 15) che anche con riferimento alle strutture all'aria aperta e di mero supporto saranno regolati dal DPCM, con esclusione solo degli agriturismi, per i quali resta in vigore la legge 20 febbraio 2006, n. 96 (*Disciplina dell'agriturismo*).

Particolarmente attenta ed analitica appare la norma sulle *strutture all'aria aperta*, di cui vengono identificate quattro classi, cui si aggiungono le strutture di mero supporto (di cui all'art. 14, co. 1): categoria di non facile individuazione, che comprende «strutture ricettive allestite dagli enti locali per coadiuvare il campeggio itinerante, escursionistico e locale» (oltre alle aree di sosta, art. 14, co. 2). Potrebbe trattarsi – ma è solo un'ipotesi – dell'allestimento e posizionamento in terreni degli enti locali di case mobili (*mobil home* o *mobil house*), costruzioni prefabbricate che consentono, senza complesse procedure autorizzative, di offrire allestimenti semplici ed economici per un turismo ecocompatibile. Restano i dubbi sulla effettività dell'azione – che non prevede misure di sostegno – e sulla reale portata della semplificazione degli adempimenti amministrativi.

5. LE PROFESSIONI

Il Titolo II (*Professioni e formazione nel settore turistico*) è diviso in due Capi: il Capo I, intitolato *Professioni turistiche*; il Capo II, denominato *Mercato del lavoro*, ciascuno dei quali è composto da un solo articolo (art. 6, *Definizione*; art. 7, *Percorsi formativi*).

La collocazione subito dopo i «Principi generali» e le «Imprese turistiche» è indice della posizione di rilievo attribuita alle professioni nell'architettura generale del Codice; tuttavia l'articolazione in due distinti Capi che contengono ciascuno un solo articolo denota una certa ambivalenza. Per un verso infatti è attribuita al professionista e alla sua formazione una posizione centrale nella visione generale del mercato turistico (cui è dedicato il successivo Titolo III); per altro verso la scarna disciplina appare inadeguata rispetto alla stessa struttura del testo legislativo.

La spiegazione dell'apparente incongruenza si può rinvenire nei precedenti normativi e giurisprudenziali sul tema e nello studio dei la-

vori preparatori, dai quali emerge la difficoltà di trovare un punto di convergenza fra diverse istanze e complessi equilibri.

In particolare la legislazione nazionale e regionale, che prevedeva limiti e controlli all'esercizio delle professioni turistiche da parte di operatori abilitati in altro Stato dell'Unione europea, è stata oggetto di ripetuti interventi degli organi comunitari che hanno censurato la restrizione alla libera circolazione dei servizi e gli ostacoli al riconoscimento della formazione professionale attestata dallo svolgimento prolungato dell'attività nel paese di origine²³. Altro profilo d'incertezza riguarda la competenza sulla regolamentazione delle professioni: della Regione, se si considera trainante il turismo quale ambito di incidenza dell'attività; dello Stato, se si fa riferimento alla materia *professioni*. La Corte costituzionale, tenendo conto anche del Decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (*Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131*), è ripetutamente intervenuta in argomento dichiarando l'illegittimità di alcune leggi regionali per violazione del principio fondamentale in materia, secondo il quale compete allo Stato l'individuazione dei profili professionali e dei requisiti necessari per il relativo esercizio nei confronti delle professioni turistiche, con riserva d'individuare nuove figure professionali e disciplinarne i relativi profili e titoli abilitanti. La questione si è posta con riferimento alla *Guida turistica*, che si staglia fra le altre attività del settore per la sua posizione al crocevia di interessi pubblici e privati, rinvenibili nel versante pubblicitario nella promozione del territorio e in quello privatistico nel ruolo determinante svolto ai fini del trasferimento al visitatore dell'essenza culturale del luogo. Sul tema il Disegno di legge A.S. n. 2322-A, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee* (Legge comunitaria 2010), approvato in via definitiva dal Governo il 26 aprile 2011, all'art. 10 prevede una Delega al Governo per il riordino della normativa sui titoli e i requisiti per svolgere l'attività di *Guida*, sulla base di criteri che riguardano attività formative omogenee e modalità attuative uniformi, con la predisposizione di particolari percorsi di studio in relazione ad aree omogenee del territorio naziona-

²³ Cfr. L. Righi, *Le professioni turistiche*, in V. Franceschelli - F. Morandi, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, Giappichelli, 2010.

le, particolarmente ricche e complesse sotto il profilo storico-artistico, culturale o ambientale. L'approvazione della legge comunitaria comporterà l'esigenza di armonizzarne il contenuto con le nuove disposizioni.

