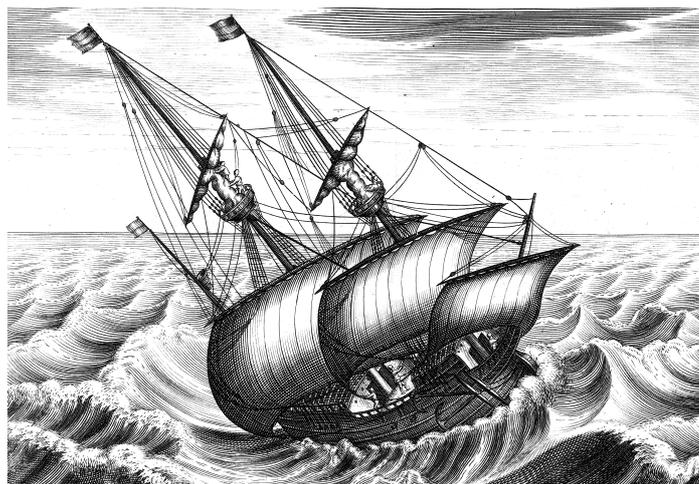


SCHEMA DI CODICE DEL TURISMO

CENNI SU ALCUNE PROBLEMATICHE

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



NOTA DI LETTURA

Le presenti annotazioni hanno ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, ai contratti di rivendita e di scambio*.

E' l'atto del Governo n. 327 della XVI legislatura.

O più esattamente, esse concernono la parte di quello schema (allegato 1) recante un codice del turismo di nuova elaborazione, non anche la parte (allegato 2) attuativa della citata direttiva comunitaria ed incidente sul codice del consumo già vigente (ossia il decreto legislativo n. 206 del 2005).

L'atto in esame (ove emanato senza modifiche nel suo impianto) costituirebbe infatti *esercizio congiunto di due deleghe del tutto distinte*.

Ai fini dell'approntamento di un codice del turismo, si avvale della generale delega al *riassetto normativo*, recata dall'articolo 14, commi 15 e 18, della legge n. 246 del 2005.

Per l'attuazione della direttiva 2008/122/CE, si avvale della delega posta dall'articolo 1, commi 1 e 3 (ed allegato B) della legge n. 96 del 2010 (legge comunitaria 2009).

Diversi sono i termini per l'esercizio delle due deleghe, così come distinto si configura il procedimento parlamentare di vaglio consultivo dello schema - solo la parte relativa al codice del turismo risultando assegnata per il parere alla Commissione bicamerale per la semplificazione.

E' su tale parte, dunque, che si appuntano le presenti annotazioni, nell'intento non già di condurre una puntuale disamina del testo bensì di cogliere alcuni profili, tali da involgere una più generale riflessione sulla codificazione di settore e le sue problematiche.

E' stato eccepito dalle Regioni in sede di Conferenza unificata, riguardo lo schema di codice del turismo, che la delega all'emanazione di "disposizioni integrative, di riassetto o correttive", recata dal citato articolo 14, *comma 18*, della legge n. 246 del 2005, fosse accessoria rispetto alla previa emanazione di uno o più decreti legislativi di semplificazione e riassetto (ai sensi del *comma 15* di quel medesimo articolo), la quale non si è realizzata. Talché sarebbe venuto meno il presupposto della delega.

Di diverso avviso il Consiglio di Stato, che nella sua attività consultiva ha avuto occasione di rimarcare come la delega di cui al comma

NOTA DI LETTURA

Le presenti annotazioni hanno ad oggetto lo schema di decreto legislativo recante *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, ai contratti di rivendita e di scambio*.

E' l'atto del Governo n. 327 della XVI legislatura.

O più esattamente, esse concernono la parte di quello schema (allegato 1) recante un codice del turismo di nuova elaborazione, non anche la parte (allegato 2) attuativa della citata direttiva comunitaria ed incidente sul codice del consumo già vigente (ossia il decreto legislativo n. 206 del 2005).

L'atto in esame (ove emanato senza modifiche nel suo impianto) costituirebbe infatti *esercizio congiunto di due deleghe del tutto distinte*.

Ai fini dell'approntamento di un codice del turismo, si avvale della generale delega al *riassetto normativo*, recata dall'articolo 14, commi 15 e 18, della legge n. 246 del 2005.

Per l'attuazione della direttiva 2008/122/CE, si avvale della delega posta dall'articolo 1, commi 1 e 3 (ed allegato B) della legge n. 96 del 2010 (legge comunitaria 2009).

Diversi sono i termini per l'esercizio delle due deleghe, così come distinto si configura il procedimento parlamentare di vaglio consultivo dello schema - solo la parte relativa al codice del turismo risultando assegnata per il parere alla Commissione bicamerale per la semplificazione.

E' su tale parte, dunque, che si appuntano le presenti annotazioni, nell'intento non già di condurre una puntuale disamina del testo bensì di cogliere alcuni profili, tali da involgere una più generale riflessione sulla codificazione di settore e le sue problematiche.

E' stato eccepito dalle Regioni in sede di Conferenza unificata, riguardo lo schema di codice del turismo, che la delega all'emanazione di "disposizioni integrative, di riassetto o correttive", recata dal citato articolo 14, *comma 18*, della legge n. 246 del 2005, fosse accessoria rispetto alla previa emanazione di uno o più decreti legislativi di semplificazione e riassetto (ai sensi del *comma 15* di quel medesimo articolo), la quale non si è realizzata. Talché sarebbe venuto meno il presupposto della delega.

Di diverso avviso il Consiglio di Stato, che nella sua attività consultiva ha avuto occasione di rimarcare come la delega di cui al comma

18 fosse 'autonoma' (pur facendo rinvio ai medesimi principi e criteri direttivi) rispetto alla delega di cui al comma 15, quanto al termine di suo esercizio.

Sul versante parlamentare, può dirsi acquisito orientamento che nel termine indicato dal comma 18 possa condursi un riassetto ancorché non effettuato innanzi. La *ratio* di quel comma (come riscritto dall'articolo 13 della legge n. 15 del 2009) mirava proprio a consentire tale differimento, posto che l'iniziale previsione della legge n. 246 - circa una contestualità, dello sfoltimento normativo secondo il procedimento 'taglia-leggi' e del riassetto - si era andata rivelando infondata, o per meglio dire si era scontrata con la complessità di conduzione del procedimento 'taglia-leggi', tale da drenare la maggiore attenzione e lasciar incompiuta l'istanza del riassetto.

