

## **LEGISLAZIONE TURISTICA**

Il programma della classe quinta dell'indirizzo "Turistico" è dedicato allo studio della **legislazione turistica**.

La legislazione turistica è l'insieme delle norme giuridiche che regolano il turismo.

La prima parte del programma è dedicata all'analisi del diritto amministrativo. Si approfondiscono l'organizzazione e le funzioni della pubblica amministrazione in generale, e si analizzano le competenze degli enti pubblici e privati che operano nel settore turistico.

La seconda parte del programma è dedicata allo studio delle imprese turistiche (come le imprese ricettive e le agenzie di viaggi), dei contratti turistici (ad esempio il contratto di viaggio e il contratto d'albergo), delle professioni turistiche e della normativa a tutela del consumatore e del turista.

Infine si analizza brevemente la normativa comunitaria in tema di turismo.

Le linee guida ministeriali indicano per la disciplina "diritto e legislazione turistica" i seguenti argomenti di studio: compiti e funzioni delle istituzioni locali, nazionali ed internazionali nei rapporti con le imprese turistiche; rapporti tra enti e soggetti che operano nel settore turistico; fonti nazionali e comunitarie di finanziamento del settore; legislazione in materia di beni culturali ed ambientali; disciplina giuridica del commercio elettronico; normativa nazionale, comunitaria ed internazionale per la tutela del consumatore.

## 1 - GLI ORGANI COSTITUZIONALI

### **Gli organi costituzionali**

La Parte Seconda della Costituzione è intitolata “Ordinamento della Repubblica”. In questa parte della Costituzione sono disciplinati gli **organi dello Stato**: il titolo I è dedicato al Parlamento, il titolo II al Presidente della Repubblica, il titolo III al Governo e agli organi ausiliari, il titolo IV alla Magistratura, il titolo V alle Regioni, Province e Comuni, il titolo VI alla Corte costituzionale. Alla base dell'intero sistema costituzionale vi è il **principio democratico**. Il popolo partecipa all'esercizio della sovranità direttamente o attraverso l'elezione dei propri rappresentanti. Il corpo elettorale, infatti, elegge il Parlamento: quest'organo poi, in nome del popolo, esercita la funzione legislativa, elegge il Presidente della Repubblica (che svolge funzioni di controllo e di equilibrio verso gli altri organi costituzionali), e instaura un rapporto di fiducia col Governo. Il Governo esercita la funzione esecutiva ed, entro precisi limiti costituzionali, partecipa anche alla funzione legislativa. Il corpo elettorale esercita quindi un controllo “indiretto” su tutti gli organi dello Stato.

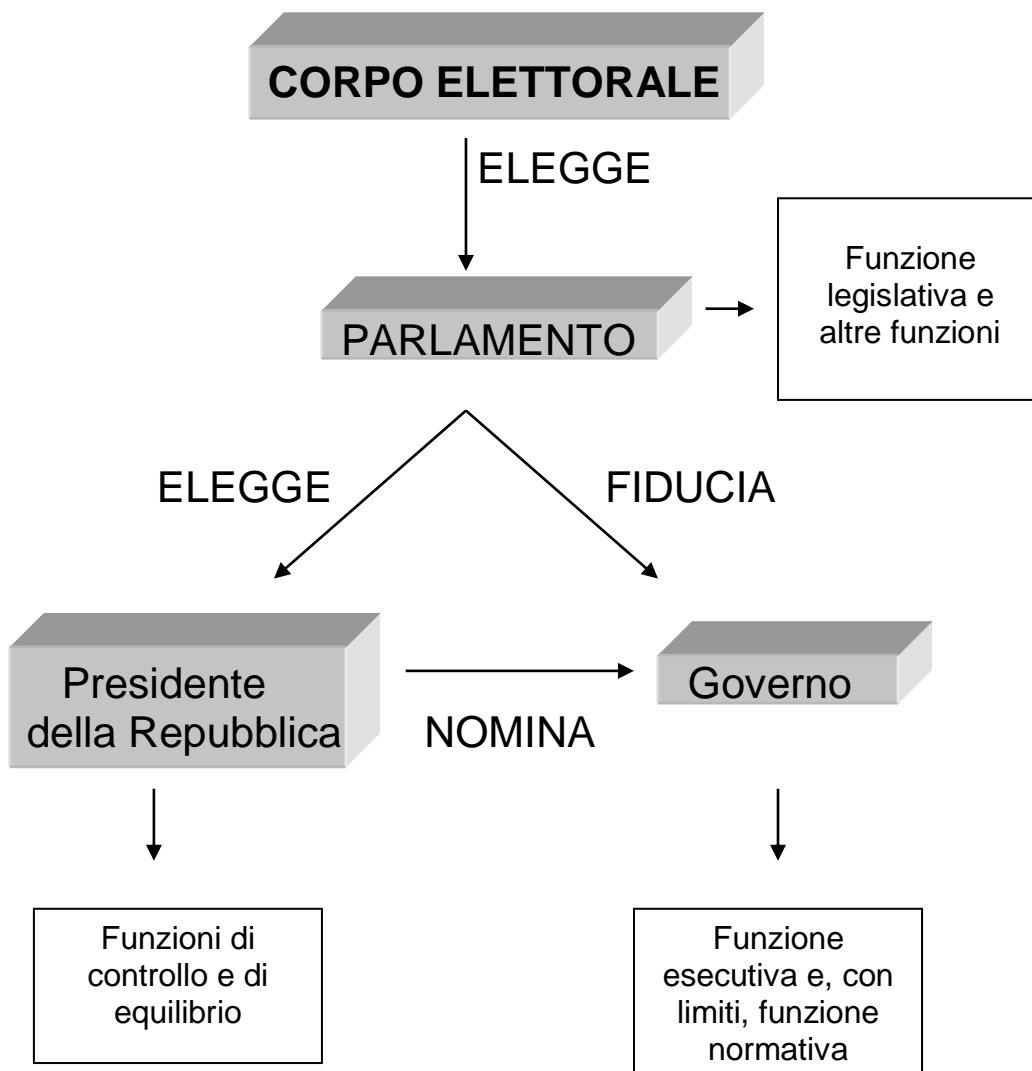
Attraverso il **rapporto di fiducia**, il Parlamento può determinare le dimissioni del Governo. Quest'ultimo deve godere continuamente della fiducia della “maggioranza” dei membri del Parlamento: questo significa concretamente che la maggioranza deve votare a favore del Governo. Se il Governo perde l'appoggio di almeno il 50%+1 dei membri di una Camera (e quindi la maggioranza viene a mancare), è costretto a dare le dimissioni.

Anche l'ordinamento italiano ha adottato, con alcune varianti, il **principio della divisione dei poteri** elaborato dall'illuminista francese Montesquieu a metà del '700, che prevedeva l'esercizio dei tre poteri fondamentali dello Stato (il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giurisdizionale), da parte di organi separati e indipendenti. Infatti la nostra Costituzione attribuisce:

- il potere legislativo al Parlamento (artt. 55 - 82);
- il potere esecutivo al Governo (artt. 92 - 96);
- il potere giurisdizionale alla Magistratura (artt. 101 - 110).

Il principio della divisione dei poteri non è applicato in maniera rigorosa, in quanto i vari organi, soprattutto il Parlamento e il Governo, esercitano anche altre funzioni, l'uno nei confronti dell'altro: ad esempio il Parlamento esprime la fiducia nei confronti del Governo e il Governo partecipa alla funzione legislativa.

Al Presidente della Repubblica (artt. 83 - 91) sono affidate funzioni di equilibrio e di controllo verso gli altri organi costituzionali e funzioni di rappresentanza dello Stato.



## 2 - IL GOVERNO

### Il Governo

Il Governo è l'organo che esercita il **potere esecutivo** e rappresenta il **vertice della pubblica amministrazione**. Nel rispetto del principio della separazione dei poteri, il Parlamento approva le leggi (e quindi esercita la funzione legislativa) e il Governo le "esegue", cioè le mette in pratica e le realizza (infatti il Governo viene anche chiamato "**esecutivo**"). Ad esempio se il Parlamento approva una legge con cui dispone l'innalzamento dell'obbligo scolastico, il Governo attraverso la Pubblica Amministrazione, (in questo caso attraverso il Ministero dell'istruzione e i suoi organi periferici), provvederà a costruire nuove scuole, ad assumere nuovi insegnanti, ad informare gli utenti, a controllare che gli studenti frequentino la scuola, e così via.

In realtà nel nostro ordinamento il principio della divisione dei poteri viene applicato in modo non rigoroso: l'eccezione più evidente al principio è rappresentata dal fatto che, entro i limiti stabiliti dalla Costituzione, **anche il Governo partecipa all'esercizio della funzione legislativa**.

La sede del Governo è a Palazzo Chigi a Roma. I vari ministeri di cui si compone il Governo hanno la propria sede centrale in diversi palazzi nella capitale.

## La composizione del Governo

Il Governo, al pari del Parlamento, è un **organo complesso**, cioè a sua volta composto da altri organi: compongono il Governo il **Presidente del Consiglio dei ministri** (o Capo del Governo), e i **ministri**; il Presidente del Consiglio e i Ministri formano il **Consiglio dei ministri**.

*Il **Governo** è composto dal Presidente del consiglio e dai Ministri che insieme formano il Consiglio dei ministri (art. 92 c. 1 Cost.).*



Nella repubblica parlamentare non c'è un rapporto diretto tra popolo e Governo: il corpo elettorale elegge il Parlamento e poi il Parlamento vota la fiducia al Governo (**rapporto di fiducia**). Questo significa che la **maggioranza** dei membri del Parlamento deve appoggiare e votare in favore del Governo, altrimenti questo è costretto a dare le dimissioni. Nel nostro ordinamento il Parlamento è composto da due Camere: nel rispetto del principio del bicameralismo perfetto, ogni Camera deve votare la fiducia al Governo. Questo significa che per ogni Camera la maggioranza dei deputati e la maggioranza dei senatori deve votare a favore del Governo: è sufficiente il voto contrario anche di una sola Camera, perché il Governo sia costretto a rassegnare le dimissioni.

Il Governo è dunque composto dal **Presidente del Consiglio dei ministri** (cioè il Capo del Governo), dai **ministri**, che insieme formano il **Consiglio dei ministri**. Questi vengono anche chiamati **organi necessari** del Governo, dal momento che se ne viene a mancare uno (ad esempio si dimette il Presidente del Consiglio), il Governo si scioglie automaticamente.

Partecipano a formare il Governo anche **organi secondari**, quali il **Vicepresidente del Consiglio**, i **sottosegretari** e i **viceministri**, il **Consiglio di gabinetto**, i **Comitati interministeriali**. Analizziamo le funzioni svolte da ogni organo che forma il Governo.

**PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI:** è il Capo del Governo e le sue funzioni consistono nel:

- formare il Governo e quindi scegliere i Ministri da proporre al Presidente della Repubblica perché vengano nominati;
- ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, dirigere la "politica generale del Governo";
- presiedere e organizzare i lavori del Consiglio dei Ministri;

- predisporre il programma di Governo che poi verrà presentato dal Consiglio dei Ministri al Parlamento perché venga approvato;
- rappresentare il Governo: quindi quando viene chiamato in causa il Governo, ad esempio dal Parlamento, è il Presidente del Consiglio che lo rappresenta e parla a nome di esso;
- mantenere l'unità di indirizzo politico, coordinando l'attività dei vari Ministri e risolvendo eventuali contrasti tra di essi;
- presiedere i Comitati interministeriali e il Consiglio di gabinetto.

Anche se è il Capo del Governo, in realtà non è un superiore gerarchico rispetto agli altri Ministri, ma viene definito come un “**primus inter pares**” (cioè un “primo tra i pari”, una figura preminente rispetto a cariche equiparate). Infatti non può dare ordini ai Ministri che riguardino i settori di loro competenza, né può costringerli alle dimissioni, se non minacciando le proprie. Le sue dimissioni infatti comportano le dimissioni dell'intero Governo. La sede della Presidenza del Consiglio è a Palazzo Chigi a Roma.

**VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO:** è l'organo che ha il compito di sostituire il Presidente del Consiglio in caso di suo impedimento temporaneo (viaggio all'estero, malattia, ecc.). Non ha altre funzioni specifiche, se non quelle che gli vengono delegate dal Presidente del Consiglio. Spesso tale carica è conferita ad un esponente dei partiti di maggioranza per offrire loro una posizione di prestigio.

**MINISTRI:** i Ministri sono al vertice di un settore della Pubblica amministrazione che si chiama **ministero** (o dicastero), come ad esempio l'istruzione, la sanità, la difesa, ecc. e sono anche membri del Consiglio dei Ministri. I Ministri generalmente sono scelti all'interno dei partiti di maggioranza che sostengono il Governo. A volte però vengono nominati anche Ministri “esterni”, scelti per le loro capacità e competenze in settori determinati, non iscritti a partiti, e quindi non politici di professione: in tal caso si parla di **Ministri tecnici**. Collaborano con il Ministro uno o più **sottosegretari** ed eventualmente i **Viceministri**, che appunto aiutano il Ministro ad esercitare le sue funzioni e svolgono gli incarichi che gli sono delegati. I Viceministri possono sostituire temporaneamente il Ministro e possono rappresentarlo nelle sedi in cui non può essere presente. Il Ministro svolge dunque due tipi di funzioni:

- **COME ORGANO DI VERTICE DI UN MINISTERO:** il Ministro è l'organo di vertice di un settore della Pubblica amministrazione, chiamato ministero. In tale ambito è compito del Ministro compiere atti di “alta amministrazione” e quindi provvedere all'organizzazione generale e al coordinamento del settore amministrativo di sua competenza;
- **COME MEMBRO DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI:** il Ministro ha il diritto di partecipare alle riunioni del Consiglio dei Ministri e ha il diritto di votare, contribuendo a definire l'indirizzo politico del Governo.

MINISTRI SENZA PORTAFOGLIO E MINISTRI AD INTERIM: i **ministri senza portafoglio** non sono a capo di un Ministero, ma sono a capo di un settore secondario della Pubblica amministrazione, chiamato Dipartimento, oppure svolgono funzioni specifiche individuate dalla Presidenza del Consiglio. Questi Ministri sono chiamati **ministri senza portafoglio**, perché, rispetto a quelli che sono a capo di un Ministero, hanno una ridotta capacità di spesa. Ad esempio sono Ministri senza portafoglio quelli che svolgono gli incarichi relativi alle “pari opportunità”, alle “politiche comunitarie”, alla “famiglia”. Può accadere inoltre che un Ministro dia le dimissioni o sia impossibilitato a continuare a svolgere le sue funzioni: in tal caso il suo incarico è assunto temporaneamente, appunto “ad interim”, da un altro Ministro o dallo stesso Presidente del Consiglio, in attesa di nominare un sostituto del Ministro che è venuto a mancare. In tal caso si parla di **ministri ad interim** o di **incarico ad interim**, nell’attesa appunto che il precedente Ministro possa riprendere a svolgere le sue funzioni oppure venga nominato un nuovo Ministro.

CONSIGLIO DEI MINISTRI: è l’organo più importante del Governo ed è composto da tutti i Ministri ed è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Consiglio dei Ministri svolge tutte le funzioni più importanti del Governo:

- approva i **disegni di legge** da presentare al Parlamento;
- approva il **programma di Governo** ed è quindi l’organo che determina l’indirizzo politico da seguire;
- approva gli **atti aventi forza di legge** (o **decreti**) del Governo e i **regolamenti governativi**;
- nomina i più **alti funzionari** dello Stato.

COMITATI INTERMINISTERIALI: sono degli organi composti da un numero ristretto di Ministri e a volte presieduti dal Presidente del Consiglio, che hanno una competenza specifica in determinati settori, e svolgono funzioni preparatorie e istruttorie per il Consiglio dei Ministri. Spesso i disegni di legge e i decreti vengono prima preparati e discussi dal Comitato interministeriale competente per materia e poi sottoposti all’approvazione definitiva del Consiglio dei ministri. Fra i Comitati interministeriali più importanti ricordiamo il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) e il CICR (Comitato interministeriale per il credito e il risparmio).

CONSIGLIO DI GABINETTO: è un organo presieduto dal Presidente del Consiglio e composto da un numero limitato di Ministri, di solito coloro che sono a capo dei Ministeri più importanti. Anche tale organo svolge la funzione di preparare i lavori del Consiglio dei Ministri e di supportare nella sua attività il Presidente del Consiglio.

## **La formazione del Governo**

In quali situazioni è necessario formare un nuovo Governo? Quando il Governo deve dare le dimissioni? Vediamo i vari casi.