Le complesse problematiche sopra descritte hanno posto il legislatore nella necessità di dettare regole in grado di garantire una serie di istanze: la corretta divulgazione delle peculiarità del territorio (prima assicurata dall'abilitazione a livello regionale); la qualificazione e la competenza degli operatori turistici; il principio di libera circolazione delle professionalità in senso ampio nello spazio comune europeo. Il tutto tenendo conto delle necessità del mercato del lavoro. In tale difficile contesto il legislatore ha optato per una disciplina essenziale, riducendo sensibilmente l'iniziale progetto. Nello Schema di decreto legislativo che ha preceduto la versione definitiva del Codice (Schema del Governo n. 327), alle professioni turistiche erano stati dedicati ben cinque articoli (artt. 6-10): dopo la definizione (art. 6, analoga a quella già contenuta nell'abrogata L. di *Riforma del turismo*, n. 135/2001, art. 7) e i principi e competenze (art. 7, relativo alla liberalizzazione del mercato, accertati i requisiti di professionalità e di elevata qualità dei servizi), due articoli erano dedicati alle figure professionali più rilevanti (art. 8, *Guida e accompagnatore*; art. 9, *Maestro di sci e guida alpina*), con una norma di chiusura sui percorsi formativi per la qualificazione professionale degli operatori (art. 10). L'art. 8, in particolare, istituiva la figura della *Guida nazionale*, in relazione all'ambito territoriale di operatività, escludendo l'accertamento dei requisiti di professionalità per i laureati in lettere con indirizzo in storia dell'arte e archeologia (come già previsto dal comma 4 dell'art. 10 della L. 40/2007).

Il lungo *iter* che ha preceduto l'approvazione definitiva del Codice trova proprio nell'acceso dibattito sulle professioni una delle sue cause: il contrasto fra la riconosciuta importanza di un'alta qualificazione professionale e la contemporanea apertura a laureati non abilitati (oltre che ad operatori di altri Stati membri) ha portato alla decisione di eliminare la figura della *Guida nazionale*, fortemente ostacolata dalle associazioni di categoria delle *Guide turistiche*, e alla cancellazione del comma 2 dell'art. 8 del Disegno di legge relativo all'apertura della professione di guida a soggetti laureati in determinate classi senza alcun esame o prova selettiva (con conseguente abrogazione del comma 4 dell'art. 10

della L. 40/2007, che aveva abolito l'esame di abilitazione per i laureati in lettere con l'indirizzo storia dell'arte e archeologia). Anche la norma su *Maestro di sci e Guida alpina*, contenuta nel Disegno di legge, che operava un rinvio alle leggi quadro statali (L. 2 gennaio 1989, n. 6 e L. 8 marzo 1981, n. 81), è stata espunta nella versione definitiva del Codice del turismo.

Fatta questa necessaria premessa, che chiarisce la portata della disciplina in commento, si osserva che l'art. 6 del Codice definisce le professioni turistiche con riferimento a specifiche tipologie, espressamente elencate, e alla finalità che le accomuna, consistente nel «consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati». Nella classificazione sono comprese figure tradizionali, relative all'assistenza, accompagnamento e guida, insieme con soggetti che erogano servizi di promozione turistica e di ospitalità. Già l'art. 7 dell'abrogata Legge di *Riforma del turismo* (L. 135/2001, n. 5) insieme con i prestatori di «servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti», includeva fra le professioni turistiche «quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica», riferendosi ai professionisti che – anche attraverso il web – offrono prestazioni a enti pubblici e imprese private volte a dare visibilità sia ai luoghi sia alle attività turistiche. Innovativa rispetto al passato l'inclusione nella norma sulle professioni dei *servizi di ospitalità*, erogati da un operatore professionale, al quale si applica pertanto la disciplina relativa, in particolare quella sulla qualificazione, di cui al successivo art. 7. Quest'ultimo, rubricato *Percorsi formativi*, autorizza il Presidente del Consiglio (o il Ministro delegato) di concerto con i Ministri dell'istruzione dell'università e della ricerca, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e della gioventù, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, a stipulare accordi o convenzioni con università ed altri enti di formazione e con gli ordini professionali per lo svolgimento di corsi finalizzati all'inserimento lavorativo di laureati o diplomati. La norma costituisce il punto di convergenza con le istanze delle Regioni e degli ordini professionali, che hanno preteso una seria e qualificata preparazione per i soggetti che operano quali intermediari fra territorio e mercato, a garanzia dei consumatori-turisti e dell'immagine dei luoghi.

6. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ascheri, M. (2008). *Lezioni di storia delle codificazioni e delle costituzioni*, Torino, Giappichelli.
- Azara, A. (1938). *Codice*, in *Nuovo digesto italiano*, Vol. III, Torino, Utet, 227.
- Benelli, G. (2010). *I contratti con i professionisti del turismo*, in Delfini, F. - Morandi, F. (a cura di), *I contratti del turismo, dello sport e della cultura*, in Rescigno, P. - Gabrielli, E. (dir. da), *Trattato dei contratti*, Torino, Utet, 207.
- Carleo, R. (2009). *Codici di settore*, in *Enciclopedia Treccani, XXI Secolo, Norme e idee*, Roma, Treccani, 469.
- Cocuccio, M. (2010). *Il danno da vacanza rovinata*, Milano, Giuffrè.
- Degrassi, L. (2010). *Contributo alla definizione della materia «turismo». Promozione e organizzazione tra governance e dirigismo regionale*, in Degrassi, L. - Franceschelli, V., *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, Giuffrè.
- Ferraro, F. (2011). *Analogia e codici di settore*, *Rivista di Diritto Civile*: 511.
- Ferro Luzzi, F. (2009). *Regole del mercato, regole nel mercato*, Roma.
- Franceschelli, V. (2010). *Dalla legislazione del turismo al diritto del turismo*, in Degrassi, L. - Franceschelli, V., *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, Giuffrè.
- Irti, N. (1995). *Legislazione e codificazione*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani.
- Irti, N. (2003). *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, Laterza.
- La Torre, A. (2006). *Diritto civile e codificazione*, Milano, Giuffrè.
- La Torre, M. (2010a). *I contratti di ospitalità*, in Delfini, F. - Morandi, F. (a cura di), *I contratti del turismo, dello sport e della cultura*, in Rescigno, P. - Gabrielli, E. (dir. da), *Trattato dei contratti*, Torino, Utet.
- La Torre, M. (2010b). *Il contratto d'albergo*, in Franceschelli, V. - Morandi, F., *Manuale di diritto del turismo*, Torino, Giappichelli.
- Marullo di Condojanni, S. (2006). *Decodificazione*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Vol. VII: *Appendice*, Roma, Treccani, 427.
- Righi, L. (2010). *Le professioni turistiche*, in Franceschelli, V. - Morandi, F., *Manuale di diritto del turismo*, Torino, Giappichelli, 135.
- Savini, G. (2007). *Esperienze di nuova codificazione: i «codici di semplificazione di settore»*, Padova, Cedam.

RIASSUNTO

L'articolo sottolinea la necessità di un ordine per lo svolgimento delle attività economiche, costituito dalle regole giuridiche che garantiscono il corretto funzionamento del mercato. Anche il turismo è un mercato e come tale è stato nel tempo disciplinato, ma in modo sporadico e settoriale. La nuova legge, denominata «Codice del turismo», aspira a costituire, coerentemente con la definizione, un corpus organico di regole, secondo una scelta di politica legislativa che attribuisce al turismo un ruolo strategico per lo sviluppo economico e occupazionale nazionale, oltre che occasione di promozione internazionale per il paese. Le ambizioni del Codice si scontrano tuttavia con la problematica di fondo, relativa alla possibile violazione della competenza esclusiva che hanno le Regioni in materia di turismo, e con una mancanza di reale innovazione, trattandosi spesso di rielaborazioni di leggi precedenti con rinvii a decreti di attuazione. Qualche novità di rilievo si trova nella tutela del turista, rafforzata dalle previsioni: sulla risarcibilità del «danno da vacanza rovinata»; sulla possibilità di comporre rapidamente le controversie ricorrendo alla procedura della mediazione civile e commerciale; sull'istituzione di un sistema informativo («call center») e sullo sportello del turista, per una gestione dei reclami in tempi brevissimi. Conclude l'indagine l'analisi delle norme del Codice su alcuni temi chiave: strutture ricettive, professioni turistiche.