Successive novelle all'articolo 14 della legge n. 246 intesero perciò operare un duplice differimento temporale, rispetto all'entrata in vigore del decreto legislativo 'salva-leggi' (sottrattivo di atti all'abrogazione automatica disposta dalla medesima legge n. 246: è il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179).

Da un lato, fu differita di un anno la decorrenza dell'effetto abrogativo automatico generalizzato di 'ghigliottina' (sì da consentire, in tale interludio temporale, il 'recupero' di atti erroneamente destinati all'abrogazione); dall'altro, fu differito di due anni il termine per il riassetto normativo, originariamente inteso come contestuale alla decurtazione di atti obsoleti e tale, tuttavia, non rivelatosi. In questo modo, esso avrebbe avuto un maggior lasso di tempo per realizzarsi.

Nella percezione parlamentare, può dirsi dunque non particolarmente controversa l'interpretazione dell'articolo 14, comma 18, della legge n. 246, nel senso ch'esso autorizzi il riassetto (entro due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 179 del 2009) senza che questo sia risolutivamente condizionato dal previo suo avvio entro il precedente termine previsto dal comma 15.

In altri termini, nel dettato (invero rapido) del comma 18, recante delega all'emanazione di "disposizioni integrative, di riassetto o correttive", altro sono la 'integrazione e correzione', che per definizione presuppongono un precedente esercizio della delega, altro è il 'riassetto', che pare prescindere.

Dalle disposizioni della legge n. 246 (più esattamente, del suo articolo 14) sinora richiamate - ossia i commi 15 e 18 - emerge come qui si tratti di *delega alla semplificazione e al riassetto*.

Suoi principi e criteri direttivi sono (per espresso rinvio operato dal comma 15) quelli posti dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

Una delega siffatta ammette l'esercizio di un potere innovativo delle disposizioni vigenti. Il riassetto non si limita ad un mero coordinamento formale, potendo estendersi ad un adeguamento della disciplina normativa, nel quale "l'obiettivo della coerenza logica e sistematica implica la potestà di innovare l'ordinamento" (come ebbe ad osservare il Consiglio di Stato, in ultimo nel parere sullo schema di codice dell'ordinamento militare).

Se tale riguardo può dirsi oramai acclarato, un elemento di problematicità si pone nel determinare la latitudine di tale potestà innovativa, ed i suoi limiti (per alcuni cenni, cfr. il *dossier* n. 31 di questa collana).

L'articolo 20 della legge n. 59, se vale a perimetrare il recinto della semplificazione, in minor misura pare conseguire tale risultato in ordine al riassetto. Del resto, l'intelaiatura di principi e criteri direttivi posti in quell'articolo per il riassetto era originariamente intesa quale complementare e di 'cornice' rispetto a principi e criteri specifici, da stabilirsi per le singole materie con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo (strumento poi dissoltosi: l'ultima legge annuale di semplificazione è stata appunto la legge n. 246 del 2005).

Successivamente, la legge n. 246 ha mutuato i principi formulati dall'articolo 20 della legge n. 59 ponendoli a criterio direttivo di una onnicomprensiva delega al riassetto (contenuta nell'articolo 14, comma 15 più volte citato), senza che sia più necessaria la 'sponda' di principi e criteri per le singole materie. In tal modo, è venuta meno una (possibile) previa determinazione da parte del Parlamento di profili contenutistici del riassetto della singola materia.

L'estensione e i limiti del riassetto *ex* articolo 14, comma 15, della legge n. 246 non si direbbero perciò cristallizzati una volta per tutte (entro comunque margini, oltre i quali si profilerebbe un eccesso di delega per sua indeterminatezza), risultando piuttosto (in parte) rimessi alla dialettica di legislatore delegato e Parlamento in sede consultiva su atti del Governo.

Per suo conto il Consiglio di Stato, nella sua pareristica, ha avuto modo di fornire circa il 'riassetto' alcuni spunti definitivi, entro un complessivo orientamento, riguardo la innovazione dell'ordinamento, assai 'permissivo' in talune occasioni (cfr. il menzionato parere sullo schema di codice dell'ordinamento militare, su cui già il *dossier* n. 31). Sullo schema di codice in esame, esso si limita a rammentare che gli "ampi criteri" recati dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 consentono "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".

Ai fini della presente ricognizione, basti rilevare come lo schema in esame (sebbene in ampia parte conduca "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", annota il Consiglio di Stato) operi - talora - innovazione delle disposizioni vigenti.

Così è, ad esempio, per l'articolo 8 dello schema, là dove prevede che l'attività di guida turistica sia esercitata su tutto il territorio nazionale (la relazione introduttiva dello schema motiva tale scelta alla stregua di rimozione di una lesione alla libera circolazione dei servizi - che è principio sancito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - nonché di una discriminazione a sfavore delle guide italiane rispetto a quelle di altri Paesi membri).

Di contro, il vigente articolo 7, comma 6, della legge n. 135 del 2001 esclude che l'autorizzazione (regionale) all'esercizio dell'attività di guida turistica abbia validità su tutto il territorio nazionale.

Peraltro, successiva disposizione ha previsto che l'attività di guida turistica non possa essere subordinata all'obbligo di autorizzazioni preventive, "fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali" (così l'articolo 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 70 del 2007).

Per inciso, su tale materia il disegno di legge comunitaria 2010 (in corso di discussione parlamentare nel momento di pubblicazione delle presenti note: è l'A.S. n. 2322, approvato in prima lettura dal Senato il 2 febbraio 2011, indi trasmesso alla Camera, quale A.C. n. 4059) reca, in un apposito articolo, delega al Governo per il "riordino normativo della disciplina della professione di guide turistiche".

O quale altro esempio, può ricordarsi l'articolo 30 dello schema, il quale prevede che parte della quota dell'8 per mille destinata allo Stato sia convogliata verso un Fondo per i buoni vacanze, laddove l'articolo 48 della legge n. 222 del 1985 prevede che la quota statale sia utilizzata per interventi straordinari (per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali), tra i quali la destinazione a buoni vacanze non figura.