- FINE LEGISLATURA: abbiamo visto che la legislatura è il periodo in cui resta in carica il Parlamento. E' una prassi costituzionale ormai consolidata che il Governo rassegni le dimissioni prima delle elezioni (in realtà resta in carica solo per l'ordinaria amministrazione, fino a che non venga formato il nuovo Governo). Il Governo può dunque restare in carica al massimo per la durata della legislatura, cioè cinque anni.
- CRISI DI GOVERNO:
  - si parla di **crisi parlamentare** quando la crisi avviene all'interno del Parlamento, e quindi quando c'è una votazione per verificare se il Governo goda della fiducia della maggioranza dei membri di ogni Camera. A sua volta la crisi parlamentare può essere provocata da varie cause:
    - in seguito alla **mozione di fiducia**: quando viene formato un nuovo Governo, questo deve presentarsi al Parlamento per verificare se disponga della fiducia della maggioranza dei parlamentari. In tale occasione viene votata la **mozione di fiducia**;
    - in seguito alla **mozione di sfiducia**: tale situazione si verifica nel caso in cui il Governo sia già in carica e in una Camera venga presentata una mozione di sfiducia. Con questo strumento si intende revocare, quindi togliere la fiducia, ad un Governo che è già in carica. Se la maggioranza dei membri di una Camera approva la mozione, il Governo è costretto a dare le dimissioni;
    - in seguito alla **questione di fiducia**: spesso il Governo presenta dei disegni di legge al Parlamento che considera particolarmente importanti per il proprio indirizzo politico, come la legge di bilancio, la legge di stabilità, ecc. Per indurre i parlamentari ad un'approvazione celere e senza inconvenienti, può porre la **questione di fiducia** sul disegno di legge: questo significa che, nel caso in cui il Parlamento non approvi il disegno di legge, il Governo automaticamente rassegnerà le dimissioni. Il parlamentare sa, quindi, che votando contro il disegno di legge, potrebbe contribuire a far cadere il Governo;
  - si parla, invece, di **crisi extraparlamentare**, nel caso in cui la crisi avvenga "fuori" dal Parlamento. E' questo un tipo di crisi frequente nel nostro sistema politico. Tale situazione si verifica quando esponenti di un partito di maggioranza dichiarano che non appoggeranno più il Governo. Se tale partito è fondamentale per raggiungere la maggioranza dei voti in Parlamento, può accadere che il Governo rassegni automaticamente le dimissioni, senza un voto di sfiducia. Se ad esempio un Governo gode della

fiducia del 55 % dei membri del Parlamento, (quindi della maggioranza), e il capo di un partito dichiara che i parlamentari iscritti al suo partito non appoggeranno più il Governo (e tali parlamentari rappresentano ad esempio il 15 % dei membri del Parlamento), si sa già che il Governo non gode più della fiducia della maggioranza, ma solo del 40 % dei membri del Parlamento. In tal caso, senza presentarsi in Parlamento (ecco perché si parla di crisi extraparlamentare), il Presidente del Consiglio comunica le proprie dimissioni e quelle del Governo.

## SCHEMA RIASSUNTIVO - FORMAZIONE DI UN NUOVO GOVERNO

- FINE LEGISLATURA
- CRISI DI GOVERNO:
  - crisi parlamentare
    - mozione di fiducia
    - mozione di sfiducia
    - questione di fiducia
  - crisi extraparlamentare

### La procedura per la formazione di un nuovo Governo

Non appena si verifica una crisi di Governo o alla fine della legislatura, dopo le elezioni, bisogna procedere alla formazione di un nuovo Governo. Nel frattempo, poiché il Paese non può restare senza una guida, il Governo precedente resta in carica per l'ordinaria amministrazione. Vediamo le varie fasi in cui si articola il **procedimento di formazione del Governo**.

- 1) **CONSULTAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA O INCARICO AL LEADER DELLA COALIZIONE DI PARTITI CHE HA VINTO LE ELEZIONI:** in caso di crisi di Governo, il Presidente della Repubblica inizia degli incontri con le più alte cariche dello Stato (i Presidenti delle due Camere) e con i rappresentanti dei vari partiti. Tali colloqui sono chiamati "**consultazioni**". Lo scopo di tali incontri è individuare una persona che possa formare il Governo, che a sua volta possa ottenere la fiducia del Parlamento. E' chiaro che il Presidente affiderà l'**incarico** di formare il Governo alla persona che è stata indicata dai partiti che "controllano" la maggioranza dei membri in Parlamento. Nel caso invece di nuove elezioni, grazie anche al nuovo sistema elettorale che impone ai partiti di formare delle coalizioni, in base all'esito delle elezioni, il Presidente conferirà automaticamente l'incarico al leader della coalizione che è uscita vincitrice dalle elezioni. Tale possibilità dipende dall'esito delle elezioni.
- 2) **NOMINA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO:** una volta individuata la persona, il Presidente della Repubblica affida a questa l'**incarico** di formare



un nuovo Governo e, in base all'articolo 92 della Costituzione, la **nomina Presidente del Consiglio**.

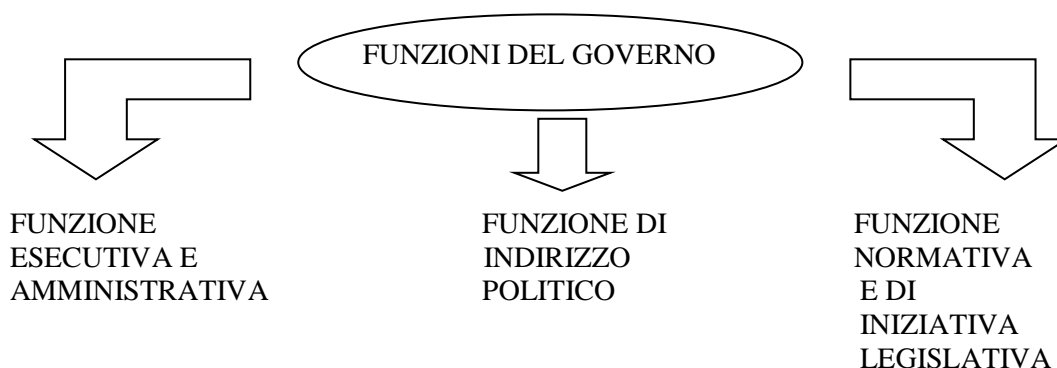
- 3) **NOMINA DI MINISTRI:** l'articolo 92 della Costituzione prevede che il Presidente della Repubblica, **su proposta** del Presidente del Consiglio, **nomina i Ministri**. Infatti, dopo aver ricevuto l'incarico di formare il nuovo Governo, il Presidente del Consiglio "incaricato" prepara la "lista dei Ministri" (mettendosi d'accordo con i vari partiti che si sono impegnati a sostenere il Governo), e la comunica al Presidente della Repubblica.
- 4) **IL GIURAMENTO:** dopo la nomina dei Ministri, a norma dell'articolo 93 della Costituzione, il Presidente del Consiglio e i Ministri stessi **prestano giuramento di fedeltà alla Costituzione e alla Repubblica**, "nelle mani" del Presidente della Repubblica. Da questo momento il Governo entra in carica ed inizia ad esercitare le sue funzioni e va quindi a sostituire il precedente Governo, che era rimasto in carica solo per espletare l'ordinaria amministrazione.
- 5) **LA FIDUCIA DEL PARLAMENTO:** entro 10 giorni dal giuramento, il Governo deve presentarsi davanti al Parlamento per ottenere la fiducia. In questa occasione il Presidente del Consiglio illustra al Parlamento il **programma di Governo** (cioè un documento che contiene tutti gli interventi e i progetti che il Governo intende realizzare nel caso in cui ottenga la fiducia). Il Parlamento vota quindi la **mozione di fiducia**: se la maggioranza dei membri di ogni Camera vota in favore del Governo, si dice che il Governo "ha ottenuto la fiducia dal Parlamento" e può continuare ad esercitare le sue funzioni. Come già detto, il Governo deve presentarsi davanti ad ogni Camera e ogni Camera deve votare la fiducia al Governo.

Che cosa succede invece se il Parlamento non concede la fiducia al Governo? Il procedimento di formazione del Governo ricomincia da capo: il Presidente della Repubblica procede con nuove consultazioni nel tentativo di trovare un accordo tra i partiti, e individuare dunque una persona cui conferire l'incarico di formare un nuovo Governo. Dopo vari tentativi, o nel caso in cui il Presidente si renda conto dell'impossibilità di formare un Governo che possa ottenere la fiducia, il Capo dello Stato potrebbe decidere di procedere allo **scioglimento anticipato del Parlamento**. In tal caso si tengono **elezioni politiche anticipate**. Si spera in questo modo di formare, attraverso le elezioni, un Parlamento diverso dal precedente, magari più coeso, che possa più facilmente concedere la fiducia ad un nuovo Governo.

## LE FUNZIONI DEL GOVERNO

### Le funzioni del Governo

---



**FUNZIONE ESECUTIVA E AMMINISTRATIVA:** secondo il principio della divisione dei poteri di Montesquieu, il Parlamento svolge la funzione legislativa e il Governo la funzione esecutiva. Il Parlamento quindi approva le leggi e il Governo provvede a renderle esecutive e a realizzarle. Se dunque il Parlamento approva una legge, ad esempio una riforma della maturità, il Governo si occupa, attraverso il Ministro dell'istruzione e il Ministero dell'istruzione, di applicare e rendere operativa la legge, ad esempio informando e dando istruzioni alle scuole. Il Governo, organo di vertice della Pubblica amministrazione, provvede dunque ad "eseguire" le leggi approvate dal Parlamento attraverso i Ministeri: a capo di un Ministero, quindi di un settore della Pubblica amministrazione, come la giustizia, la difesa e l'istruzione, abbiamo visto che vi è un Ministro. Spesso il Governo, nell'esercizio della funzione esecutiva, deve provvedere ad emanare norme secondarie rispetto alla legge, chiamate **regolamenti**, che integrano la legge approvata dal Parlamento.

**FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO:** il Governo, quando si presenta al Parlamento per ottenere la fiducia, presenta anche il **programma di Governo**, che abbiamo visto è il documento che contiene tutti gli interventi e le riforme che l'esecutivo ha intenzione di realizzare. La funzione di indirizzo politico consiste appunto nella preparazione e nella realizzazione del **programma**. Siccome il programma di Governo deve essere anche approvato dal Parlamento, si dice che la funzione di indirizzo politico è esercitata dal Parlamento (che appunto deve approvare il programma di Governo), e dal Governo (che deve provvedere a preparare e poi a realizzare il programma di Governo).

**FUNZIONE NORMATIVA:** abbiamo visto che il principio della divisione dei poteri non viene applicato in maniera rigorosa e l'eccezione più evidente è appunto costituita dal fatto che il Governo partecipa alla funzione normativa – legislativa, che dovrebbe spettare esclusivamente al Parlamento. Il Governo può dunque, entro limiti costituzionali ben precisi, approvare **atti aventi forza di legge**, cioè norme giuridiche gerarchicamente equiparate ad una legge del Parlamento, e

**norme secondarie**, cioè norme gerarchicamente subordinate alle leggi e agli atti aventi forza di legge. Gli atti aventi forza di legge approvati dal Governo sono i **decreti-legge** e i **decreti legislativi**; le norme secondarie approvate dal Governo prendono il nome di **regolamenti**.

FUNZIONE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA: il Governo ha anche il potere di presentare al Parlamento dei progetti di legge, che prendono il nome di **disegni di legge**. In questo caso il Governo partecipa alla prima fase dell' "iter legis", ha infatti il potere di iniziativa legislativa.

## **I decreti – legge e i decreti legislativi**

---

I DECRETI – LEGGE. L'articolo 77 della Costituzione riconosce al Governo, solo **in casi di necessità e urgenza**, il potere di approvare **atti aventi forza di legge**, detti **decreti- legge**. In una situazione di urgenza, quindi, dal momento che il Parlamento ha dei tempi di lavoro e di approvazione lunghissimi, il Governo può intervenire con un decreto – legge. Supponiamo ad esempio che si verifichi nel nostro Paese una calamità naturale, come un terremoto o un'alluvione. In tale situazione, oltre agli interventi immediati, il Governo potrebbe decidere di approvare un decreto – legge, per far fronte alla situazione di emergenza. Il decreto – legge è **approvato dal Consiglio dei ministri ed emanato dal Presidente della Repubblica** (sul testo ufficiale vi sarà la firma del Presidente della Repubblica e la "controfirma" del Presidente del Consiglio o del Ministro che ha proposto l'atto: in tal modo la responsabilità ricade sul Governo). Il decreto– legge viene dunque **pubblicato sulla Gazzetta ufficiale ed entra in vigore immediatamente**, cioè lo stesso giorno della pubblicazione (per i decreti – legge **non è prevista la "vacatio legis"**, il periodo di inefficacia di una norma che va dal giorno della pubblicazione alla sua entrata in vigore: dal momento che il decreto è approvato in una situazione di urgenza, non avrebbe senso attendere 15 giorni per aspettare l'entrata in vigore del decreto stesso). Il giorno stesso della pubblicazione il decreto – legge deve essere presentato alle Camere. Infatti il decreto deve essere convertito in legge dal Parlamento entro 60 giorni, altrimenti decade, cioè perde efficacia fin dall'inizio, retroattivamente: ogni effetto prodotto dal decreto – legge, nel caso in cui non venga convertito in legge dal Parlamento, verrà annullato. Nel caso del decreto – legge, dunque, **prima entra in gioco il Governo, e poi in un secondo momento, il Parlamento, solo per convertire il decreto in legge dello Stato.**

SCHEMA RIASSUNTIVO – IL DECRETO – LEGGE:

- ATTO AVENTE FORZA DI LEGGE
- CASI STRAORDINARI DI NECESSITÀ E URGENZA
- DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
- EMANAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
- PUBBLICAZIONE SULLA GAZZETTA UFFICIALE
- ENTRATA IN VIGORE IL GIORNO STESSO DELLA PUBBLICAZIONE SULLA GAZZETTA UFFICIALE (NO VACATIO LEGIS) E PRESENTAZIONE AL PARLAMENTO
- ENTRO 60 GIORNI IL PARLAMENTO DEVE CONVERTIRE IL DECRETO – LEGGE IN LEGGE DELLO STATO, ALTRIMENTI IL DECRETO DECADE CON EFFICACIA RETROATTIVA.

I DECRETI LEGISLATIVI. L'articolo 76 della Costituzione prevede che, entro certi limiti, il Parlamento possa **delegare** il Governo ad approvare un **decreto legislativo**. I decreti legislativi, come i decreti – legge, sono **atti aventi forza di legge**. Quando il Parlamento si trova di fronte a materie molto tecniche o complesse (come ad esempio il riordino di una materia intera, come un settore del diritto), dal momento che ha dei tempi di lavoro lunghi, può **approvare una legge delega**, con cui appunto delega, incarica il Governo ad approvare un decreto legislativo in quella materia. Nella legge delega vengono specificati l'**oggetto** di cui dovrà occuparsi il Governo, i **limiti** e i **principi fondamentali** che dovranno essere rispettati, la **scadenza temporale** entro la quale dovrà essere approvato il decreto dal Governo. Dopo l'approvazione della legge delega, **spetta al Consiglio dei ministri approvare il decreto – legislativo**, che verrà **emanato dal Presidente della Repubblica**. Il decreto verrà **pubblicato sulla Gazzetta ufficiale** ed entrerà in vigore normalmente dopo 15 giorni dalla pubblicazione, rispettando il periodo di "**vacatio legis**", dal momento che in tali casi non sussistono situazioni di urgenza, come avviene per il decreto – legge. Nel caso in cui il Governo, nell'approvare il decreto legislativo, non rispetti i limiti fissati dalla legge delega del Parlamento, potrebbe essere chiamata ad intervenire la Corte costituzionale per verificare la legittimità del decreto legislativo ed eventualmente abrogarlo. Nel decreto legislativo lo schema è quindi ribaltato rispetto al decreto – legge: **entra in gioco prima il Parlamento, con l'approvazione della legge delega, e poi il Governo con l'approvazione del decreto legislativo**.