Ancora, innovative sono la previsione legislativa di un danno da vacanza rovinata (configurato quale danno, non patrimoniale, risarcibile); o di una traslazione alla copertura assicurativa privata obbligatoria, della garanzia per insolvenza o fallimento del venditore o dell'organizzatore (per

i viaggi all'estero ai fini del rimborso e del rimpatrio, nonché della largizione di una immediata disponibilità economica per il rientro forzato da Paesi extracomunitari in occasione di emergenze: tale garanzia è invece affidata secondo la disciplina vigente - recata dall'articolo 100 del decreto legislativo n. 206 del 2005 - ad un Fondo nazionale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri). Così, rispettivamente, gli articoli 49 e 52 dello schema.

Potrebbe infine ricordarsi - in questa sommaria e non esaustiva indicazione di alcuni esempi - l'articolo 51 dello schema, con il quale verrebbe meno la previsione di un termine cogente per la presentazione del reclamo da parte del turista al rientro dalla vacanza (tale termine è di dieci giorni, nella previsione dell'articolo 98 del decreto legislativo n. 206 del 2005).

O la disciplina (recata dagli articoli 69 e 70) di un coinvolgimento del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, nella gestione di reclami circa l'osservanza delle disposizioni del codice del turismo, quale rimedio stragiudiziale delle controversie - materia, questa, intersecante la mediazione delle controversie civili e commerciali, oggetto del decreto legislativo n. 28 del 2010 (il quale ha previsto, all'articolo 5, che per determinate controversie l'esperimento del procedimento di mediazione divenga condizione di procedibilità della domanda giudiziale, a decorrere dal 21 marzo 2011).

In breve, già da una prima ricognizione emerge come lo schema di codice in esame persegua un riassetto, permeato di elementi innovativi rispetto all'ordinamento di settore vigente. Per talune disposizioni, non di solo coordinamento o 'adeguamento' ad intervenute evoluzioni giurisprudenziali o normative pare trattarsi, dunque, bensì di libere scelte creative.

Quale incidentale annotazione di metodo, a carattere generale, *parrebbe invero auspicabile che gli schemi di atti di riassetto censiscano, in via riepilogativa entro il proprio apparato illustrativo, le innovazioni introdotte, non riconducibili al mero coordinamento delle disposizioni vigenti.*

Codificazione statale in materia regionale: così potrebbe rubricarsi un peculiare profilo, inerente allo schema in esame.

Il turismo non figura tra le materie costituzionalmente attribuite (dall'articolo 117, commi 2 e 3 della Costituzione) alla legislazione (esclusiva o concorrente) statale.

Esso è pertanto attribuito alla competenza legislativa regionale.

L'articolo 117, comma 4 della Costituzione scandisce infatti: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Tale clausola di chiusura definisce la competenza legislativa regionale cd. residuale. In questa ricade anche la materia del turismo.

Non per questo, tuttavia, rimane precluso allo Stato qualsivoglia intervento normativo.

In primo luogo, rileva se nell'oggetto di volta in volta disciplinato emergano (e prevalgano) profili materiali altri rispetto al turismo, tali da radicare la competenza (esclusiva o concorrente) statale.

Si è innanzi accennato alla disciplina dell'attività di guida turistica: in essa la componente del turismo si intreccia con altra, le professioni, per la quale vi è competenza statale concorrente (figurando le professioni nell'enumerazione di materie dettata dall'articolo 117, comma 3 della Costituzione). Lo Stato può dunque intervenire, dettando con legge i principi fondamentali (trattandosi, nell'esempio riportato, di legislazione concorrente, non già esclusiva).

Lo stesso può dirsi ove sia abbia intersecazione con profili - quali ordinamento civile, tutela della concorrenza, diritto alla salute, coordinamento informativo statistico ed informatico, ed altri ancora ipotizzabili (quali ordine pubblico, tutela dell'ambiente e dei beni culturali, loro valorizzazione, ecc.) - riconducibili alle materie indicate dall'articolo 117, comma 2 (legislazione statale esclusiva) e comma 3 (legislazione statale concorrente).

Ma non è questa l'unica legittimazione di un intervento normativo statale.

In secondo luogo, rileva l'attrazione in sussidiarietà a livello centrale.

Trattandosi di escogitazione della giurisprudenza costituzionale, vale riportare quest'ultima, ed in particolare la sentenza della Corte costituzionale n. 76 del 2009.

La Corte ha rilevato che, secondo la sua giurisprudenza, "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 e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione"

E' dunque un'esigenza di *unitarietà* nell'esercizio di funzioni amministrative, ad abilitare una loro previa disciplina legislativa statale (pur se derogatoria rispetto all'ordine delle competenze legislative).

Proprio per tale carattere derogatorio, l'intervento normativo statale non può dirsi franco da condizioni e limiti.

Al contrario, esso è circondato da alcune condizioni, rimarcate dalla Corte costituzionale. Essa ha sottolineato la necessità 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".

La medesima sentenza calibrava tali indicazioni per la materia del turismo. "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".

Da parte del Governo (nella relazione illustrativa dello schema in esame), la giurisprudenza costituzionale è richiamata onde corroborare la legittimità del proprio intervento di riassetto codicistico, in una materia, il turismo, attribuita alla competenza legislativa regionale residuale.

Da parte delle Regioni (in sede di Conferenza unificata) è opposta l'incostituzionalità dello schema in esame, per la latitudine dell'intervento legislativo (che eccederebbe i limiti di una attrazione in sussidiarietà dettata da mere esigenze di unitarietà) e per l'inottemperanza alla leale collaborazione (la quale richiederebbe forme di coinvolgimento regionale, come l'acquisizione dell'intesa, non realizzatesi nella predisposizione dello schema).

Da parte del Consiglio di Stato - fermo restando, esso rileva, il dovere dello Stato di recuperare il consenso del mondo delle autonomie, concludendo intese nella fase di esercizio dei poteri amministrativi attratti per sussidiarietà ascendente - si ammette l'intervento codicistico, del quale "non va enfatizzato il carattere esaustivo ed onnicomprensivo, ma piuttosto la portata di riassetto e riordino del settore, rispetto al quale riassetto e riordino, va verificata puntualmente l'esistenza di una ragione di intervento del legislatore statale".

Spetterebbe dunque ad un esame puntuale delle diverse disposizioni, rivelare l'esistenza o meno di una ragione legittimante della disciplina di fonte legislativa statale (e se essa si mantenga nei confini ad essa propri, nel caso di legislazione concorrente).

"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". Così conclude il Consiglio di Stato, nel suo parere sullo schema.