SCHEMA RIASSUNTIVO – IL DECRETO LEGISLATIVO:

- ATTO AVENTE FORZA DI LEGGE
- MATERIE TECNICHE E COMPLESSE
- IL PARLAMENTO APPROVA LA LEGGE DELEGA
- LEGGE DELEGA:
  - OGGETTO
  - PRINCIPI FONDAMENTALI
  - LIMITI PER IL GOVERNO
  - SCADENZA
- IL CONSIGLIO DEI MINISTRI APPROVA IL DECRETO LEGISLATIVO
- EMANAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
- PUBBLICAZIONE SULLA GAZZETTA UFFICIALE
- ENTRATA IN VIGORE DOPO 15 GIORNI DALLA DATA DI PUBBLICAZIONE (VACATIO LEGIS)

## **I regolamenti**

Nell'esercizio della **funzione normativa**, il Governo può anche emanare norme secondarie chiamate **regolamenti**. Tali norme sono gerarchicamente subordinate alle leggi e agli atti aventi forza di legge (questo significa che non possono modificare o abrogare leggi o decreti), e di solito servono ad integrare e a specificare norme di rango superiore. Possono essere approvati dal Consiglio dei Ministri (in tal caso si parla di **regolamenti governativi**), o dal Presidente del Consiglio (**regolamenti del Presidente del Consiglio**) o dai singoli Ministri (**regolamenti ministeriali**). Si distinguono i **regolamenti ad efficacia interna**, che

producono effetti solo internamente alla Pubblica amministrazione, senza avere conseguenze sui cittadini (ad esempio una nuova organizzazione della struttura di un Ministero o di un ufficio), e i **regolamenti ad efficacia esterna**, che invece esplicano i propri effetti esternamente alla Pubblica amministrazione e hanno dirette conseguenze sulla vita del cittadino. Si possono poi distinguere i **regolamenti di esecuzione**, che provvedono ad eseguire una norma di rango superiore, i **regolamenti integrativi**, che provvedono ad aggiungere qualche cosa e a specificare una norma di grado superiore, e i **regolamenti indipendenti**, che intervengono in una materia ancora non disciplinata da una legge.

### **La responsabilità del Governo**

---

Si distingue tra **responsabilità politica** e **responsabilità penale**.

Il Governo è “politicamente” responsabile di fronte al Parlamento. Questo significa che deve rispettare il programma di Governo approvato dal Parlamento e in caso di sfiducia, deve rassegnare le dimissioni. Il Parlamento può anche votare una **sfiducia individuale** nei confronti di un singolo Ministro: nel caso in cui venga approvata la sfiducia individuale, dovrà dimettersi solo il Ministro nei confronti del quale la sfiducia è stata approvata.

Dal punto di vista penale, i membri del Governo possono essere chiamati a rispondere per eventuali reati davanti al **giudice ordinario**. Nel caso in cui vengano accusati di aver commesso un reato, ne risponderanno normalmente davanti al **giudice ordinario, previa autorizzazione della Camera cui appartengono**. Nel caso in cui il Ministro non sia anche parlamentare, il giudice dovrà richiedere l'**autorizzazione a procedere al Senato**. Ai ministri è stata dunque concesso uno status simile a quello dei parlamentari (**immunità processuale**).

## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### Il Governo e la funzione amministrativa

Il Governo è **al vertice dell'amministrazione dello Stato** e risponde al Parlamento dell'attività che viene svolta dagli organi e dagli uffici amministrativi che sono a lui sottoposti. Il Governo è formato dal Presidente del consiglio, dai ministri e dal Consiglio dei ministri. Le funzioni di direzione della pubblica amministrazione sono così ripartite tra gli organi del Governo:

- a) ciascun **ministro** è a capo di un particolare settore dell'amministrazione chiamato **ministero** ed è responsabile del suo andamento;
- b) alcuni atti amministrativi particolarmente importanti sono riservati alla decisione del **Consiglio dei ministri**. Tra di essi:
  - la nomina dei più alti funzionari dello Stato: prefetti, ambasciatori, capi di stato maggiore, direttori generali dei ministeri o di enti pubblici;
  - l'approvazione dei regolamenti governativi.

Questi atti vengono adottati sotto forma di "**decreto del Presidente della repubblica**" (d.p.r.) e sono quindi firmati ed emanati dal Capo dello Stato (il ruolo del Presidente è di tipo formale trattandosi di atti sostanzialmente governativi);

- c) il Presidente del consiglio ha il compito di **mantenere l'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo**, promovendo e coordinando l'attività dei ministri (art. 95), affinché gli atti che essi compiono siano coerenti con il programma generale del Governo. Svolge anche compiti di amministrazione diretta in alcuni settori di rilevanza generale, avvalendosi della Presidenza del Consiglio. La Presidenza del Consiglio si compone di vari **dipartimenti** che si occupano delle relazioni con l'Unione europea, delle relazioni con le Regioni e gli enti locali, delle politiche per le pari opportunità. La direzione politica dei dipartimenti è spesso affidata ad un **ministro senza portafoglio**.

### L'organizzazione centrale dei ministeri

I ministeri hanno una struttura organizzativa fatta a piramide, al cui vertice sta il **ministro** e in cui gli organi sono disposti dall'alto verso il basso lungo una scala gerarchica. Accanto a un'**organizzazione centrale** (con sede a Roma), che affronta le questioni di competenza del ministero su scala nazionale, esistono, in alcuni ministeri, **organi periferici** che hanno una competenza territoriale più limitata.

A capo di ogni ministero vi è un **ministro**. Egli ha il potere di adottare i regolamenti e i provvedimenti amministrativi più importanti che riguardano la materia di competenza del ministero, mediante l'adozione di **decreti ministeriali**. Tali atti sono efficaci verso l'esterno, in quanto vincolanti anche per i privati. Il ministro può inoltre impartire direttive e istruzioni agli organi sottoposti, mediante **circolari ministeriali**. Esse sono efficaci soltanto all'interno del ministero e non vincolano i cittadini.

Il ministro è coadiuvato da uno o più **sottosegretari** e dai **viceministri**, anch'essi di nomina politica, e dal **gabinetto del ministro**, che si compone di una serie di uffici

(ufficio legislativo, ufficio stampa, ecc.), che operano in stretto collegamento con il ministro stesso.

Al di sotto del ministro e dei sottosegretari opera la struttura burocratica del ministero. Essa può essere organizzata secondo **due modelli** diversi:

- il **modello delle direzioni generali**: è il modello tradizionale che attualmente è adottato soltanto in pochi ministeri. L'apparato del ministero è suddiviso in **direzioni generali**; ciascuna delle quali si occupa di un particolare settore di competenza del ministero. L'unità di indirizzo del ministero nel suo complesso è assicurata da un **segretario generale** che è un dirigente dello Stato. Tale sistema è stato adottato per quei ministeri che si trovano a dover agire in settori omogenei e non differenziati;
- il **modello dei dipartimenti**: è il modello più moderno ed è adottato da quasi tutti i ministeri. L'apparato del ministero è suddiviso in pochi grandi **dipartimenti** (4 o 5 per ogni ministero) che corrispondono alle grandi aree di intervento del ministero. Ciascun dipartimento ha grande autonomia nella gestione delle proprie politiche e del proprio personale. Non esiste la figura del segretario generale. I dipartimenti, a loro volta, comprendono gli **uffici dirigenziali generali** (tale soluzione è stata adottata ad esempio per quei ministeri come quello dell'Economia che esercitano le proprie funzioni in settori molto differenziati). Gli uffici dirigenziali generali dipendono gerarchicamente dal **Capo dipartimento**.

Gli incarichi per le posizioni più rilevanti sono regolati in base al sistema dello **spoil system**: tale sistema prevede che gli incarichi siano collegati al mandato del Governo e quindi cessano nel momento in cui il Governo dà le dimissioni.

Presso quasi tutti i ministeri esistono **organi consultivi**, chiamati **consigli superiori** o **consigli nazionali**, a cui spetta il compito di fornire pareri al ministro. Essi sono composti da dirigenti del ministero, da esperti esterni e da rappresentanti delle categorie interessate.

## **Gli organi periferici dello Stato**

Abbiamo considerato l'**amministrazione centrale**: il Governo e gli apparati centrali dei ministeri. Ma come viene realizzata la presenza dello Stato nelle varie zone del Paese?

Il **PREFETTO**. E' il **rappresentante dello Stato nell'ambito della provincia** e risiede nel capoluogo di provincia. Viene designato dal Consiglio dei ministri e nominato con decreto del Presidente della Repubblica. Il governo ha ampia discrezionalità nella destituzione e nei trasferimenti dei prefetti. Il prefetto è inquadrato nel ministero dell'interno, da cui gerarchicamente dipende, ma rappresenta il Governo nel suo insieme. In quanto massima autorità nella provincia, il prefetto ha il compito di **coordinare tutte le attività amministrative** svolte dallo Stato in quell'ambito territoriale. Ma egli è soprattutto il massimo **responsabile dell'ordine pubblico**: da lui dipendono le questure e le forze di polizia della provincia; può anche disporre l'intervento dell'esercito. In caso di calamità naturali dirige e coordina le operazioni di soccorso. Ha un **potere di intervento sugli organi degli enti locali**: nei casi previsti dalla legge può proporre al Governo lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali. Gli uffici che dipendono dal prefetto costituiscono la prefettura.

Va aggiunto che anche il **Sindaco**, pur essendo organo del comune e non dello Stato, agisce in determinati casi come **ufficiale del Governo** e quindi sotto le dirette dipendenze del Governo stesso o del prefetto. Tale circostanza si verifica quando egli svolge quelle funzioni statali che lo Stato stesso delega ai comuni.

### **Gli organi periferici dei ministeri**

Accanto agli organi periferici dello Stato, che agiscono come rappresentanti del Governo nel suo insieme, esistono **organi periferici che dipendono dai singoli ministeri** e svolgono, a livello locale, le attività specifiche di ciascun ministero.

In conseguenza della legge Bassanini che ha trasferito numerose competenze amministrative dallo Stato alle Regioni (in base al **principio di sussidiarietà**), alcuni organi periferici dei ministeri sono stati soppressi e trasferiti alle Regioni. Solo i ministeri che svolgono funzioni definite di interesse nazionale dalla legge Bassanini conservano propri organi periferici. Essi agiscono prevalentemente a livello provinciale. Si possono ricordare:

- le questure, che dipendono dal ministero dell'interno, e coordinano le forze di polizia;
- le soprintendenze per i beni culturali;
- anche il ministero degli esteri ha propri organi periferici, che si trovano al di fuori del territorio nazionale: essi sono le ambasciate e i consolati.

### **Gli organi consultivi**

Gli organi di amministrazione attiva (Governo, ministeri e organi periferici), prima di prendere una decisione possono, e talvolta devono, chiedere il **parere di appositi organi costituiti all'interno dell'amministrazione** che hanno una particolare competenza in campo, giuridico, amministrativo o tecnico. Tali organi vengono chiamati **consultivi** perché il loro compito non è quello di "decidere", ma di "consigliare"; essi non prendono provvedimenti, ma esprimono **pareri**.

Di regola gli organi di amministrazione attiva sono liberi di rivolgersi o meno a un organo consultivo per averne il parere: in questo caso il parere viene detto **facoltativo**. In casi particolari, però, la legge stabilisce che l'organo di amministrazione attiva debba necessariamente sentire il parere dell'organo consultivo prima di prendere un provvedimento: in tal caso il parere viene detto **obbligatorio** e, se l'atto viene emanato senza che tale parere sia stato acquisito, l'atto stesso è illegittimo e quindi soggetto ad **annullamento**. Di regola l'organo di amministrazione attiva non è tenuto a rispettare, nella sua decisione, il parere (facoltativo od obbligatorio) che gli è stato fornito. In questo caso, il parere viene detto **non vincolante**. Quando però la legge prescrive che un determinato parere è **vincolante**, l'organo di amministrazione attiva, se vuol prendere quel provvedimento, deve necessariamente attenersi al parere ricevuto; l'unica libertà che gli è concessa è quella di non adottare quel provvedimento.

Gli organi consultivi sono numerosi. Ve ne sono alcuni presso quasi tutti i ministeri, a livello centrale: sono i **consigli superiori** o i **consigli nazionali**. Due di essi, però, hanno una competenza di carattere generale e sono previsti dalla stessa Costituzione come "**organi ausiliari**": sono il **Consiglio di Stato** (art. 100) e il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (art. 99).



## **Amministrazione diretta e amministrazione indiretta**

---

Lo Stato può svolgere le sue funzioni direttamente o attraverso altri enti. In merito all'organizzazione della Pubblica amministrazione, si distingue tra **pubblica amministrazione diretta** e **pubblica amministrazione indiretta**. La **pubblica amministrazione diretta** è quella svolta direttamente dallo Stato, con organi propri. A sua volta l'amministrazione diretta può essere distinta ulteriormente in **amministrazione centrale** e **amministrazione periferica**. La pubblica amministrazione centrale comprende gli organi che operano su tutto il territorio dello Stato (si pensi al Governo e ai ministeri); la **pubblica amministrazione periferica** riguarda organi che operano solo una parte del territorio dello Stato. L'**amministrazione indiretta** comprende enti e organi autonomi, di cui lo Stato si serve per perseguire obiettivi pubblici. L'**amministrazione indiretta centrale** è quella in cui si realizza autonomia di gestione, ma non il decentramento territoriale. L'**amministrazione indiretta periferica** è quella in cui si realizza sia autonomia di gestione, sia decentramento territoriale (si pensi agli enti territoriali, come le Regioni, le Province e i Comuni).

## GLI ORGANI AUSILIARI, I CONTROLLI AMMINISTRATIVI E L'ATTIVITA' DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### Il Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato esercita due distinte funzioni:

- una **funzione consultiva in materia giuridico-amministrativa**;
- una **funzione giurisdizionale in materia di giurisdizione amministrativa** (si veda il paragrafo sulla giurisdizione amministrativa).

I membri del Consiglio di Stato (che sono 100) vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica: per metà tra i giudici dei Tar (ossia dei tribunali amministrativi di primo grado); per un quarto attraverso concorsi pubblici; per un quarto su decisione del Consiglio dei ministri.

La duplicità di funzioni si rispecchia nell'organizzazione; il Consiglio di Stato è infatti diviso in sei sezioni: le prime tre svolgono funzioni consultive (esprimono pareri), le altre tre svolgono funzioni di giustizia amministrativa (pronunciano sentenze).

Il Consiglio dei ministri e i singoli ministri possono chiedere il parere del Consiglio di Stato in materia giuridica o amministrativa su ogni atto che essi intendano compiere; in linea generale, si tratta di pareri **facoltativi**. Tuttavia il parere del Consiglio di Stato deve essere richiesto dal Governo (è quindi un parere **obbligatorio**), prima di deliberare alcuni tipi di atti, tra i quali:

- i regolamenti governativi;
- i decreti con cui vengono decisi i ricorsi straordinari al Capo dello Stato.

I pareri espressi dal Consiglio di Stato **non sono vincolanti**. Il Governo è quindi libero di discostarsi dal parere ricevuto, anche se in questo caso è necessaria una deliberazione del Consiglio dei ministri: il singolo ministro non può, da solo, adottare un provvedimento difforme dal parere ricevuto. Tuttavia casi di questo genere si verificano, nella pratica, molto raramente, data l'autorevolezza del Consiglio di Stato.

### Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)

Il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**, introdotto dalla Costituzione repubblicana (art. 99), è un organo specializzato in materia di politica economica e di legislazione sul lavoro. Il CNEL è composto da 121 membri, di cui 12 esperti nominati dal Governo o dal Presidente della Repubblica, 99 rappresentanti delle categorie produttive (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e imprenditori) designati dalle rispettive associazioni e 10 scelti dai rappresentanti delle associazioni di promozione sociale e di volontariato. Il CNEL **fornisce pareri sia al Governo sia al Parlamento** nelle materie di sua competenza e contribuisce all'elaborazione della legislazione economica e sociale. È anche un organo con **potere di iniziativa legislativa**.

### I controlli amministrativi

All'interno della pubblica amministrazione esistono speciali organi amministrativi (detti **organi di controllo**), che hanno il compito di controllare l'attività degli organi di amministrazione attiva. I controlli possono riguardare:

- la legittimità dell'attività amministrativa, ossia la sua conformità alle norme di legge (**controlli di legittimità**);
- il corretto impiego delle risorse (impiego di denaro e personale: in tal caso si parla di controlli di efficienza) o la qualità dei risultati conseguiti (in tal caso si parla di controlli di efficacia) (**controlli di merito**).

## La Corte dei conti

---

La Corte dei conti esercita in base alla Costituzione due funzioni:

- una **funzione di controllo** (art. 100 Cost.);
- una **funzione giurisdizionale in materia di giustizia amministrativa** (art. 103 Cost.).

La Corte dei conti è formata da circa 600 magistrati amministrativi in parte nominati in seguito a pubblico concorso e in parte designati discrezionalmente dal Consiglio dei ministri. Ad essi sono assicurate particolari garanzie di indipendenza rispetto al Governo (ad esempio l'immovibilità).