In breve, emerge da quanto sopra esposto la complessità (e problematicità) della codificazione statale su materia regionale. Se ne era avuta parziale anticipazione con l'atto del Governo n. 164 (nonostante fosse codificazione rifluita, dalla complessiva materia dell'agricoltura, a quella della "attività agricola", meglio riconducibile all'ordinamento civile ed alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, contemplati dall'articolo 117, comma 2 della Costituzione). E lo schema di codice dell'attività agricola non ha sinora perfezionato l'*iter* di emanazione, a più di un anno dalla sua presentazione.

Si comprende, sulla scorta di queste considerazioni, come rimanga comunque fuori dalla portata dello schema di codice del turismo l'ambizione ad una complessiva rivisitazione della *governance* del turismo, la quale, sfrangiata in una miriade di interlocutori istituzionali sul territorio, è fattore non ultimo di complessità (e di limitata attrattiva per gli investimenti esteri) nel 'rendimento' di questo settore.

Altro profilo che lo schema di codice del turismo evidenzia, è il *rapporto tra codici di settore*.

Rispetto ai 'grandi' codici, come il codice civile, va da sé che si ponga, per il codice di settore, una relazione, che in via generale è di rinvio e subordinazione, di specificazione, o di non interferenza (come è, nello schema in esame, per la definizione di impresa turistica recata dall'articolo 4, che rileverebbe ai fini della disciplina pubblicistica, non già della disciplina codicistica e fallimentare di diritto privato: l'attività turistica può essere esercitata anche da chi non è qualificato imprenditore ai sensi del codice civile; la natura turistica dell'attività non vale a qualificare l'impresa come definita dal codice civile) (secondo il medesimo articolo 4 dello schema, l'iscrizione al registro delle imprese sarebbe condizione per fruire di agevolazioni e benefici, non anche per l'esercizio dell'attività).

Vi può essere altresì, rispetto alla generale disciplina contenuta nel 'grande' codice, innovazione, nella forma della novella (lo schema di codice dell'attività agricola 'immetteva' alcune sue disposizioni nel codice civile, modificandone articoli) o della previsione di una disciplina speciale. Così è

per la inedita previsione recata dall'articolo 49 dello schema in esame di un danno non patrimoniale da vacanza rovinata, in caso di pacchetto turistico; o anche per la previsione - peraltro censurata dal Consiglio di Stato come foriera di soverchi e poco rilevanti contenziosi - recata dall'articolo 45, che ai fini della risarcibilità del danno, patrimoniale, per inadempimento contrattuale, tale debba considerarsi l'inottemperanza "anche lieve" degli standard qualitativi del pacchetto turistico prospettati.

Qui si vuole tuttavia alludere ad altro riguardo, ossia la relazione tra codici di settore, parimenti collocati 'al di sotto' del grande codice civile.

Per lo schema di codice del turismo, tale relazione si pone con il codice del consumo (è il decreto legislativo n. 206 del 2005).

Da quest'ultimo, lo schema acquisisce a sé la disciplina dei servizi turistici.

Le relative disposizioni dunque 'migrano' dal codice del consumo (del quale sono pertanto abrogati gli articoli 82-99) allo schema di codice del turismo (suo Titolo VI).

La relazione introduttiva di quest'ultimo motiva questa scelta alla luce della poliedricità della figura del consumatore, che si fraziona in una pluralità di figure a seconda del contenuto oggettivo dell'atto di consumo, tale da riverberarsi sulla tipologia del contratto e, conseguentemente, sulle regole di tutela del consumatore stesso.

Ne segue - prosegue la relazione introduttiva - 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".

E "molteplici ragioni di carattere 'tecnico-giuridico' suggeriscono oggi di accostare ai sub-settori speciali testé menzionati (bancario, finanziario, assicurativo) quello turistico", prosegue la relazione.

"Si obietterà il conseguente onere di coordinamento della fonte speciale (codice del turismo) con quella generale (codice del consumo); ma è agevole replicare che questo problema non è affatto nuovo, essendo stato proprio negli ultimi anni sviscerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza".

Ne è confermata una esigenza di *coordinamento*, posta dalla compresenza di codici di settore (o sotto-settore) su materie intersecantisi.

Nelle vedute della legge n. 246 del 2005 (sulla cui scorta è presentato dal Governo lo schema di decreto legislativo in esame), riassetto e semplificazione sono fila che si intrecciano (posto il rinvio all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997).

Ed in tema di semplificazione, alcune disposizioni dello schema sono da richiamare.

A fronte del turista-consumatore, si pone una offerta turistica ripartita in un duplice novero di operatori: ricettivo e dell'intermediazione.

Nel primo figurano - prevede lo schema - le strutture alberghiere, "para-alberghiere" (secondo dicitura che si direbbe inedita nella legislazione nazionale), extra-alberghiere, all'aperto, di mero supporto.

Nel secondo figurano le agenzie di viaggio e turismo ed i *tour operator*.

Ebbene: per l'uno come per l'altro settore, lo schema esplicita (rispettivamente articoli 19 e 24) l'applicabilità della *segnalazione certificata di inizio attività*.

E' la cd. SCIA, disciplinata dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 (come riscritto dal decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122).

Per quanto concerne le strutture ricettive, l'applicabilità dell'articolo 19 della legge n. 241 era già prevista dall'articolo 83 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (attuativo di direttiva comunitaria relativa ai servizi del mercato interno).

Quest'ultima disposizione (peraltro antecedente alla revisione dell'articolo 19 della legge n. 241, operata dal decreto-legge n. 78 del 2010) faceva salva l'applicazione dell'articolo 9 della legge n. 135 del 2001.

Talché lo schema di codice (nel richiamato suo articolo 19) non opera un mero rinvio alla SCIA (come disciplinata dall'articolo 19 della legge n. 241 oggi vigente) bensì vi innesta alcune altre disposizioni, mutate appunto da quell'articolo 9 della legge n. 135.

Tale sovrapposizione di disposizioni ulteriori (che finirebbero per risultare specifiche per il settore turistico ricettivo) è censurata dal Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema, in quanto ritenuta contraddittoria rispetto alla finalità di semplificazione normativa, dal momento che si verrebbe a profilare una disciplina puntuale della SCIA per il settore ricettivo, difforme rispetto alla disciplina di portata generale. Analogo monito è mosso riguardo l'applicazione delle SCIA alle agenzie di viaggio (ancorché gli scostamenti dell'articolo 24 dello schema dalla disciplina generale della SCIA siano più contenuti - ma pur sempre sussistenti, eccepisce il Consiglio di Stato).