La Corte è organizzata, a livello centrale, in varie sezioni, tre delle quali svolgono funzioni di controllo. Dispone inoltre di sezioni decentrate a livello regionale che svolgono esclusivamente funzioni giurisdizionali.

La riforma del 1994 ha abolito i controlli preventivi di legittimità lasciandoli sussistere soltanto per un numero ristretto di atti di particolare rilevanza e ha invece ampliato i **controlli successivi sulla gestione delle amministrazioni pubbliche**, che ora costituiscono la funzione predominante della Corte. Le principali funzioni della Corte dei conti, dopo la riforma del 1994, sono pertanto le seguenti.

- a) il **controllo preventivo di legittimità**. Sono sottoposti al controllo preventivo:
- i provvedimenti emanati su deliberazione del Consiglio dei ministri, con esclusione degli atti aventi forza di legge (decreti-legge e decreti legislativi);
  - i **decreti dei singoli ministeri** che riguardano specifiche materie (per esempio, definizione delle piante organiche, contratti di appalto superiori a un certo importo, regolamenti ministeriali aventi rilevanza esterna);
  - **altri atti** tassativamente indicati dalla legge (per esempio, i contratti collettivi stipulati dall'Aran e dai sindacati).

Tali atti, una volta deliberati, vengono trasmessi alla Corte che deve valutare entro 30 giorni se non vi sia contrasto tra l'atto del Governo e le disposizioni di legge. Se non lo fa, l'atto diventa automaticamente efficace: può essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale e diviene esecutivo. Se invece la Corte ritiene che l'atto sia illegittimo lo rinvia al ministero che lo ha emanato perché provveda a correggerlo.

- b) il **controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche**. Il controllo successivo di gestione viene effettuato su tutte le amministrazioni pubbliche (enti pubblici, enti locali, ecc.). Esso non riguarda i singoli atti, ma l'insieme della gestione amministrativa. Il controllo successivo può essere esercitato sia al termine dell'esercizio

finanziario, sia in corso di esercizio, e ha lo scopo di verificare la regolarità delle gestioni.

### **Le autorità amministrative indipendenti**

---

Negli ultimi anni numerose leggi hanno istituito nuovi organi amministrativi chiamati a svolgere attività di vigilanza e di regolazione in particolari settori: le **autorità indipendenti**. Esse sono poste al di fuori dell'organizzazione dei ministeri (e della relativa gerarchia), non sono formate da funzionari dello Stato, ma da esperti particolarmente qualificati nei settori in cui esse operano, i quali esercitano il loro mandato per un periodo di tempo determinato. Si è voluto, per questa via, affidare la regolazione o il controllo in determinati settori a **organi che diano garanzia di indipendenza e di imparzialità**. Tra le più importanti autorità di questo tipo ricordiamo:

- a) l'Autorità di garanzia per le comunicazioni, che vigila sul rispetto delle norme sulle emittenti radio-televisive e sulle comunicazioni telefoniche;
- c) il Garante per la protezione dei dati personali;
- d) l'Autorità indipendente per l'energia, che controlla la qualità e le tariffe delle imprese che producono e distribuiscono l'elettricità e il gas;
- e) l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (detta Autorità antitrust);
- f) la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), che vigila sulle società quotate in borsa e sui mercati azionari;
- g) l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (Isvap), che vigila sulle imprese di assicurazione.

### **L'attività della pubblica amministrazione**

---

La pubblica amministrazione, nello svolgimento della propria attività, può porre in essere **atti di diritto privato**, e in tal caso si trova in una situazione di sostanziale parità con i privati (si pensi ad esempio ad un contratto della pubblica amministrazione), e **atti di diritto pubblico**, con cui assume una posizione di supremazia rispetto ai privati.

Gli atti di diritto pubblico vengono definiti **atti amministrativi**. Gli atti amministrativi sono dunque atti giuridici provenienti da un'autorità amministrativa, nell'esercizio di una funzione pubblica. La più importante categoria di atti amministrativi è costituita dai **provvedimenti amministrativi**, consistenti in manifestazioni di volontà aventi rilevanza esterna (sono cioè atti che incidono sulle situazioni soggettive dei privati), provenienti dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di un'attività amministrativa, in grado di determinare una **modifica unilaterale nella sfera giuridica del destinatario**. Esempi di provvedimenti amministrativi sono le autorizzazioni, le concessioni, gli ordini, ecc.

L'atto amministrativo viene emanato a seguito di un particolare iter, comprendente diversi atti e operazioni, che nel loro complesso costituiscono il **procedimento amministrativo**. Il **procedimento amministrativo** si articola in quattro fasi:

- 1) INIZIATIVA: atti che mettono in moto il procedimento;
- 2) ISTRUTTORIA: si acquisiscono e si valutano tutti gli elementi necessari per l'emanazione dell'atto;
- 3) DECISORIA: si determina il contenuto dell'atto da adottare e si provvede alla formazione ed emanazione dello stesso;

- 4) **INTEGRATIVA DELL'EFFICACIA**: può capitare che la legge non reputi sufficienti la perfezione dell'atto richiedendo ulteriori atti od operazioni (ad esempio operazioni di controllo, di comunicazione, di notificazione, ecc).

Il funzionario al quale è affidata la gestione del procedimento, dalla fase dell'iniziativa a quella conclusiva, è il **responsabile del procedimento**.

L'atto illegittimo può essere viziato in modo più o meno grave. La forma più grave è la **nullità** (nei casi di incompetenza assoluta dell'organo, di oggetto impossibile, di mancanza della forma essenziale); la forma meno grave è costituita dall'**annullabilità** (nei casi di incompetenza relativa, di eccesso di potere, di violazione di legge).

## **I principi dell'attività amministrativa**

I **principi dell'attività amministrativa** sono quei principi a cui si deve conformare l'attività della pubblica amministrazione. Alcuni di questi principi sono previsti direttamente dalla Costituzione; altri sono stabiliti da leggi successive.

Il primo comma dell'art 97 della Costituzione stabilisce che "I pubblici uffici sono organizzati secondo **disposizioni di legge**, in modo che siano assicurati il **buon andamento** e l'**imparzialità** dell'amministrazione". In questo articolo si possono individuare tre principi fondamentali che regolano l'attività della Pubblica amministrazione. Questi sono il **principio di legalità**, il **principio del buon andamento** e il **principio dell'imparzialità**.

L'articolo 118, come è stato modificato dalla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, ha introdotto nel nostro ordinamento altri principi fondamentali. Il primo comma dell'articolo recita: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei **principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza**". Dopo aver introdotto i principi di sussidiarietà, adeguatezza e di differenziazione, il quarto comma dello stesso articolo introduce l'ulteriore **principio di sussidiarietà orizzontale** quando stabilisce che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Con quest'ultimo principio il legislatore stabilisce che è comunque preferibile, soddisfare i bisogni pubblici tramite l'attività dei privati piuttosto che con quella della pubblica amministrazione.

Ulteriori principi presenti nella Costituzione che interessano l'attività amministrativa della pubblica amministrazione sono:

- il **principio del decentramento amministrativo**, richiamato dall'art. 5, per il quale la Repubblica deve operare il più ampio decentramento possibile;
- il **principio del riconoscimento delle autonomie locali**, sempre richiamato dall'art. 5, per il quale la Repubblica anche se indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali;
- il **principio della responsabilità della pubblica amministrazione**, richiamato dall'art. 28, per il quale lo Stato e gli enti pubblici sono responsabili per i fatti compiuti dai propri dipendenti;

- il **principio della tutela giurisdizionale del privato contro atti della pubblica amministrazione**, richiamato dall'art. 113, per il quale contro gli atti della pubblica amministrazione è ammessa sempre la tutela dei propri diritti e dei propri interessi legittimi.

## GLI ENTI LOCALI – LE REGIONI

### **Le Regioni**

---

La Costituzione prevede una **forma di Stato regionale**: questo significa che il territorio italiano è diviso in Regioni e che vi è una suddivisione di competenze tra gli organi centrali, che si trovano nella capitale, e gli enti locali (Regioni, Province e Comuni). Lo stesso articolo 5 della Costituzione stabilisce che “la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali”.

Le Regioni vennero istituite gradualmente. Per andare poi incontro ad esigenze particolari, di carattere culturale, storico e sociale, a cinque Regioni fu riconosciuta un'autonomia più accentuata. Il nostro ordinamento prevede dunque **due tipi di Regioni**:

- le **Regioni a statuto ordinario**, che sono quindici. La loro organizzazione e le loro funzioni sono disciplinate direttamente dal Titolo V della Costituzione: nel rispetto delle norme costituzionali, ogni Regione ha un'**autonomia statutaria**. Questo significa che il Consiglio regionale, con due approvazioni a distanza di due mesi, può approvare un proprio **statuto**, con cui regolamentare l'organizzazione interna della Regione;
- le **Regioni a statuto speciale**: ai sensi dell'art. 116 della Costituzione “il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino - Alto Adige / Südtirol e la Valle d'Aosta / Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale”. A tali Regioni fu dunque riconosciuta un'autonomia più accentuata, per varie ragioni di carattere storico – culturale (per andare incontro alle esigenze di etnie di cultura e lingua diversa o perché in alcune di queste Regioni erano diffusi dei movimenti di carattere autonomistico – indipendentistico). Lo Statuto di tale Regioni è stato approvato dal Parlamento con **legge costituzionale**: ogni Statuto prevede degli spazi di autonomia diversi da Regione a Regione. Lo Statuto del Trentino prevede anche l'istituzione delle Province autonome di Trento e Bolzano, che hanno competenza legislativa in determinate materie.

### **Gli organi della Regione**

---

La struttura organizzativa delle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale è sostanzialmente simile. I vari statuti regionali prevedono i seguenti organi::

- IL CONSIGLIO REGIONALE;
- IL PRESIDENTE DELLA REGIONE;
- LA GIUNTA REGIONALE.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha introdotto l'elezione diretta da parte dei cittadini anche del Presidente della Regione; quindi attualmente, salvo che lo Statuto non disponga diversamente, i cittadini maggiorenni della Regione eleggono direttamente il Consiglio regionale e il Presidente della Regione. Abbiamo visto che si parla di **elezioni amministrative** riferendosi alle elezioni degli organi delle

Regioni, delle Province e dei Comuni. Le **elezioni regionali** si tengono ogni cinque anni, salvo elezioni anticipate, e per il Consiglio regionale è utilizzato un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza: l'80 % dei membri del Consiglio regionale è eletto con il sistema proporzionale; il restante 20 % dei posti è attribuito come premio di maggioranza alla coalizione che ha vinto le elezioni. Il leader della coalizione che ha ottenuto la maggioranza dei voti diventa automaticamente il **Presidente della Regione**. Lo Statuto regionale può modificare tale sistema elettorale che è previsto da una legge nazionale. Le regioni a Statuto speciale adottano un sistema elettorale in parte differente. I membri della Giunta regionale, gli **assessori regionali**, sono **nominati e revocati dal Presidente della Regione**, che è anche **Presidente della Giunta regionale**.

Nel caso di impossibilità a funzionare o di gravi problemi, il Consiglio regionale può essere sciolto anticipatamente; in tal caso si tengono **elezioni regionali anticipate**. Il Consiglio regionale può essere sciolto nel caso approvi una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente e della Giunta, nel caso in cui venga a mancare il Presidente stesso (per dimissioni, morte, impedimento permanente, ecc.), nel caso in cui il Consiglio compia gravissime violazioni della Costituzione (ad esempio un atto che miri alla secessione della Regione dal resto del Paese).

Analizziamo ora la composizione e le funzioni svolte da ogni organo della Regione.

- IL CONSIGLIO REGIONALE: tale organo assomiglia al Parlamento, anche se non ha una struttura bicamerale.
  - **COMPOSIZIONE:** il Consiglio regionale ha un numero di membri variabile a seconda della popolazione della Regione: i consiglieri vanno da 30 a 80. Il Consiglio regionale è organizzato attraverso un proprio regolamento, e come per il Parlamento, vi sono degli organi interni, come il Presidente del Consiglio regionale, le commissioni e i gruppi consiliari.
  - **FUNZIONI:**
    - **FUNZIONE LEGISLATIVA:** il Consiglio regionale approva le **leggi regionali** nelle materie di competenza regionale.
    - **FUNZIONE STATUTARIA:** il Consiglio regionale nelle Regioni a statuto ordinario approva lo **statuto della Regione**. Abbiamo visto che per le Regioni a statuto speciale, lo statuto è stato approvato con legge costituzionale dal Parlamento.
    - **FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA GIUNTA REGIONALE E DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE:** il Consiglio regionale controlla l'operato del Presidente della Regione e della Giunta. Attraverso una **mozione di sfiducia** può provocare le dimissioni del Presidente della Regione e della Giunta. Questo comporta anche lo scioglimento del Consiglio regionale e quindi nuove elezioni regionali.



- FUNZIONE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA, DI INIZIATIVA REFERENDARIA E DI PARTECIPAZIONE ALL'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: il Consiglio regionale può presentare al Parlamento progetti di legge in materie di interesse regionale perché vengano approvati. Cinque Consigli regionali possono presentare richiesta di referendum abrogativo o costituzionale. Infine ogni Consiglio regionale nomina tre rappresentanti che partecipino all'elezione del Presidente della Repubblica, integrando il Parlamento in seduta comune (la Valle d'Aosta può nominare un solo rappresentante).
- IL PRESIDENTE DELLA REGIONE: se lo Statuto non dispone diversamente, il Presidente della Regione è eletto direttamente dai cittadini maggiorenni residenti nella Regione. **Il Presidente è anche Presidente della Giunta.** Nel caso di dimissioni o di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, questi non può essere sostituito: in tal caso bisogna ricorrere nuovamente alle elezioni.
- FUNZIONI:
    - FUNZIONE ESECUTIVA: il Presidente della Regione è anche Presidente della Giunta e in tale veste **dirige e coordina la funzione esecutiva svolta dalla Giunta.** Ha il potere di **nominare e revocare i membri della Giunta, gli assessori regionali.**
    - FUNZIONE DI RAPPRESENTANZA: il Presidente rappresenta la Regione nelle relazioni con organi esterni (Governo, altre Regioni o altri enti locali, rappresentanti diplomatici di altri Stati, ecc.).
    - FUNZIONE DI PROMULGAZIONE: il Presidente della Regione cura la promulgazione delle leggi regionali (quindi verifica che siano state approvate correttamente e che non contengano disposizioni contrarie a norme costituzionali o a norme statali in materie di competenza statale), e ne cura la loro pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.
    - FUNZIONE AMMINISTRATIVA: il Presidente della Regione dirige e coordina le funzioni amministrative di competenza della Regione e quelle che sono delegate dallo Stato alle Regioni.
- LA GIUNTA REGIONALE:
- COMPOSIZIONE: la Giunta è **presieduta dal Presidente della Regione**, che è quindi anche Presidente della Giunta, ed è composta da un numero variabile di **assessori regionali** a

seconda delle Regioni. Ogni Assessore è a capo di un **assessorato** (assessorato ai trasporti, all'ambiente, ecc.). Gli assessori sono **nominati e revocati dal Presidente della Giunta**;

▪ **FUNZIONI:**

- **FUNZIONE ESECUTIVO – AMMINISTRATIVA:** la Giunta, attraverso la direzione e il coordinamento del Presidente e attraverso gli assessorati, svolge le **funzioni amministrative di competenza della Regione** e provvede all'esecuzione delle leggi regionali approvate dal Consiglio regionale.
- **FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO:** il Presidente della Regione e la Giunta stessa si presentano davanti al Consiglio regionale e ai propri elettori con un **programma da realizzare**. La funzione di indirizzo politico consiste nella predisposizione e nella realizzazione di tale programma.
- **FUNZIONE REGOLAMENTARE:** se il Consiglio regionale approva le leggi regionali, di solito lo Statuto prevede che l'approvazione dei **regolamenti** (cioè norme secondarie subordinate a tutte le norme primarie, e quindi anche alle leggi regionali), spetti alla Giunta. Solitamente i regolamenti provvedono all'esecuzione e all'integrazione di norme di rango superiore.
- **FUNZIONE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA A LIVELLO REGIONALE:** la Giunta regionale ha il potere infine di presentare progetti di leggi regionali al Consiglio regionale perché vengano discussi e approvati.

### **Le funzioni legislative e amministrative delle Regioni**

---

La legge costituzionale n. 3 del 2001, modificando l'articolo 117 della Costituzione, ha profondamente innovato la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni per quanto concerne la funzione legislativa. Sull'esempio di uno Stato federale, ora l'articolo 117 della Costituzione prevede la ripartizione seguente:

- **MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO:** l'articolo 117 enumera espressamente 17 materie in cui lo Stato ha una **competenza esclusiva**. Questo significa che in tali materie possono intervenire solo il Parlamento e il Governo, e non i Consigli regionali. Alcune di queste materie sono la politica estera e i rapporti internazionali, la difesa, la giurisdizione e le norme processuali.
- **MATERIE DI COMPETENZA CONCORRENTE:** l'articolo 117 prevede poi un secondo elenco di **materie di competenza concorrente**. In queste materie lo Stato interviene fissando attraverso una legge i principi fondamentali. Tale legge viene spesso chiamata **legge – quadro** o **legge cornice**. Ai Consigli

regionali spetta poi intervenire con leggi regionali per disciplinare i contenuti specifici e di interesse locale della materia, sempre però rispettando i principi fondamentali fissati dalla legge statale. Esempi di tali materie sono l'istruzione, la tutela e la sicurezza del lavoro, la tutela della salute.

- **MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLE REGIONI:** l'articolo 117 prevede poi che ogni materia che non sia esplicitamente menzionata nei due elenchi precedenti spetti in modo esclusivo alle Regioni. Dice infatti l'articolo 117 che "spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Esempi di tali materie sono la formazione professionale e la polizia locale.

Fino alla riforma del 2001, le Regioni avevano solo una competenza concorrente in poche materie, che venivano elencate dalla Costituzione. Ora lo schema è stato ribaltato: le Regioni hanno dunque una **competenza residuale**, nel senso che possono intervenire nelle materie che non siano state assegnate allo Stato. Naturalmente, anche nelle materie di competenza esclusiva, le leggi regionali devono rispettare la Costituzione e le norme internazionali.

E' in corso un acceso dibattito sul **federalismo**: vi sono alcuni movimenti politici che sono favorevoli ad aumentare ulteriormente i poteri e le competenze delle Regioni, fino a modificare la forma di Stato: secondo i sostenitori di tale modello, l'Italia dovrebbe adottare una forma di Stato federale (**anziché regionale, com'è quella attuale**), appunto aumentando le funzioni delle Regioni, e lasciando allo Stato solo ridotte ed enumerate materie di interesse generale.

Per quanto riguarda le **funzioni amministrative**, queste, prima del 2001, spettavano alle Regioni solo nelle materie di propria competenza. Con la riforma, invece, è stato stabilito che le funzioni amministrative debbano essere esercitate dagli enti più vicini ai cittadini (nell'ordine i Comuni, le Province e le Regioni).

## GLI ENTI LOCALI – LE PROVINCE

### **Le Province**

---

La Costituzione menziona un ente territoriale intermedio tra la Regione e il Comune: la Provincia. La Provincia è un **ente territoriale** che esercita le proprie funzioni su un territorio che comprende più Comuni, ed un capoluogo di Provincia. Le province di Trento e di Bolzano godono di un'autonomia particolarmente accentuata.

Sia le Province che i Comuni possono approvare solo norme di rango secondario, i **regolamenti**, e non possono approvare leggi. Le Province esercitano funzioni di interesse sovracomunale nelle materie loro assegnate (viabilità e trasporti, edilizia scolastica, sanità, cura del territorio e dell'ambiente ecc.), e nelle materie che sono loro delegate dalle Regioni. Anche le Province godono di un'**autonomia statutaria**, nel senso che, nel rispetto della Costituzione e delle norme di rango superiore, possono approvare un proprio **statuto**, con cui regolamentare l'organizzazione interna dell'ente.

Per le aeree metropolitane di dimensioni più rilevanti (Roma, Milano, Torino, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli), sin dal 1990 era stato previsto di sostituire la Provincia con un diverso ente locale, la **città metropolitana**. L'istituzione di tali enti è prevista per il 2015. Tale ente dovrebbe assumere poteri molto più ampi di quelli riconosciuti attualmente alla Provincia.

Per le altre Province è in discussione un progetto di riforma che dovrebbe cambiare profondamente la composizione e le funzioni di tali enti.

### **Gli organi della Provincia**

---

L'organizzazione della Provincia è simile a quella delle Regioni. Sono organi della Provincia il **Consiglio provinciale**, il **Presidente della Provincia** e la **Giunta provinciale**. **Il Presidente della Provincia è anche Presidente della Giunta**. Il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia sono eletti direttamente dal corpo elettorale ogni cinque anni, salvo scioglimento anticipato del Consiglio o dimissioni del Presidente.

- ELEZIONI. Il Presidente della Provincia viene eletto direttamente dai cittadini residenti nella Provincia, Viene utilizzato un **sistema maggioritario a doppio turno** (o con **ballottaggio**). Al primo turno si scontrano i vari candidati: se già al primo turno uno dei candidati ottiene la **maggioranza assoluta** dei voti, cioè almeno il 50 % +1 dei voti, viene automaticamente eletto. Se invece nessuno dei candidati ottiene la maggioranza assoluta, si tiene un secondo turno di votazioni, il **ballottaggio**, a cui partecipano però solo i due candidati che al primo turno hanno ottenuto più voti. Al secondo turno verrà eletto chi ottiene più voti, e quindi la maggioranza assoluta. Per l'elezione del Consiglio provinciale viene utilizzato un **sistema proporzionale con premio di maggioranza**. La coalizione di partiti collegata al candidato eletto Presidente della Provincia ottiene automaticamente come premio di maggioranza il 60 % dei posti del Consiglio provinciale.

- ORGANI DELLA PROVINCIA E LORO FUNZIONI:
- IL CONSIGLIO PROVINCIALE:
  - **COMPOSIZIONE:** il Consiglio provinciale ha un numero di membri variabile in base alla popolazione della Provincia. Il Consiglio provinciale è organizzato attraverso un proprio regolamento, e anche al suo interno vi sono degli organi che ne garantiscono il funzionamento, come il Presidente del Consiglio provinciale, le commissioni e i gruppi consiliari.
  - **FUNZIONI:**
    - **FUNZIONE NORMATIVA O REGOLAMENTARE:** il Consiglio provinciale non può approvare leggi, ma solo norme di rango secondario, chiamate **regolamenti**. Il Consiglio esercita tale funzione solo nelle materie che gli sono attribuite dalla legge.
    - **FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA GIUNTA PROVINCIALE E DEL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA:** il Consiglio provinciale controlla l'operato del Presidente della provincia e della Giunta. Attraverso una **mozione di sfiducia** può provocare le dimissioni del Presidente della Provincia e della Giunta. Questo comporta anche lo scioglimento del Consiglio provinciale e quindi nuove elezioni.
    - **FUNZIONE STATUTARIA:** il Consiglio provinciale approva lo **statuto** della Provincia.
- **IL PRESIDENTE DELLA PROVINCIA:** il Presidente è anche **Presidente della Giunta provinciale**. Nel caso di dimissioni o di sfiducia nei confronti del Presidente, questi non può essere sostituito: in tal caso viene sciolto il Consiglio provinciale e bisogna ricorrere nuovamente alle elezioni.
  - **FUNZIONI:**
    - **FUNZIONE ESECUTIVA:** il Presidente della Provincia è anche Presidente della Giunta e in tale veste **dirige e coordina la funzione esecutiva svolta dalla Giunta**. Ha il potere di **nominare e revocare i membri della Giunta, gli assessori provinciali**.

- **FUNZIONE DI RAPPRESENTANZA:** il Presidente rappresenta la Provincia nelle relazioni con organi esterni (Governo, Regioni, altre Province, Comuni, ecc.).
- **FUNZIONE AMMINISTRATIVA:** il Presidente della Regione dirige e coordina le funzioni amministrative di competenza della Provincia e quelle che sono delegate dalla Regione alle Province.

- LA GIUNTA PROVINCIALE:

- **COMPOSIZIONE:** la Giunta è **presieduta dal Presidente della Provincia**, che è quindi anche Presidente della Giunta, ed è composta da un numero variabile di **assessori provinciali** a seconda della popolazione della Provincia. Ogni assessore è a capo di un **assessorato** (assessorato ai trasporti, all'istruzione, ecc.). Gli assessori sono **nominati e revocati dal Presidente della Giunta**.
- **FUNZIONI:**
  - **FUNZIONE ESECUTIVO – AMMINISTRATIVA:** la Giunta, attraverso la direzione e il coordinamento del Presidente e attraverso gli assessorati, svolge le **funzioni amministrative di competenza delle Provincia e provvede all'esecuzione dei regolamenti** approvati dal Consiglio provinciale.
  - **FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO:** il Presidente della Provincia e la Giunta si presentano davanti al Consiglio provinciale e ai propri elettori con un **programma** da realizzare. La funzione di indirizzo politico consiste nella predisposizione e nella realizzazione di tale programma.
  - **FUNZIONE REGOLAMENTARE:** la Giunta può approvare **regolamenti** su delega del Consiglio provinciale o nelle materie che la legge non riserva espressamente al Consiglio provinciale.
  - **FUNZIONE DI INIZIATIVA PER I REGOLAMENTI:** la Giunta provinciale ha il potere infine di **presentare progetti di regolamenti al Consiglio provinciale** perché vengano discussi e approvati.

## GLI ENTI LOCALI – I COMUNI

### I Comuni

Il Comune rappresenta l'ente pubblico più vicino al cittadino. In realtà i Comuni sono molto differenziati: accanto a Comuni di ridotte dimensioni, con una popolazione limitata, vi sono metropoli immense, con una popolazione rilevante, veri centri nevralgici di un'intera Regione (si pensi a Roma, Milano, Napoli, ecc.). I Comuni in Italia attualmente sono più di 8.000. Gli organi del Comune sono il **Consiglio comunale**, il **Sindaco** e la **Giunta comunale**. Restano in carica cinque anni, però in caso di dimissioni, morte o sfiducia da parte del Consiglio nei confronti del Sindaco, questi non può essere sostituito, e si ritorna a votare per eleggere un nuovo Consiglio e un nuovo Sindaco. **Il Consiglio comunale e il Sindaco sono eletti dai cittadini maggiorenni residenti nel comune.**

- ELEZIONI. Dalla riforma del 1993 è stata introdotta l'**elezione diretta del Sindaco**. Prima i cittadini eleggevano il Consiglio, che a sua volta doveva eleggere il Sindaco. Dal 1993 è stata introdotta quindi l'elezione diretta da parte dei cittadini sia del Sindaco che del Consiglio comunale. Attualmente viene applicato un **sistema maggioritario** per l'elezione del Sindaco e un **sistema proporzionale con premio di maggioranza** per l'elezione del Consiglio comunale. Per quanto riguarda l'elezione del Sindaco, è necessario distinguere tra due tipi di Comuni:
  - **COMUNI CON UNA POPOLAZIONE FINO A 15.000 ABITANTI:** in questi Comuni si utilizza un **sistema maggioritario puro o a turno unico**. Si tiene un solo turno di votazioni: il candidato che ottiene più voti (è sufficiente la maggioranza relativa, quindi anche con lo scarto di un voto), viene eletto Sindaco. Per il Consiglio comunale si segue invece la seguente procedura: ogni candidato è collegato ad una lista di partiti. Alla lista collegata al candidato che è stato eletto Sindaco, vengono attribuiti automaticamente i 2/3 dei posti all'interno del Consiglio comunale. Alle altre liste vengono distribuiti i posti rimanenti.
  - **COMUNI CON UNA POPOLAZIONE SUPERIORE AI 15.000 ABITANTI:** in questi Comuni per l'elezione del Sindaco viene applicato un **sistema maggioritario a doppio turno** (o con **ballottaggio**). Al primo turno si scontrano i vari candidati: se già al primo turno uno dei candidati ottiene la maggioranza assoluta dei voti, cioè almeno il 50 % +1 dei voti, viene automaticamente eletto. Se invece nessuno dei candidati ottiene la maggioranza assoluta, si tiene un secondo turno di votazioni, il **ballottaggio**, a cui partecipano però solo i due candidati che al primo turno hanno ottenuto più voti. Al secondo turno verrà eletto chi ottiene più voti, e quindi chi raggiunge la maggioranza assoluta. Alla lista collegata al candidato eletto Sindaco, viene attribuito automaticamente come **premio di maggioranza** il 60 % dei

posti del Consiglio comunale. Alle altre liste vengono assegnati i posti rimanenti (il 40 %), in proporzione ai voti ottenuti.

- ORGANI DEL COMUNE E LORO FUNZIONI:
- IL CONSIGLIO COMUNALE:
  - **COMPOSIZIONE:** ha un numero di membri variabile in base alla popolazione del Comune. Il numero di membri va da 12 a 60. Nei Comuni con una popolazione fino a 15.000 abitanti, il Sindaco è anche Presidente del Consiglio comunale; negli altri Comuni il Consiglio comunale provvede ad eleggere al proprio interno il Presidente del Consiglio comunale.
  - **FUNZIONI:**
    - **FUNZIONE NORMATIVA O REGOLAMENTARE:** il Consiglio comunale non può approvare leggi, ma solo norme di rango secondario, chiamate **regolamenti**. Il Consiglio esercita tale funzione solo nelle materie che gli sono attribuite dalla legge (bilancio, tributi comunali, viabilità, ecc.).
    - **FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA GIUNTA COMUNALE E DEL SINDACO:** il Consiglio comunale controlla l'operato del Sindaco e della Giunta. Attraverso una **mozione di sfiducia** può provocare le dimissioni del Sindaco e della Giunta. Questo comporta anche lo scioglimento del Consiglio comunale e quindi nuove elezioni.
    - **FUNZIONE STATUTARIA:** al Comune è riconosciuta un'**autonomia statutaria**; infatti il Consiglio comunale approva lo **statuto** del Comune, con cui viene regolamentato il funzionamento interno dell'ente.
- **IL SINDACO: il Sindaco presiede la Giunta comunale** e ne coordina i lavori. Nel caso di dimissioni o di sfiducia nei confronti del Sindaco, questi non può essere sostituito: in tal caso viene sciolto il Consiglio comunale e bisogna ricorrere nuovamente alle elezioni.
  - **FUNZIONI:**
    - **FUNZIONE ESECUTIVA:** il Sindaco presiede la Giunta e in tale veste **dirige e coordina la funzione esecutiva svolta dalla Giunta** stessa. Ha il potere di **nominare e**



**revocare i membri della Giunta, gli assessori comunali;**

- **FUNZIONE DI RAPPRESENTANZA:** il Sindaco rappresenta il Comune nelle relazioni con organi esterni (Governo, Regioni, Province, altri Comuni, ecc.);
- **FUNZIONE AMMINISTRATIVA:** **il Sindaco dirige e coordina le funzioni amministrative** di competenza del Comune e quelle che sono delegate dallo Stato, dalla Regione e dalla Provincia;
- **NOMINA DEI PIÙ ALTI FUNZIONARI COMUNALI E DEI DIRIGENTI DEGLI ENTI E DELLE AZIENDE COMUNALI;**
- **UFFICIALE DI GOVERNO:** per alcune funzioni (registri di stato civile, adempimenti in materia elettorale, competenze di ordine pubblico e pubblica sicurezza), il Sindaco agisce come **rappresentante del Governo** e, solo in tal caso, può ricevere direttive dal Governo stesso.

- LA GIUNTA COMUNALE:

- **COMPOSIZIONE:** **la Giunta è presieduta dal Sindaco ed è composta da un numero variabile di assessori comunali** (da 2 a 16 in base alla popolazione del Comune). Ogni assessore è a capo di un **assessorato**. Nei Comuni con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, la carica di assessore è incompatibile con quella di Consigliere comunale. **Gli assessori sono nominati e revocati dal Sindaco.**
- **FUNZIONI:**
  - **FUNZIONE ESECUTIVO – AMMINISTRATIVA:** la Giunta, attraverso la direzione e il coordinamento del Sindaco e attraverso gli assessorati, **svolge le funzioni amministrative di competenza del Comune e provvede all'esecuzione dei regolamenti** approvati dal Consiglio comunale. Al Comune sono delegate le funzioni amministrative in tre settori principali che sono: i servizi sociali, l'assetto e l'utilizzazione del territorio, lo sviluppo economico;
  - **FUNZIONE DI INDIRIZZO POLITICO:** il Sindaco e la Giunta si presentano davanti al Consiglio comunale e ai propri elettori con un **programma** da realizzare. La

funzione di indirizzo politico consiste nella predisposizione e nella realizzazione di tale programma;

- **FUNZIONE REGOLAMENTARE:** la Giunta può approvare **regolamenti** su delega del Consiglio comunale o nelle materie che la legge non riserva espressamente al Consiglio comunale.
  - **FUNZIONE DI INIZIATIVA PER I REGOLAMENTI:** la Giunta comunale ha il potere infine di **presentare progetti di regolamenti** al Consiglio comunale perché vengano discussi e approvati.
- **I CONSIGLI DI CIRCOSCRIZIONE:** i Comuni con più di 100.000 abitanti devono suddividere il loro territorio in **CIRCOSCRIZIONI**. In ogni circoscrizione i cittadini eleggono il **CONSIGLIO CIRCOSCRIZIONALE** (o Consiglio di zona). Tale organo svolge le funzioni che gli sono delegate dal Consiglio comunale.