In tema di semplificazione, vale infine rammentare, dello schema, l'articolo 20, secondo cui si applicano alle imprese impegnate nella ricezione turistica (non anche alle agenzie di viaggio tuttavia, se valesse il dettato testuale di quell'articolo) le disposizioni relative allo *Sportello unico per le attività produttive* (di cui all'articolo 38 del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133; il relativo regolamento attuativo è stato recato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010).

In definitiva, riguardo la segnalazione certificata di inizio attività nonché lo Sportello unico delle attività produttive, lo schema si attiene ad una trasposizione (non priva di alcuni elementi problematici, per le stratificazioni normative intervenute) di disposizioni vigenti entro il corpo codicistico, più che prospettare innovative scelte di semplificazione.

La codificazione di settore palesa, talora, il tema della variazione della forza formale delle disposizioni raccolte.

In particolare, qualora disposizioni poste da regolamenti o altri atti di natura secondaria confluiscono nel decreto-legislativo recante il codice di settore, di quelle si ha *legificazione*, esse acquistano cioè forza di legge.

Ne segue un 'irrigidimento' delle disposizioni, modificabili successivamente con atto di rango legislativo.

Lo schema in esame non ricorre di frequente alla legificazione di disposizioni non legislative. Tuttavia può menzionarsi almeno un esempio in cui questo accada.

L'articolo 13 detta disposizioni in materia di classificazione degli standard minimi qualitativi per le imprese turistiche ricettive. La relativa competenza è attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, svolgendo previsione della legge n. 135 del 2001 (che autorizzava un decreto di quell'organo) indi della legge n. 244 del 2007 (che autorizzava - all'articolo 2, comma 193, lettera a) - un decreto "di natura non regolamentare" del medesimo organo).

A quest'ultima previsione ha fatto seguito il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri 21 ottobre 2008, recante "Definizione delle tipologie dei servizi forniti dalle imprese alberghiere nell'ambito dell'armonizzazione della classificazione alberghiera".

Ebbene, l'articolo 8, comma 3 dello schema riproduce e fonde assieme disposizioni recate dal d.P.C.M. testé citato (suoi articoli 6 e 7), relative alla introduzione di un sistema di *rating*, associabile alle stelle, per gli alberghi (su base volontaria).

Per tali disposizioni, dunque, si avrebbe il transito da una natura non regolamentare ad altra, legislativa.

Suoi principi e criteri direttivi sono (per espresso rinvio operato dal comma 15) quelli posti dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997.

Una delega siffatta ammette l'esercizio di un potere innovativo delle disposizioni vigenti. Il riassetto non si limita ad un mero coordinamento formale, potendo estendersi ad un adeguamento della disciplina normativa, nel quale "l'obiettivo della coerenza logica e sistematica implica la potestà di innovare l'ordinamento" (come ebbe ad osservare il Consiglio di Stato, in ultimo nel parere sullo schema di codice dell'ordinamento militare).

Se tale riguardo può dirsi oramai acclarato, un elemento di problematicità si pone nel determinare la latitudine di tale potestà innovativa, ed i suoi limiti (per alcuni cenni, cfr. il *dossier* n. 31 di questa collana).

L'articolo 20 della legge n. 59, se vale a perimetrare il recinto della semplificazione, in minor misura pare conseguire tale risultato in ordine al riassetto. Del resto, l'intelaiatura di principi e criteri direttivi posti in quell'articolo per il riassetto era originariamente intesa quale complementare e di 'cornice' rispetto a principi e criteri specifici, da stabilirsi per le singole materie con la legge annuale di semplificazione e riassetto normativo (strumento poi dissoltosi: l'ultima legge annuale di semplificazione è stata appunto la legge n. 246 del 2005).

Successivamente, la legge n. 246 ha mutuato i principi formulati dall'articolo 20 della legge n. 59 ponendoli a criterio direttivo di una onnicomprensiva delega al riassetto (contenuta nell'articolo 14, comma 15 più volte citato), senza che sia più necessaria la 'sponda' di principi e criteri per le singole materie. In tal modo, è venuta meno una (possibile) previa determinazione da parte del Parlamento di profili contenutistici del riassetto della singola materia.

L'estensione e i limiti del riassetto *ex* articolo 14, comma 15, della legge n. 246 non si direbbero perciò cristallizzati una volta per tutte (entro comunque margini, oltre i quali si profilerebbe un eccesso di delega per sua indeterminatezza), risultando piuttosto (in parte) rimessi alla dialettica di legislatore delegato e Parlamento in sede consultiva su atti del Governo.

Per suo conto il Consiglio di Stato, nella sua pareristica, ha avuto modo di fornire circa il 'riassetto' alcuni spunti definitivi, entro un complessivo orientamento, riguardo la innovazione dell'ordinamento, assai 'permissivo' in talune occasioni (cfr. il menzionato parere sullo schema di codice dell'ordinamento militare, su cui già il *dossier* n. 31). Sullo schema di codice in esame, esso si limita a rammentare che gli "ampi criteri" recati dall'articolo 20 della legge n. 59 del 1997 consentono "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".

Ai fini della presente ricognizione, basti rilevare come lo schema in esame (sebbene in ampia parte conduca "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", annota il Consiglio di Stato) operi - talora - innovazione delle disposizioni vigenti.

Così è, ad esempio, per l'articolo 8 dello schema, là dove prevede che l'attività di guida turistica sia esercitata su tutto il territorio nazionale (la relazione introduttiva dello schema motiva tale scelta alla stregua di rimozione di una lesione alla libera circolazione dei servizi - che è principio sancito dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - nonché di una discriminazione a sfavore delle guide italiane rispetto a quelle di altri Paesi membri).

Di contro, il vigente articolo 7, comma 6, della legge n. 135 del 2001 esclude che l'autorizzazione (regionale) all'esercizio dell'attività di guida turistica abbia validità su tutto il territorio nazionale.

Peraltro, successiva disposizione ha previsto che l'attività di guida turistica non possa essere subordinata all'obbligo di autorizzazioni preventive, "fermo restando il possesso dei requisiti di qualificazione professionale previsti dalle normative regionali" (così l'articolo 10, comma 4, del decreto-legge n. 7 del 2007, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 70 del 2007).