## IL TURISMO

### **Il turismo**

---

Il turismo è l'insieme delle relazioni che si instaurano in conseguenza dello spostamento temporaneo delle persone. Vi sono diverse definizioni di "turismo" e di "turista". I termini "turista" e "turismo" sono stati usati ufficialmente per la prima volta nel 1937 dalla Società delle Nazioni, (corrispondente alla moderna Organizzazione delle Nazioni Unite). "Turisti" sono le "genti che viaggiano per periodi di oltre 24 ore". Il turismo è quindi la pratica, l'azione svolta da coloro che viaggiano e visitano luoghi a scopo di svago, conoscenza e istruzione.

Secondo la definizione dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (World Tourism Organization, un dipartimento delle Nazioni Unite), un turista è chiunque viaggi in Paesi diversi da quello in cui ha la sua residenza abituale, al di fuori del proprio ambiente quotidiano, per un periodo di almeno una notte, ma non superiore ad un anno e il cui scopo abituale sia diverso dall'esercizio di ogni attività remunerata all'interno del Paese visitato. Sono dunque inclusi coloro che viaggiano per: svago, riposo e vacanza; per visitare amici e parenti; per motivi di salute, religiosi o altro.

Il settore turistico, in Italia, è fortemente regolamentato. Le agenzie di viaggio necessitano di licenze regionali. Gli alberghi vengono divisi in categorie previste dalla legge - quadro sul turismo, che è la legge base del settore.

E' difficile individuare una data di nascita del turismo. La storia del turismo si intreccia con la storia dell'uomo e del suo desiderio di conoscenza. Già in tempi antichissimi gli etruschi ed i romani si spostavano per i pellegrinaggi verso i vari santuari religiosi. Con le invasioni barbariche questi spostamenti diventano più difficili e pericolosi. Dopo l'anno mille, riprendono i pellegrinaggi, in particolare intorno ai due poli principali d'attrazione: Roma e Gerusalemme. Verso queste due località si snodava una rete di santuari, ostelli, ospedali, conventi che assistevano i viandanti ed i pellegrini. In questo periodo si sviluppano gli spostamenti all'interno dell'Europa, anche in conseguenza della ripresa degli scambi commerciali.

L'epoca dei grandi viaggi incominciò con le prime esplorazioni del XV sec. come la scoperta dell'America. In realtà il viaggio, come lo intendiamo noi oggi, si diffuse nel corso del Settecento, all'epoca del Grand Tour. Il Grand Tour era una pratica dei figli della ricca aristocrazia per lo più inglese. Questi giovani iniziavano il loro viaggio dall'Inghilterra e si recavano in Francia, Spagna, Italia e Germania. L'Italia era una meta molto apprezzata, anche se spesso nei diari di viaggio si può leggere che i turisti avevano paura e timore di recarsi nel nostro Paese (a causa del fenomeno del brigantaggio). Non esistevano delle vere e proprie strutture ricettive, ma esistevano delle locande, osterie e taverne, a volte sporche e adattate alla miglior maniera, che fungevano da punti di sosta per i viaggiatori ed i loro cavalli.

Il turismo organizzato ha invece una data di origine certa ed un inventore ben determinato: Thoman Cook. Il 5 luglio 1841, Thomas Cook, sfruttando le nuove possibilità offerte dal treno, organizzò un viaggio da Leicester a Loughborough: vi parteciparono 570 persone, al costo di uno scellino per persona. Il successo fu tale da spingere lo stesso Cook ad inventarsi pacchetti turistici sempre più completi, dando così inizio all'industria turistica moderna.

Molte cose sono cambiate da allora e la stessa evoluzione del turismo riflette per certi versi l'evoluzione della società: si sono sviluppati i mezzi di trasporto, diversi

gruppi sociali si interessano al fenomeno e i mass media hanno cambiato l'accesso alle informazioni (si pensi ad internet, alla pubblicità ecc.).

Negli ultimi decenni il turismo è enormemente cresciuto grazie all'evoluzione dei mezzi di trasporto, grazie all'incremento del reddito nel Mondo e grazie anche ai nuovi mass media che hanno cambiato l'accesso alle informazioni. Oggi i motivi che spingono le persone a viaggiare sono molto diversi: vacanze, studio, pellegrinaggi, cure, formazione, affari, attività culturali.

## **Il turismo e l'economia**

---

Col termine turismo si può intendere anche, a seconda del contesto, il settore industriale e commerciale che si occupa di fornire servizi come trasporti (in aereo, treno, nave, pullman e così via), servizi di ospitalità (presso alberghi, pensioni, villaggi turistici e altre strutture ricettive) e altri servizi correlati (guide turistiche; ingressi a musei, fiere, parchi naturali e altre attrazioni turistiche; servizi di assicurazione per il viaggiatore; servizi di ristorazione e intrattenimento). A questo settore appartengono i fornitori ultimi di servizi e gli intermediatori come operatori turistici e agenzie turistiche. Si tratta di un settore economico estremamente ricco, che finanzia grandi manifestazioni (in Italia, si pensi alle fiere annuali della B.I.T. a Milano e del T.T.G. a Rimini), e il cui volume d'affari è aumentato quasi costantemente dal dopoguerra in poi.

Il turismo è un'importante fonte di entrate per molti Paesi del mondo e porta denaro alle casse dello Stato attraverso la tassazione dei servizi correlati al turismo (per esempio le tasse di soggiorno o le tasse aeroportuali), oltre che indirettamente attraverso gli incassi dei fornitori di servizi. Recentemente, molte organizzazioni non governative hanno iniziato a occuparsi di turismo come mezzo per favorire lo sviluppo di Nazioni povere; in genere, il turismo in questo contesto viene configurato come turismo responsabile (ovvero vincolato a requisiti di rispetto per l'ambiente e per le culture locali).

Per l'Italia il settore turistico è un comparto economico di prima grandezza con una incidenza sul Prodotto Interno Lordo del 7% e due milioni di occupati. Ogni anno le strutture ricettive accolgono oltre 80 milioni di persone, con circa 350 milioni di pernottamenti.

Negli ultimi anni il turismo ha potuto mostrare, soprattutto dopo la definitiva regolazione dei rapporti tra Stato e Regioni e dopo la recente riforma nazionale del comparto, la rilevanza fondamentale come attività economica di primaria importanza per molte Regioni italiane. Complesse dinamiche in atto nella società contemporanea mostrano come il mercato turistico non sia immune al processo di globalizzazione che, come ogni mercato, tende a caratterizzarsi sempre più con i propri modelli standardizzati, sia nell'offerta del "prodotto", che nelle forme organizzative. Assumono quindi primaria importanza aspetti legati alle diversità dei luoghi, alle specifiche risorse territoriali, che rischiano di veder scomparire le proprie peculiarità. Per meglio favorire l'offerta locale di un determinato "prodotto", negli ultimi anni gli attori interessati, sia pubblici che privati, hanno avviato processi di aggregazione territoriale che si propongono di utilizzare tali particolarità dell'offerta in risposta alle grandi reti della dimensione globale.

## LEGISLAZIONE TURISTICA

### Legislazione turistica

Il settore del turismo è stato oggetto di ripetuti interventi normativi. I vari provvedimenti normativi che si sono avuti nel tempo sono andati a regolamentare le varie imprese turistiche, i rapporti tra imprese e consumatori, le competenze degli enti pubblici nel settore turistico. Elenchiamo le principali fonti della legislazione turistica:

- Costituzione, in particolare gli articoli 117 (competenze legislative dello Stato e delle Regioni) e 118 (competenze amministrative);
- Codice civile;
- Regio decreto 733/1931: introduzione del documento per alloggiare in albergo con l'obbligo di essere trasmesso alla pubblica sicurezza;
- Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV) firmata a Bruxelles nel 1970, ratificata in Italia con la l. 1084/1977;
- Legge quadro sul turismo: l. 217/1983;
- Legge quadro sull'agriturismo: l. 730/1985;
- Direttiva comunitaria 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso, ratificata in Italia con il d. lgs. 111/95;
- Legge quadro sul turismo: l. 135/2001;
- Codice del consumo: d. lgs 206/2005;
- Legge quadro sull'agriturismo: l. 96/2006;
- Decreto legislativo 23.05.2011 n° 79 (G.U. 06.06.2011): Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo.

### La riforma del titolo V della Costituzione

Il titolo V della Costituzione è stato riformato dalla legge costituzionale 3/2001. Ai sensi dell'art. 117 Cost., la potestà legislativa statale risulta così distinta in esclusiva o concorrente. Le Regioni hanno una competenza esclusiva solo nelle materie che non sono di competenza esclusiva dello Stato o di competenza concorrente. Solamente lo Stato può adottare leggi nelle materie di legislazione esclusiva, quali la politica estera, i rapporti internazionali dello Stato, l'immigrazione, la difesa e le Forze armate, la sicurezza dello Stato, le leggi elettorali, l'ordine pubblico e la sicurezza, la cittadinanza, lo stato civile e l'anagrafe, la giurisdizione e le norme processuali. Le materie che non rientrano tra quelle espressamente attribuite allo Stato, secondo il criterio della competenza esclusiva o concorrente, sono soggette alla potestà legislativa delle Regioni. Nelle materie di legislazione concorrente, invece, allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali mentre la disciplina di dettaglio spetta alle leggi regionali.

In sintesi, la riforma quindi prevede che:

- le materie espressamente riservate alla **legislazione esclusiva dello Stato** possono essere disciplinate solamente con legge dello Stato;
- nelle materie di **legislazione concorrente** allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta l'adozione, nel rispetto dei principi statali, della legislazione di dettaglio;

- per le materie non rientranti né tra quelle riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, né tra quelle di legislazione concorrente, la riforma attribuisce la **potestà legislativa esclusiva alle Regioni**.

La potestà legislativa è quindi esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. La **potestà regolamentare** spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza, la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Ai sensi dell'art. 118 Cost., le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, ma possono essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono quindi titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, in base alle loro competenze. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

### **La legge quadro sul turismo**

La **legge 135/2001** ("Legge di riforma della legislazione nazionale del turismo", detta anche **legge quadro**), apre a nuove prospettive che accolgono le istanze delle comunità locali, nelle quali individua i soggetti reali dello sviluppo turistico. La legge definisce i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

L'art. 1 affida alla Repubblica il compito di **fare del turismo il fattore strategico** per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Viene sancita la "**regionalità**" della materia turistica: l'applicazione del principio di sussidiarietà introdotto dalla riforma Bassanini, d'altronde, implica che la Regione sia l'istituzione più adatta a legiferare nel settore, mentre allo Stato sono attribuiti solo alcuni compiti ben individuati.

L'art. 2 attribuisce allo Stato il potere di dettare le linee guida del comparto turistico, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (**Conferenza Stato-Regioni**), e dopo aver sentito le associazioni di categoria degli operatori e dei consumatori. Quindi, se da un lato si dà ampio spazio alle autonomie locali politiche e funzionali, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e della libertà d'impresa, dall'altro vengono salvaguardati l'unitarietà del comparto e la tutela dei consumatori.

Viene ribadita la **piena potestà delle Regioni** nell'emanare leggi regionali nel settore. Allo Stato viene invece lasciato un **ruolo di coordinamento** per garantire uniformità sia nella gestione dell'intero "sistema turismo" sul territorio nazionale, sia nelle attività promozionali all'estero tese a valorizzare il prodotto turistico italiano.

Sempre in quest'articolo vengono fissati alcuni principi guida che avrebbero dovuto ispirare le future normative turistiche regionali; tra i principali vi sono:

- **i criteri e le modalità di esercizio uniformi delle imprese turistiche** su tutto il territorio nazionale;

- gli **standard minimi di qualità delle camere** di albergo, delle unità abitative delle residenze turistico-alberghiere e delle strutture ricettive in generale;
- gli **standard minimi di qualità dei servizi** offerti dalle imprese turistiche; su questi si fondano i criteri relativi alla classificazione delle strutture ricettive;
- i **requisiti necessari per l'esercizio**, su tutto il territorio nazionale, **delle professioni turistiche**;
- i **criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione** all'esercizio delle professioni turistiche.

L'art. 3 prevede la costituzione della **Conferenza nazionale del turismo**, che deve riunirsi almeno ogni due anni a cura della Presidenza del consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per favorire periodiche occasioni di incontro e confronto fra istituzioni pubbliche e private e sottoporre a costante verifica, aggiornamento e controllo il documento contenente le linee guida. Il compito della Conferenza è quello di **esprimere pareri** per la definizione degli obiettivi da perseguire nella politica turistica e poi verificarne la concreta attuazione. Partecipano alla Conferenza tutti gli operatori pubblici e privati interessati al turismo: Regioni, Province, Comuni, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, associazioni rappresentative degli imprenditori turistici e dei consumatori, associazioni pro-loco e associazioni ambientaliste, organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Una novità è l'introduzione, con l'art. 4 della **Carta dei diritti del turista**, uno strumento che si sta diffondendo nel settore da alcuni anni. La Carta dei diritti del turista introduce un sistema di regole a **tutela del consumatore come persona e come fruitore di servizi turistici**. In particolare, si è riconosciuto al turista il diritto a ottenere informazioni per la fruizione dei servizi turistico-ricettivi, per l'utilizzo dei mezzi di trasporto, sui servizi resi dalle agenzie di viaggio, sulle polizze assicurative, sull'assistenza sanitaria, sulle norme valutarie e doganali. Sono state anche indicate le modalità attraverso cui procedere a ricorsi, a forme di conciliazione o di arbitrato in caso di controversie per inadempienze in ambito turistico.

La promozione turistica legata al Piano triennale (o annuale) stabilito dalle Regioni e svolta dalle **Apt**, ossia dalle **Aziende di promozione turistica**, non sempre risulta sufficiente per favorire lo sviluppo di questo settore in tutte le aree previste, alcune delle quali appartengono anche a più Regioni. Per rendere più efficiente l'attività di promozione turistica e dare maggiore slancio all'offerta locale, l'articolo 5 della legge quadro prevede la possibilità per enti locali o soggetti privati di promuovere la creazione di **Sistemi turistici locali (Stl)** attraverso varie forme di collaborazione. I Sistemi turistici locali sono definiti dalla legge come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a Regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e d'attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale".

Un'altra importante innovazione è contenuta nell'art. 5 che disciplina i **sistemi turistici locali** come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a Regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese

turistiche singole o associate”. L’istituzione dei sistemi turistici locali garantisce nuovi spazi alle autonomie locali, soprattutto ai Comuni, chiamati a svolgere un ruolo significativo nelle politiche di valorizzazione del turismo.

Le spese e gli investimenti necessari per migliorare e riqualificare il settore turistico vengono sostenuti con un fondo di cofinanziamento dell’offerta turistica. Introdotto nell’articolo 6 della legge quadro, questo fondo viene suddiviso tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per un 70%; il restante 30% viene assegnato con dei bandi di concorso a soggetti che presentino progetti volti a migliorare o riqualificare l’offerta turistica o alla promozione e lo sviluppo di “Stl”.

L’art. 7 regola le **imprese turistiche**, le **associazioni senza scopo di lucro** e le **attività professionali**. La nuova **definizione di impresa turistica** risulta ampia e onnicomprensiva: include ogni attività economica, organizzata per la produzione, la commercializzazione, l’intermediazione e la gestione di prodotti e servizi turistici.

L’esercizio dell’attività turistica viene subordinato all’**iscrizione nel Registro delle imprese** mentre non è più richiesta l’iscrizione presso la sezione speciale del Registro esercenti il commercio (Rec), che viene soppressa.

L’art. 7 definisce le **professioni turistiche** come quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell’attività turistica, servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti. La norma affida alle Regioni il compito di verificare i requisiti necessari e conseguentemente di autorizzare all’esercizio della professione; tutto questo nel rispetto di linee guida che abbiano fissato requisiti e modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale, profili omogenei (soprattutto in vista di professionalità emergenti nel settore) e criteri uniformi per l’espletamento degli esami di abilitazione.