Per inciso, su tale materia il disegno di legge comunitaria 2010 (in corso di discussione parlamentare nel momento di pubblicazione delle presenti note: è l'A.S. n. 2322, approvato in prima lettura dal Senato il 2 febbraio 2011, indi trasmesso alla Camera, quale A.C. n. 4059) reca, in un apposito articolo, delega al Governo per il "riordino normativo della disciplina della professione di guide turistiche".

O quale altro esempio, può ricordarsi l'articolo 30 dello schema, il quale prevede che parte della quota dell'8 per mille destinata allo Stato sia convogliata verso un Fondo per i buoni vacanze, laddove l'articolo 48 della legge n. 222 del 1985 prevede che la quota statale sia utilizzata per interventi straordinari (per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali), tra i quali la destinazione a buoni scuola non figura.

Ancora, innovative sono la previsione legislativa di un danno da vacanza rovinata (configurato quale danno, non patrimoniale, risarcibile); o di una traslazione alla copertura assicurativa privata obbligatoria, della garanzia per insolvenza o fallimento del venditore o dell'organizzatore (per

i viaggi all'estero ai fini del rimborso e del rimpatrio, nonché della largizione di una immediata disponibilità economica per il rientro forzato da Paesi extracomunitari in occasione di emergenze: tale garanzia è invece affidata secondo la disciplina vigente - recata dall'articolo 100 del decreto legislativo n. 206 del 2005 - ad un Fondo nazionale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri). Così, rispettivamente, gli articoli 49 e 52 dello schema.

Potrebbe infine ricordarsi - in questa sommaria e non esaustiva indicazione di alcuni esempi - l'articolo 51 dello schema, con il quale verrebbe meno la previsione di un termine cogente per la presentazione del reclamo da parte del turista al rientro dalla vacanza (tale termine è di dieci giorni, nella previsione dell'articolo 98 del decreto legislativo n. 206 del 2005).

O la disciplina (recata dagli articoli 69 e 70) di un coinvolgimento del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, nella gestione di reclami circa l'osservanza delle disposizioni del codice del turismo, quale rimedio stragiudiziale delle controversie - materia, questa, intersecante la mediazione delle controversie civili e commerciali, oggetto del decreto legislativo n. 28 del 2010 (il quale ha previsto, all'articolo 5, che per determinate controversie l'esperimento del procedimento di mediazione divenga condizione di procedibilità della domanda giudiziale, a decorrere dal 21 marzo 2011).

In breve, già da una prima ricognizione emerge come lo schema di codice in esame persegua un riassetto, permeato di elementi innovativi rispetto all'ordinamento di settore vigente. Per talune disposizioni, non di solo coordinamento o 'adeguamento' ad intervenute evoluzioni giurisprudenziali o normative pare trattarsi, dunque, bensì di libere scelte creative.

Quale incidentale annotazione di metodo, a carattere generale, *parrebbe invero auspicabile che gli schemi di atti di riassetto censiscano, in via riepilogativa entro il proprio apparato illustrativo, le innovazioni introdotte, non riconducibili al mero coordinamento delle disposizioni vigenti.*

Codificazione statale in materia regionale: così potrebbe rubricarsi un peculiare profilo, inerente allo schema in esame.

Il turismo non figura tra le materie costituzionalmente attribuite (dall'articolo 117, commi 2 e 3 della Costituzione) alla legislazione (esclusiva o concorrente) statale.

Esso è pertanto attribuito alla competenza legislativa regionale.

L'articolo 117, comma 4 della Costituzione scandisce infatti: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Tale clausola di chiusura definisce la competenza legislativa regionale cd. residuale. In questa ricade anche la materia del turismo.

Non per questo, tuttavia, rimane precluso allo Stato qualsivoglia intervento normativo.

In primo luogo, rileva se nell'oggetto di volta in volta disciplinato emergano (e prevalgano) profili materiali altri rispetto al turismo, tali da radicare la competenza (esclusiva o concorrente) statale.

Si è innanzi accennato alla disciplina dell'attività di guida turistica: in essa la componente del turismo si intreccia con altra, le professioni, per la quale vi è competenza statale concorrente (figurando le professioni nell'enumerazione di materie dettata dall'articolo 117, comma 3 della Costituzione). Lo Stato può dunque intervenire, dettando con legge i principi fondamentali (trattandosi, nell'esempio riportato, di legislazione concorrente, non già esclusiva).

Lo stesso può dirsi ove sia abbia intersecazione con profili - quali ordinamento civile, tutela della concorrenza, diritto alla salute, coordinamento informativo statistico ed informatico, ed altri ancora ipotizzabili (quali ordine pubblico, tutela dell'ambiente e dei beni culturali, loro valorizzazione, ecc.) - riconducibili alle materie indicate dall'articolo 117, comma 2 (legislazione statale esclusiva) e comma 3 (legislazione statale concorrente).

Ma non è questa l'unica legittimazione di un intervento normativo statale.

In secondo luogo, rileva l'attrazione in sussidiarietà a livello centrale.

Trattandosi di escogitazione della giurisprudenza costituzionale, vale riportare quest'ultima, ed in particolare la sentenza della Corte costituzionale n. 76 del 2009.

La Corte ha rilevato che, secondo la sua giurisprudenza, "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 e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione"

E' dunque un'esigenza di *unitarietà* nell'esercizio di funzioni amministrative, ad abilitare una loro previa disciplina legislativa statale (pur se derogatoria rispetto all'ordine delle competenze legislative).

Proprio per tale carattere derogatorio, l'intervento normativo statale non può dirsi franco da condizioni e limiti.

Al contrario, esso è circondato da alcune condizioni, rimarcate dalla Corte costituzionale. Essa ha sottolineato la necessità 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".

La medesima sentenza calibrava tali indicazioni per la materia del turismo. "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".

Da parte del Governo (nella relazione illustrativa dello schema in esame), la giurisprudenza costituzionale è richiamata onde corroborare la legittimità del proprio intervento di riassetto codicistico, in una materia, il turismo, attribuita alla competenza legislativa regionale residuale.

Da parte delle Regioni (in sede di Conferenza unificata) è opposta l'incostituzionalità dello schema in esame, per la latitudine dell'intervento legislativo (che eccederebbe i limiti di una attrazione in sussidiarietà dettata da mere esigenze di unitarietà) e per l'inottemperanza alla leale collaborazione (la quale richiederebbe forme di coinvolgimento regionale, come l'acquisizione dell'intesa, non realizzatesi nella predisposizione dello schema).

Da parte del Consiglio di Stato - fermo restando, esso rileva, il dovere dello Stato di recuperare il consenso del mondo delle autonomie, concludendo intese nella fase di esercizio dei poteri amministrativi attratti per sussidiarietà ascendente - si ammette l'intervento codicistico, del quale "non va enfatizzato il carattere esaustivo ed onnicomprensivo, ma piuttosto la portata di riassetto e riordino del settore, rispetto al quale riassetto e riordino, va verificata puntualmente l'esistenza di una ragione di intervento del legislatore statale".

Spetterebbe dunque ad un esame puntuale delle diverse disposizioni, rivelare l'esistenza o meno di una ragione legittimante della disciplina di fonte legislativa statale (e se essa si mantenga nei confini ad essa propri, nel caso di legislazione concorrente).

"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". Così conclude il Consiglio di Stato, nel suo parere sullo schema.

In breve, emerge da quanto sopra esposto la complessità (e problematicità) della codificazione statale su materia regionale. Se ne era avuta parziale anticipazione con l'atto del Governo n. 164 (nonostante fosse codificazione rifluita, dalla complessiva materia dell'agricoltura, a quella della "attività agricola", meglio riconducibile all'ordinamento civile ed alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, contemplati dall'articolo 117, comma 2 della Costituzione). E lo schema di codice dell'attività agricola non ha sinora perfezionato l'*iter* di emanazione, a più di un anno dalla sua presentazione.

Si comprende, sulla scorta di queste considerazioni, come rimanga comunque fuori dalla portata dello schema di codice del turismo l'ambizione ad una complessiva rivisitazione della *governance* del turismo, la quale, sfrangiata in una miriade di interlocutori istituzionali sul territorio, è fattore non ultimo di complessità (e di limitata attrattiva per gli investimenti esteri) nel 'rendimento' di questo settore.

Altro profilo che lo schema di codice del turismo evidenzia, è il *rapporto tra codici di settore*.

Rispetto ai 'grandi' codici, come il codice civile, va da sé che si ponga, per il codice di settore, una relazione, che in via generale è di rinvio e subordinazione, di specificazione, o di non interferenza (come è, nello schema in esame, per la definizione di impresa turistica recata dall'articolo 4, che rileverebbe ai fini della disciplina pubblicistica, non già della disciplina codicistica e fallimentare di diritto privato: l'attività turistica può essere esercitata anche da chi non è qualificato imprenditore ai sensi del codice civile; la natura turistica dell'attività non vale a qualificare l'impresa come definita dal codice civile) (secondo il medesimo articolo 4 dello schema, l'iscrizione al registro delle imprese sarebbe condizione per fruire di agevolazioni e benefici, non anche per l'esercizio dell'attività).

Vi può essere altresì, rispetto alla generale disciplina contenuta nel 'grande' codice, innovazione, nella forma della novella (lo schema di codice dell'attività agricola 'immetteva' alcune sue disposizioni nel codice civile, modificandone articoli) o della previsione di una disciplina speciale. Così è

per la inedita previsione recata dall'articolo 49 dello schema in esame di un danno non patrimoniale da vacanza rovinata, in caso di pacchetto turistico; o anche per la previsione - peraltro censurata dal Consiglio di Stato come foriera di soverchi e poco rilevanti contenziosi - recata dall'articolo 45, che ai fini della risarcibilità del danno, patrimoniale, per inadempimento contrattuale, tale debba considerarsi l'inottemperanza "anche lieve" degli standard qualitativi del pacchetto turistico prospettati.

Qui si vuole tuttavia alludere ad altro riguardo, ossia la relazione tra codici di settore, parimenti collocati 'al di sotto' del grande codice civile.

Per lo schema di codice del turismo, tale relazione si pone con il codice del consumo (è il decreto legislativo n. 206 del 2005).

Da quest'ultimo, lo schema acquisisce a sé la disciplina dei servizi turistici.

Le relative disposizioni dunque 'migrano' dal codice del consumo (del quale sono pertanto abrogati gli articoli 82-99) allo schema di codice del turismo (suo Titolo VI).

La relazione introduttiva di quest'ultimo motiva questa scelta alla luce della poliedricità della figura del consumatore, che si fraziona in una pluralità di figure a seconda del contenuto oggettivo dell'atto di consumo, tale da riverberarsi sulla tipologia del contratto e, conseguentemente, sulle regole di tutela del consumatore stesso.

Ne segue - prosegue la relazione introduttiva - che "il codice del consumo assurge al rango di disciplina generale, sia pure di settore, rispetto alla quale viene a delinearci la specialità della disciplina dei singoli sub-settori - bancario, finanziario, assicurativo - ritenuti pertanto speciali".

E "molteplici ragioni di carattere 'tecnico-giuridico' suggeriscono oggi di accostare ai sub-settori speciali testé menzionati (bancario, finanziario, assicurativo) quello turistico", prosegue la relazione.

"Si obietterà il conseguente onere di coordinamento della fonte speciale (codice del turismo) con quella generale (codice del consumo); ma è agevole replicare che questo problema non è affatto nuovo, essendo stato proprio negli ultimi anni sviscerato dalla dottrina e dalla giurisprudenza".

Ne è confermata una esigenza di *coordinamento*, posta dalla compresenza di codici di settore (o sotto-settore) su materie intersecantisi.

Nelle vedute della legge n. 246 del 2005 (sulla cui scorta è presentato dal Governo lo schema di decreto legislativo in esame), riassetto e semplificazione sono fila che si intrecciano (posto il rinvio all'articolo 20 della legge n. 59 del 1997).

Ed in tema di semplificazione, alcune disposizioni dello schema sono da richiamare.

A fronte del turista-consumatore, si pone una offerta turistica ripartita in un duplice novero di operatori: ricettivo e dell'intermediazione.

Nel primo figurano - prevede lo schema - le strutture alberghiere, "para-alberghiere" (secondo dicitura che si direbbe inedita nella legislazione nazionale), extra-alberghiere, all'aperto, di mero supporto.

Nel secondo figurano le agenzie di viaggio e turismo ed i *tour operator*.

Ebbene: per l'uno come per l'altro settore, lo schema esplicita (rispettivamente articoli 19 e 24) l'applicabilità della *segnalazione certificata di inizio attività*.

E' la cd. SCIA, disciplinata dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990 (come riscritto dal decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122).

Per quanto concerne le strutture ricettive, l'applicabilità dell'articolo 19 della legge n. 241 era già prevista dall'articolo 83 del decreto legislativo n. 59 del 2010 (attuativo di direttiva comunitaria relativa ai servizi del mercato interno).