Sempre l’art. 7 introduce in modo chiaro il **principio di reciprocità**: qualora le imprese turistiche o coloro che esercitano professioni turistiche non appartengano ai paesi membri dell’Unione europea, possono essere comunque autorizzati a stabilirsi e ad esercitare le loro attività in Italia, a condizione che ciò sia consentito anche agli operatori italiani nei Paesi di provenienza. Per le imprese turistiche elemento vincolante sarà l’iscrizione al registro delle imprese; per chi esercita professioni turistiche lo sarà il possesso dei requisiti richiesti dalle leggi regionali.

Gli articoli 8 e 9 riguardano le **disposizioni per accertare l’identità delle persone alloggiate**, a cui devono attenersi tutti i gestori delle strutture ricettive, e le disposizioni e autorizzazioni per aprire e trasferire la sede degli esercizi ricettivi.

L’art. 9, inoltre, semplifica le procedure per chi opera nel comparto turistico, applicando al comparto la normativa relativa allo **sportello unico per le attività produttive** gestito dai Comuni singolarmente o in forma associata, o in convenzione con le Camere di commercio. I Comuni dovranno conformarsi ai principi di speditezza, unicità e semplificazione che caratterizzano il nuovo corso della pubblica amministrazione, uniformando i procedimenti di autorizzazione per le attività e professioni turistiche alle procedure previste per le altre attività produttive, se più favorevoli, e attribuendo a un’unica struttura, lo sportello, la responsabilità dei procedimenti.

**Nell’articolo 10**, infine, la legge quadro prevede la possibilità che vengano erogati **prestiti turistici a tassi agevolati** (finanziati da un fondo per il prestito e il risparmio turistico) a favore delle famiglie e dei singoli che abbiano un reddito inferiore a un determinato limite, fissato ogni tre anni con un decreto del ministro



dello Sviluppo economico. Le agevolazioni mirano a **sostenere l'acquisto di pacchetti vacanza:**

- relativi al territorio nazionale;
- da usufruire preferibilmente in periodi di bassa stagione, in modo da distribuire il flusso turistico in modo più uniforme nei diversi mesi;
- da utilizzare soprattutto in aree depresse: in tal caso i prestiti godono di una priorità nell'assegnazione.

### **Confronto tra la legge 217/1983 e la legge 135/2001**

La legge del 1983 si caratterizzava come Legge Quadro, dunque come portatrice di principi e indirizzi a cui la legislazione più specifica doveva uniformarsi. La legge 135/2001 è inserita in un contesto molto più attuale. In precedenza il turismo era considerato nettamente separato dall'industria alberghiera, ma le tendenze attuali vedono l'industria alberghiera come parte integrante del turismo; inoltre la nuova Legge è stata proposta come promotrice di strumenti per una politica del turismo. Si comincia a promuovere la necessità di una **politica turistica nazionale** che in Italia risultava carente. Da sempre era riconosciuta la rilevanza sia economica che sociale del turismo; con la nuova legge, tuttavia, il concetto di rilevanza si è ampliato e così il turismo ha assunto un ruolo strategico per lo sviluppo economico ed occupazionale del Paese.

Secondo il più recente testo normativo, sono doveri della Repubblica: favorire lo sviluppo del turismo; valorizzare le comunità locali e rurali; promuovere l'immagine dell'Italia all'estero (compito che attualmente spetta all'ENIT).

La legge 315 favorisce la semplificazione amministrativa e lascia spazio gestionale alle Regioni, mantenendo fermo il principio di sussidiarietà: rimane quindi fondamentale il ruolo di Comuni e Province nei rispettivi ambiti territoriali. La funzione di indirizzo generale rimane allo Stato.

### **Il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo**

Il **Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo** è stato approvato con il Decreto legislativo 23/05/2011 n° 79 (G.U. 06.06.2011). Il decreto riordina e semplifica la normativa statale in materia, in attuazione della delega prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. Rientrano fra gli obiettivi della nuova normativa lo sviluppo del settore turistico e la tutela dei consumatori e degli operatori del settore.

Il Codice riordina e semplifica la normativa statale in materia, intervenendo in particolare nei seguenti settori:

- disciplina delle professioni turistiche, con un'attenzione particolare sui percorsi formativi destinati ai giovani;
- disciplina delle strutture ricettive in un'ottica di garanzia per il turista riguardo agli standard qualitativi e di semplificazione delle procedure di operatività delle strutture;
- introduzione di una normativa particolarmente innovativa a tutela del turista, inteso come consumatore di tipo speciale, in quanto non attrezzato a risolvere i problemi che si pongono in un luogo lontano dalla sua dimora,

- riconoscendogli, in particolare, il diritto al “risarcimento del danno da vacanza rovinata” sulla base di specifici e puntuali criteri;
- rielaborazione del concetto di impresa turistica, finora limitato alle imprese recettive, per includervi anche settori come agenzie di viaggio e tour operator;
  - equiparazione delle imprese turistiche a quelle industriali ai fini del riconoscimento di contributi, sovvenzioni, agevolazioni di qualsiasi genere.

## **LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL TURISMO**

### **Il Ministero del turismo**

---

Il **Ministero del turismo e dello spettacolo** è stato istituito con la Legge n. 617 del 31 luglio 1959, dal Governo Segni II.

Il 15 aprile 1993, a seguito di un referendum, il Ministero è stato abrogato e la gestione del settore è stata trasferita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la creazione di un Dipartimento, attraverso il Fondo per la riqualificazione dell'offerta turistica (D.P.C.M. 20 dicembre 1995).

Con D.P.C.M. 10 novembre 1998 la gestione del Dipartimento, trasformato in Direzione Generale, è stata trasferita al Ministero dell'Industria, assetto che rimase tale anche quando il Ministero cambiò nome in "Ministero delle Attività Produttive" (Legge n. 50/1999).

Con la Legge n. 286/2006 è stata decretata l'istituzione del Dipartimento per lo sviluppo e competitività del turismo presso la Presidenza del Consiglio. Il Dipartimento diventa la struttura di supporto delle politiche del Governo nell'area funzionale relativa al turismo.

Con il Governo Berlusconi IV, con il D.P.C.M. del 2 luglio 2008, le funzioni sono state delegate al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Con D.P.R. dell'8 maggio 2009 le funzioni del turismo sono state delegate ad un Ministro senza portafoglio.

Con il Governo Monti, con il D.P.R. del 16 novembre 2011 e con il D.P.C.M. del 16 novembre, le funzioni del turismo sono state delegate al Ministro senza portafoglio per il Turismo e lo Sport.

Con il Governo Letta, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 giugno 2013, è stata conferita la **delega in materia di turismo al Ministro per i beni e le attività culturali**.

### **La ripartizione di competenze tra Stato ed enti locali nel settore turistico**

Lo schema seguente illustra la **ripartizione di competenze tra Stato ed enti locali nel settore turistico**,

#### **Funzioni dello Stato:**

- rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e nel Consiglio dell'U.E.;
- coordinamento delle iniziative promozionali all'estero;
- potere sostitutivo in caso di inerzia delle Regioni;

- definizione delle “linee guida” del settore (leggi – quadro). Lo Stato detta le linee guida del settore, d’intesa con la **Conferenza Stato – Regioni – Province Autonome** e sentite le Associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori. Le **linee guida** indicano: gli standard minimi dei servizi di informazione e di accoglienza turistica; le tipologie di imprese turistiche, con standard minimi uniformi nazionali; i requisiti necessari per l’esercizio delle professioni turistiche e ricettive; gli indirizzi generali per la promozione del turismo all’estero; le azioni per lo sviluppo dei sistemi turistici locali.

### **Funzioni delle Regioni:**

- funzioni legislative esclusive e amministrative (escluse quelle espressamente riservate allo Stato):
- in particolare:
  - rilascio delle autorizzazioni;
  - costituzione delle A.P.T. (Aziende di Promozione Turistica);
  - riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali;
  - definizione delle categorie di strutture ricettive;
  - interventi a sostegno dello sviluppo del turismo;
  - partecipazione alla conferenza Stato - Regioni per l’elaborazione delle “linee – guida”.

### **Funzioni delle Province:**

- funzioni amministrative (escluse quelle riservate agli altri Enti);
- competenze in materia di difesa del suolo, valorizzazione dell’ambiente, beni culturali, viabilità e trasporti, protezione di flora e fauna, salvaguardia di parchi e riserve naturali.
- controllo dei requisiti di legge per l’attività di operatore turistico (su delega delle Regioni);
- rilascio dell’autorizzazione per l’apertura di agenzie di viaggio (su delega delle Regioni);
- vigilanza sulle agenzie, sulle professioni turistiche e sulle associazioni senza scopo di lucro;
- classificazione delle imprese alberghiere;
- erogazione dei contributi alle imprese turistiche;
- competenza per l’organizzazione di manifestazioni regionali;
- raccolta ed elaborazione di statistiche sul turismo;
- in certe Regioni, nomina del Consiglio di Amministrazione delle Aziende di Promozione Turistica;

### **Funzioni dei Comuni:**

- funzioni amministrative;
- coordinamento con le A.P.T. (Aziende di Promozione Turistica);
- promozione di attività ricreative e sportive;
- gestione di impianti e servizi complementari all’attività turistica;
- rilascio di autorizzazioni per agriturismo, licenze per alberghi e professioni turistiche;

- attività di polizia amministrativa per rifugi alpini, campeggi ed altri esercizi extra-alberghieri;
- funzioni eventualmente delegate dalle Regioni (classificazione alberghiera, imposizione di vincoli di destinazione ecc.);

Sono state istituite inoltre le seguenti **Conferenze permanenti**:

- **Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome**: istituita con L. 23 agosto 1988 n. 400, elabora gli indirizzi di politica generale anche in materia di turismo; designa i rappresentanti regionali per l'Unione europea. Le funzioni attribuite alla Conferenza permanente Stato-Regioni sono previste dal d. lgs. n. 281/1997:
  - **funzione consultiva** a favore del Governo, ovvero il compito di fornire pareri. Ciò è obbligatorio su tutte le leggi che regolamentano materie di interesse regionale o delle province autonome;
  - **attività di raccordo tra l'azione statale e quella regionale**. Si tratta di intese o accordi tra amministrazioni centrali e locali che puntano a realizzare obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa su materie di comune interesse;
  - **attività deliberativa** nei casi previsti dalla legge, come per esempio sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra le Regioni e le Province autonome;
  - **attività di verifica e monitoraggio**, che consenta di valutare e verificare i risultati ottenuti sia sul piano economico sia su quello della qualità dei servizi erogati.
- **Conferenza Stato, Città, Autonomie locali**: istituita con D.p.c.m. 2 lug. 1996 e riordinata con D. lgs. 281/1997, coordina i rapporti tra Stato ed Enti locali;
- **Conferenza unificata**: istituita con D. lgs. 281/1997, delibera e promuove accordi tra Stato ed Enti locali, favorisce gli scambi di informazioni, nomina i rappresentanti su temi comuni a tutti gli Enti coinvolti, esprime un parere sul disegno di Legge di stabilità.

## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TURISTICA INDIRETTA

### La pubblica amministrazione turistica indiretta

**A livello centrale, la pubblica amministrazione indiretta del settore turistico opera attraverso enti pubblici non territoriali che adempiono a specifiche funzioni: essi sono l'Enit, l'AcI e il Cai.**

### L'ENIT - Agenzia Nazionale del Turismo

L'Enit attua le politiche di promozione dell'immagine turistica dell'Italia all'estero e di supporto alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani nel Mondo. E' l'ente di riferimento per le azioni in ambito comunitario ed internazionale.

L'Enit (Agenzia nazionale del Turismo, l'ex Ente nazionale italiano per il Turismo), fu istituito nel 1919. Le ultime riforme (L. 292/1990, L. 203/1995 e L. 14 mag. 2005 n. 80), hanno riconosciuto all'ente un'ampia autonomia contabile e il potere di convenzionarsi con altri enti e di costituire o aderire a società miste. L'ente è controllato dal Ministro delle attività produttive e segue gli indirizzi del Comitato Nazionale per il Turismo. Ha 24 sedi estere, di cui 14 in Europa.

Sono compiti dell'Enit:

- la promozione turistica dell'Italia all'estero: l'Enit deve promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica italiana all'estero e deve far conoscere le risorse turistiche nazionali e locali (la cooperazione con l'ente è obbligatoria se si opera fuori dall'U.E.);
- lo studio delle strategie promozionali che riguardano il turismo e il coordinamento con gli altri settori economici;
- l'attuazione degli indirizzi generali elaborati dal Dipartimento per lo sviluppo del Turismo;
- il supporto tecnico per le imprese italiane all'estero;
- l'elaborazione di studi e di ricerche di mercato, in Italia e all'estero (i risultati dell'attività di ricerca dell'ente sono pubblicati annualmente in un rapporto in collaborazione con l'Istat);
- la consulenza a soggetti pubblici e privati per armonizzare i servizi di accoglienza e informazione turistica;
- la collaborazione con la rete diplomatico – consolare del Ministero degli Esteri;
- l'elaborazione del Piano Promozionale Triennale (PPN), approvato dal Ministro delle attività produttive, e dei Programmi annuali attuativi (tale Piano contiene le direttive generali, individua gli obiettivi e gli strumenti attuativi, indica le aree geografiche verso cui agire e fornisce le previsioni di spesa);
- la pubblicazione dell'elenco degli alberghi e delle strutture ricettive italiane;
- la pubblicazione dell'elenco delle agenzie di viaggi italiane, elenco pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale.

Sono organi dell'ente:

- il Presidente, nominato con D.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio, con funzioni di rappresentanza e vigilanza sull'esecuzione delle delibere;
- il Consiglio di amministrazione, formato dal Presidente, dal Coordinatore degli Assessorati regionali al Turismo, dal Presidente del Dipartimento per lo sviluppo del turismo, da sei rappresentanti delle Regioni, da tre rappresentanti delle maggiori associazioni di categoria. Il Consiglio di amministrazione resta in carica 3 anni e i membri sono rieleggibili sola una volta. La L. 122/2010 riduce a cinque il numero dei membri del Consiglio;
- il Direttore Generale, nominato dal Ministro per lo sviluppo economico, esegue le delibere del Consiglio;
- il Collegio dei Revisori;
- il Comitato tecnico-consultivo, che ha funzioni consultive in merito alle attività dell'Agenzia, è nominato dal Ministro delle attività produttive, d'intesa con la Conferenza Stato – Regioni.

## **L'Automobile Club d'Italia (ACI)**

L'Automobile Club d'Italia (ACI) fu istituito nel 1905 ed è disciplinato dalla L.881/1950 e successive modifiche. L'ente rappresenta la federazione di 106 A.C. locali. L'ACI svolge i seguenti compiti:

- cura tutto ciò che riguarda la circolazione stradale;
- gestisce il Pubblico Registro Automobilistico (su delega delle Regioni e delle Province);
- riscuote le Tasse automobilistiche (su delega delle Regioni e delle Province);
- promuove il turismo automobilistico e organizza attività sportive automobilistiche;
- elabora studi e ricerche sulla circolazione stradale e la sicurezza;
- fornisce assistenza tecnica, legale e assicurativa ai soci;
- predispone programmi di educazione stradale;
- fornisce attività di consulenza in materia di circolazione stradale.

Sono organi dell'ente:

- il Presidente, nominato con D.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio, previa designazione dell'Assemblea, con funzioni di rappresentanza;
- l'Assemblea con funzione deliberativa;
- il Consiglio Generale, che provvede all'attuazione delle decisioni dell'Assemblea;
- il Comitato Esecutivo, che delibera d'urgenza sulle materie indicate dal Consiglio Generale e cura i bilanci degli A.C. locali;
- il Collegio dei Revisori, che controlla la regolarità delle attività amministrative.

## **Il Club Alpino Italiano (CAI)**

Il Club Alpino Italiano (CAI) fu fondato nel 1863 come libera associazione privata. Successivamente gli venne attribuita personalità giuridica e venne classificato tra gli enti pubblici preposti a pubblico servizio. L'ente opera in autonomia sotto la vigilanza del Ministero delle attività produttive. Le sedi locali sono enti privati, quella nazionale è un ente pubblico. Il CAI:

- promuove il turismo montano;
- difende e valorizza l'ambiente montano;
- realizza e gestisce rifugi alpini, bivacchi d'alta quota, sentieri di montagna;
- organizza corsi d'addestramento non professionale per guide alpine;
- organizza e gestisce corsi d'addestramento per attività alpinistiche, sciistiche, speleologiche, escursionistiche, naturalistiche;
- si occupa della formazione degli istruttori;
- promuove ricerche, anche in materia di sicurezza e prevenzione infortuni;
- organizza attività di soccorso.