Quest'ultima disposizione (peraltro antecedente alla revisione dell'articolo 19 della legge n. 241, operata dal decreto-legge n. 78 del 2010) faceva salva l'applicazione dell'articolo 9 della legge n. 135 del 2001.

Talché lo schema di codice (nel richiamato suo articolo 19) non opera un mero rinvio alla SCIA (come disciplinata dall'articolo 19 della legge n. 241 oggi vigente) bensì vi innesta alcune altre disposizioni, mutate appunto da quell'articolo 9 della legge n. 135.

Tale sovrapposizione di disposizioni ulteriori (che finirebbero per risultare specifiche per il settore turistico ricettivo) è censurata dal Consiglio di Stato nel suo parere sullo schema, in quanto ritenuta contraddittoria rispetto alla finalità di semplificazione normativa, dal momento che si verrebbe a profilare una disciplina puntuale della SCIA per il settore ricettivo, difforme rispetto alla disciplina di portata generale. Analogo monito è mosso riguardo l'applicazione delle SCIA alle agenzie di viaggio (ancorché gli scostamenti dell'articolo 24 dello schema dalla disciplina generale della SCIA siano più contenuti - ma pur sempre sussistenti, eccepisce il Consiglio di Stato).

In tema di semplificazione, vale infine rammentare, dello schema, l'articolo 20, secondo cui si applicano alle imprese impegnate nella ricezione turistica (non anche alle agenzie di viaggio tuttavia, se valesse il dettato testuale di quell'articolo) le disposizioni relative allo *Sportello unico per le attività produttive* (di cui all'articolo 38 del decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133; il relativo regolamento attuativo è stato recato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010).

In definitiva, riguardo la segnalazione certificata di inizio attività nonché lo Sportello unico delle attività produttive, lo schema si attiene ad una trasposizione (non priva di alcuni elementi problematici, per le stratificazioni normative intervenute) di disposizioni vigenti entro il corpo codicistico, più che prospettare innovative scelte di semplificazione.

La codificazione di settore palesa, talora, il tema della variazione della forza formale delle disposizioni raccolte.

In particolare, qualora disposizioni poste da regolamenti o altri atti di natura secondaria confluiscono nel decreto-legislativo recante il codice di settore, di quelle si ha *legificazione*, esse acquistano cioè forza di legge.

Ne segue un 'irrigidimento' delle disposizioni, modificabili successivamente con atto di rango legislativo.

Lo schema in esame non ricorre di frequente alla legificazione di disposizioni non legislative. Tuttavia può menzionarsi almeno un esempio in cui questo accada.

L'articolo 13 detta disposizioni in materia di classificazione degli standard minimi qualitativi per le imprese turistiche ricettive. La relativa competenza è attribuita alla Presidenza del Consiglio dei ministri, svolgendo previsione della legge n. 135 del 2001 (che autorizzava un decreto di quell'organo) indi della legge n. 244 del 2007 (che autorizzava - all'articolo 2, comma 193, lettera *a*) - un decreto "di natura non regolamentare" del medesimo organo).

A quest'ultima previsione ha fatto seguito il decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri 21 ottobre 2008, recante "Definizione delle tipologie dei servizi forniti dalle imprese alberghiere nell'ambito dell'armonizzazione della classificazione alberghiera".

Ebbene, l'articolo 8, comma 3 dello schema riproduce e fonde assieme disposizioni recate dal d.P.C.M. testé citato (suoi articoli 6 e 7), relative alla introduzione di un sistema di *rating*, associabile alle stelle, per gli alberghi (su base volontaria).

Per tali disposizioni, dunque, si avrebbe il transito da una natura non regolamentare ad altra, legislativa.

XVI legislatura, fascicoli pubblicati
(disponibili anche sul sito internet del Senato)

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura (maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge (giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito (luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa (settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008 (ottobre 2008)

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082 (ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione (novembre 2008)

n. 12

Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione (novembre 2008)

n. 13

AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas (dicembre 2008)

n. 14

Ancora un decreto-legge per abrogare leggi (dicembre 2008)

n. 15

Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (febbraio 2009)

n. 16

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole) (febbraio 2009)

n. 17

Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia (marzo 2009)

n. 18

Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento? (marzo 2009)

n. 19

Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia" (marzo 2009)

n. 20

Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008) (aprile 2009)

n. 21

Istruttoria degli atti normativi entro il Governo (aprile 2009)

XVI legislatura, fascicoli pubblicati
(disponibili anche sul sito internet del Senato)

(SEGUE DALLA TERZA DI COPERTINA)

n. 22

AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare) (maggio 2009)

n. 23

Qualità della normazione ed ordinamenti regionali (maggio 2009)

n. 24

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 69 del 2009 (giugno 2009)

n. 25

Costituzionalisti a Parlamento (sul 'taglia-leggi') (luglio 2009)

n. 26

Sullo schema di decreto legislativo 'salva-leggi': cenni introduttivi (ottobre 2009)

n. 27

Sul procedimento 'taglia-enti': cenni introduttivi (novembre 2009)

n. 28

Enti di ricerca: tra riordino e 'taglia-enti' (novembre 2009)

n. 29

Decreto legislativo 'salva-leggi': raffronto con il parere della Commissione bicamerale per la semplificazione (dicembre 2009)

n. 30

Codificazioni in corso: ordinamento militare e attività agricola (febbraio 2010)

n. 31

Riassetto normativo, codificazione, delegificazione (marzo 2010)

n. 32

Valutare le politiche pubbliche. Gli sviluppi in Francia (aprile 2010)

n. 33

Ancora in tema di codificazione. Il parere del Consiglio di Stato sullo schema di codice dell'attività agricola (maggio 2010)

n. 34

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 2243 (giugno 2010)

n. 35

Il codice del processo amministrativo: cenni introduttivi (luglio 2010)

n. 36

Semplificazione e pubblica amministrazione nella legge n. 122 del 2010 (settembre 2010)

n. 37

Due anni di 'nuova' AIR: un bilancio (ottobre 2010)

n. 38

Un decreto legislativo per tagliar leggi (dicembre 2010)

n. 39

Un codice tra manutenzione e rilancio: amministrazione digitale (gennaio 2011)

n. 40

Schema di codice del turismo: cenni su alcune problematiche (febbraio 2011)