Sono organi dell'ente:

- il Presidente, con funzioni di rappresentanza;
- l'Assemblea, presieduta dal Presidente generale, composta da rappresentanti dei soci delle sedi locali, con funzione deliberativa;
- il Consiglio Centrale, che gestisce l'Ente;
- il Comitato di Presidenza, che delibera d'urgenza su materie indicate dal Consiglio Centrale;

- il Collegio dei Revisori, che controlla la regolarità formale e contabile delle attività;
- il Collegio dei Probiviri, che cura i rapporti interni e dirime le controversie di gestione;
- altri organi tecnici, centrali e periferici, per i vari settori di attività.

## LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TURISTICA A LIVELLO PERIFERICO

### Le competenze delle Regioni in ambito turistico

E' compito delle Regioni approvare leggi regionali che regolamentino il funzionamento del settore turistico. Ogni Regione, considerata la differente rilevanza che il settore turistico potrebbe avere dal punto di vista economico, occupazionale, culturale e sociale, ha emanato apposite disposizioni di legge che hanno validità sul proprio territorio. Le normative emanate dalle Regioni in tale ambito definiscono innanzitutto responsabilità e competenze degli enti locali territoriali (Regioni, Province, Comuni) e dei diversi soggetti che operano in ambito turistico.

Compito delle Regioni è sviluppare un'adeguata **programmazione turistica** nel territorio di propria competenza. Inoltre in collaborazione con lo Stato, esse devono favorire la promozione (sia in Italia sia all'estero) dell'offerta turistica regionale nelle sue diverse componenti: ambientali, culturali e imprenditoriali.

L'attività di **promozione turistica** consiste essenzialmente nel progettare e realizzare iniziative che incrementino il flusso dei turisti. Tale attività comporta: la valorizzazione delle risorse turistiche disponibili (artistiche, culturali, paesaggistiche, ecc.) attraverso adeguate campagne pubblicitarie; l'organizzazione di manifestazioni o congressi di interesse turistico; la pubblicazione di opuscoli e guide che facciano conoscere le località turistiche. L'attività di promozione turistica regionale dovrebbe essere gestita anche attraverso opportuni sistemi informatici e, nello stesso tempo, informativi per l'utente. Per esempio, il **portale turistico regionale** può rappresentare lo strumento comune per accedere ai servizi offerti e alle attività svolte nella Regione dai soggetti che operano nel turismo.

### Il Piano turistico regionale triennale

In ogni Regione è essenziale progettare e pianificare le diverse iniziative promozionali proposte dai soggetti pubblici che operano nel settore. Infatti, in ogni Regione il turismo può svilupparsi secondo una propria specificità: turismo estivo, invernale, religioso, termale, sportivo, ecc. Le scelte che la Regione intende effettuare in ambito turistico vengono formalizzate in un **Piano turistico regionale triennale**; esso contiene l'indicazione di obiettivi, priorità e progetti da attuare, l'individuazione delle relative fonti di finanziamento, la definizione di compiti e responsabilità degli organi coinvolti nei progetti. Non tutte le Regioni adottano però un piano triennale: in alcune la durata del piano è soltanto annuale.

## **Gli organi operativi della Regione**

Le Regioni possono attuare la propria politica turistica attraverso diversi organi operativi. Tra questi vi sono:

- l'**Agenzia regionale per la promozione turistica**;
- le **Aziende di promozione turistica** (Apt);
- gli **Uffici di informazione e accoglienza turistica** (Iat), che di solito operano a livello provinciale.

## **GLI ENTI PUBBLICI STRUMENTALI LOCALI DEL SETTORE TURISTICO**

### **L'Agenzia regionale per la promozione turistica**

L'**Agenzia regionale per la promozione turistica**, nelle Regioni che hanno provveduto ad attivarla, ha la finalità di promuovere l'offerta turistica della Regione. Tale organo è dotato di autonomia amministrativa, patrimoniale e gestionale; è infatti un organo con personalità giuridica di diritto pubblico (ossia può prendere decisioni in autonomia). Tra le principali funzioni svolte ci sono anche:

- predisporre un piano di programmazione turistica annuale, nel rispetto di quanto previsto dalla programmazione turistica regionale;
- collaborare alla preparazione della programmazione turistica regionale triennale;
- svolgere attività di supporto e collaborazione con i Sistemi turistici locali e con soggetti pubblici e privati operanti nel comparto turistico regionale.

### **Le Aziende di promozione turistica (APT)**

Le **Aziende di Promozione Turistica (APT)** sono enti di diritto pubblico istituiti con L. 217/1983. Sono enti strumentali, controllati dalle Regioni. Le APT svolgono le seguenti funzioni:

- promuovere e propagandare le risorse turistiche locali;
- informare e accogliere i turisti nelle aree di rilevante interesse turistico;
- valorizzare e promuovere il patrimonio turistico, artistico, archeologico e paesaggistico (non all'estero). Per conseguire tali obiettivi, le APT:
  - organizzano e promuovono attività turistiche;
  - istituiscono gli I.A.T. (Uffici di Informazione e Accoglienza Turistica);
  - pubblicano materiale informativo e illustrativo;
  - forniscono assistenza tecnica a Enti locali e operatori turistici;
  - raccolgono ed elaborano dati statistici;
  - forniscono consulenza in merito alla classificazione delle strutture ricettive e all'autorizzazione delle agenzie di viaggi.

Sono organi dell'ente:

- il Presidente, che rappresenta l'ente e presiede il C.d.A.;
- il Consiglio di Amministrazione, che gestisce l'ente;
- il Comitato esecutivo (solo in alcune Regioni), con funzioni esecutive e tecniche;
- il Collegio dei Revisori dei conti, che vigila sulla regolarità amministrativa e contabile.



## **Gli Uffici di Informazione e Accoglienza Turistica (I.A.T.)**

**Gli Uffici di Informazione e Accoglienza Turistica (I.A.T.)** sono stati previsti dalla L.217/1983. Sono enti privi di personalità giuridica e sono organi delle A.P.T. o delle Pro Loco. Sono istituiti dalle A.P.T., previo nullaosta regionale, o dalle Pro Loco in base a disposizioni regionali. Gli IAT:

- svolgono le funzioni delegate dalle APT;
- organizzano e promuovono attività turistiche a livello locale;
- diffondono materiale informativo e illustrativo.

## **GLI ENTI PRIVATI DI RILEVANZA PUBBLICA NEL SETTORE TURISTICO**

### **Il Touring Club Italiano (TCI)**

**Il Touring Club Italiano (TCI)** fu fondato nel 1894 come associazione senza scopo di lucro. L'ente ha la sede centrale a Milano e persegue i seguenti obiettivi:

- promuovere il turismo, in particolare il turismo sociale;
- collaborare alla soluzione dei problemi del turismo e dell'ambiente;
- tutelare l'ambiente e il paesaggio;
- assistere i turisti italiani all'estero;
- pubblicare riviste, guide e carte geografiche.

Sono organi dell'ente:

- il Presidente, che rappresenta e dirige l'ente, insieme con il Direttore generale;
- l'Assemblea dei soci, che viene convocata almeno una volta all'anno per l'approvazione del bilancio, e che ha funzioni deliberative;
- il Consiglio direttivo che amministra e dirige l'ente;
- il Comitato esecutivo, nominato dal Consiglio direttivo, che provvede all'esecuzione delle direttive elaborate dal Consiglio stesso;
- il Collegio dei Sindaci, che controlla l'attività contabile.

### **L'Associazione italiana alberghi per la gioventù (A.I.G.)**

L'Associazione italiana alberghi per la gioventù (A.I.G.) fu istituita nel 1945, come associazione senza scopo di lucro. La sede centrale è a Roma, opera sotto il patrocinio della Presidenza del Consiglio, e collabora con vari Ministeri (Istruzione, Esteri, Interni, Beni culturali ecc.). L'associazione è rappresentante italiana dell'International Youth Hostels Federations (I.Y.H.F.). L'associazione:

- organizza e coordina i flussi turistici giovanili;
- contribuisce al miglioramento morale e intellettuale, tramite il turismo e i viaggi individuali e di gruppo;
- istituisce, controlla e gestisce gli alberghi per la gioventù.

### **La Federazione Italiana Campeggiatori (Confedercampeggio)**

La **Federazione Italiana Campeggiatori (Confedercampeggio)** è nata nel 1950 come associazione senza scopo di lucro. Rappresenta una federazione di associazioni e ne fanno parte il Campeggio Club d'Italia, il Caravan Club d'Italia e altre associazioni simili. La Federazione:

- promuove iniziative per lo sviluppo armonico del campeggio nel corretto uso del territorio e dell'ambiente, in base agli interessi locali e nazionali;
- promuove, coordina e tutela l'attività di campeggio;
- collabora con i soggetti pubblici e privati del settore;
- promuove programmi di uso del territorio nel rispetto dell'ambiente;
- pubblica carte geografiche e guide turistiche;
- sollecita interventi per la promozione e la difesa del campeggio;
- realizza e gestisce campeggi su terreni in uso, locazione, concessione;
- promuove studi e ricerche;
- organizza corsi professionali per esperti e istruttori del settore;
- partecipa a organizzazioni nazionali e internazionali che operano nei settori dello sport, del turismo, del tempo libero;
- cura i rapporti con organizzazioni straniere e fornisce assistenza ai campeggiatori stranieri.

### **Le Associazioni turistiche pro loco**

Le **Associazioni turistiche pro loco** furono istituite ai primi del '900 come associazioni private di cittadini, senza fini di lucro, a livello comunale. Sono riconosciute come associazioni di utilità sociale e, se sono iscritte all'Albo regionale (una sola per Comune), partecipano al C.d.A delle A.P.T. Se previsto dalla legislazione regionale, possono istituire I.A.T. Sono condizioni per l'iscrizione all'Albo: la costituzione dell'associazione per atto pubblico; l'adesione all'associazione deve essere aperta a tutti i cittadini; deve essere prevista la partecipazione di rappresentanti del Comune.

L'associazione turistica pro loco:

- favorisce la conoscenza e la valorizzazione turistica dei luoghi;
- promuove flussi turistici verso il suo territorio;
- fornisce informazioni e assistenza ai turisti;
- organizza iniziative culturali, ricreative, sportive.

### **Il Centro turistico studentesco giovanile (C.T.S.)**

Il **Centro turistico studentesco giovanile (C.T.S.)** fu fondato nel 1974 come associazione senza fini di lucro. E' regolamentato anche dalle leggi 217/1983 e 135/2001. E' riconosciuto come associazione di rilevanza culturale e di tutela ambientale in base alla L. 203/1995. Il C.T.S.:

- promuove il turismo giovanile, studentesco e sociale per favorire la conoscenza del patrimonio storico e culturale e i rapporti solidali fra i popoli;
- si impegna per la tutela del patrimonio ambientale, storico e culturale;
- promuove i viaggi tra studenti e giovani in modo da favorire la crescita morale, culturale, sociale e fisica;
- organizza attività culturali e sportive;
- interviene per una migliore utilizzazione del tempo libero.

Per conseguire tali obiettivi il C.T.S.:

- organizza viaggi e soggiorni in Italia e all'estero;

- promuove campagne di sensibilizzazione e raccolte di fondi per la pace, l'unità europea e il finanziamento di progetti nei Paesi in via di sviluppo;
- cura la formazione di animatori e guide naturalistiche, turistiche e culturali;
- gestisce strutture ricettive per i giovani;
- utilizza terreni di interesse naturalistico per lo studio e la conservazione dell'ambiente;
- cura attività turistiche studentesche insieme con enti pubblici, università e istituti scolastici;
- fornisce assistenza in Italia e all'estero agli studenti e ai giovani;
- pubblica materiale didattico e informativo.

### **Altri enti privati di rilevanza pubblica nel settore turistico**

---

#### **Altri enti privati di rilevanza pubblica nel settore turistico sono:**

- la Compagnia Italiana Turismo (C.I.T.);
- il Centro di Formazione e Studi per il Mezzogiorno (FORMEZ);
- il Centro Turistico Giovanile (C.T.G.);
- l'Associazione Italiana Turismo Responsabile (A.I.T.R.);
- l'Associazione Amici del Trekking;
- la Federazione Italiana Escursionismo (F.I.E.);
- l'Ente Bilaterale Nazionale dell'Industria Turistica (E.B.I.T.);
- la Federalberghi;
- la Federazione Italiana Pubblici Esercizi (F.I.P.E.);
- la Federazione Associazioni Italiane Complessi turistico – ricettivi all'aria aperta (F.A.I.T.A.);
- la Federazione Italiana Associazioni Imprese di Viaggio e Turismo (F.I.A.V.E.T.).

## L'IMPRESA TURISTICA

### L'imprenditore e l'impresa

Ai sensi dell'art. 2082 del Codice civile, si definisce **imprenditore** colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi.

Dalla definizione di imprenditore si ricava quella di **impresa**: l'impresa è l'attività economica organizzata svolta professionalmente dall'imprenditore al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi.

Si possono dunque individuare le seguenti **caratteristiche** dell'attività dell'imprenditore:

- 1 – ATTIVITÀ ECONOMICA
- 2 – ATTIVITÀ SVOLTA PROFESSIONALMENTE
- 3 – MEDIANTE UN'ORGANIZZAZIONE
- 4 – AL FINE DELLA PRODUZIONE O DELLO SCAMBIO DI BENI O DI SERVIZI

- 1) ATTIVITÀ ECONOMICA. L'attività di produzione o di scambio viene definita economica se è idonea a coprire i costi con i ricavi. Il profitto non è un elemento indispensabile per definire imprenditoriale un'attività. Il criterio dell'economicità si ritiene soddisfatto se si opera almeno in condizioni di **pareggio del bilancio** (ricavi = costi). Non tutte le imprese, infatti, hanno come obiettivo il profitto (ricavi > costi, anche se tale criterio guida l'attività della maggior parte delle imprese private), ma si limitano a raggiungere il pareggio del bilancio. Per esempio non hanno fine di lucro le imprese pubbliche (che hanno come obiettivo il perseguimento di un interesse collettivo), le imprese cooperative (che perseguono vantaggi di vario tipo per i soci), le imprese no-profit.
- 2) PROFESSIONALITÀ. L'attività dell'imprenditore deve essere svolta in modo **abituale** e stabile (non necessariamente in modo continuativo), e non in modo occasionale (ad esempio considerato imprenditore l'albergatore che apre la sua struttura ricettiva sempre e solo nei mesi estivi = attività abituale, cioè ripetuta nel tempo, ma non continuativa).
- 3) MEDIANTE ORGANIZZAZIONE. Organizzazione significa coordinamento dei fattori produttivi: T terra = materie prime ..., L lavoro = manodopera, K capitale = azienda, macchinari, stabilimenti, denaro).
- 4) AL FINE DELLA PRODUZIONE O DELLO SCAMBIO DI BENI E DI SERVIZI. E' imprenditore solo chi produce per scambiare, cioè per il mercato, e non chi produce solo per il soddisfacimento dei bisogni personali o familiari (autoconsumo).

### Le professioni intellettuali

Coloro che esercitano una **professione intellettuale** senza vincoli di subordinazione sono chiamati liberi professionisti (medico, avvocato, commercialista, purchè prestino la loro opera senza porsi alle dipendenze di altri). Gli artisti e i professionisti intellettuali **non sono considerati imprenditori**, anche se nell'esercizio della loro professione si avvalgono di una rilevante organizzazione

di persone e di mezzi. Sono considerati imprenditori solo se svolgono anche un'attività d'impresa (medico titolare di una clinica, ingegnere titolare di un'impresa edile). Ci sono alcune professioni intellettuali (medico, avvocato, ingegnere, geometra) che sono "protette": questo significa che nessuno può esercitarle se non soddisfa determinati requisiti (titolo di studio, superamento di concorsi), e se non ottiene prima l'iscrizione in appositi albi tenuti dagli Ordini Professionali. Gli Ordini (per i laureati) e i Collegi (per i diplomati) sono associazioni alle quali la legge assegna il compito di:

- accertare l'esistenza di una doverosa competenza
- tenere gli albi o elenchi professionali
- esercitare il potere disciplinare sugli iscritti (sanzioni: sospensione, radiazione dall'Albo)

Per potersi iscrivere è necessario superare un esame di Stato. Per l'esercizio abusivo della professione sono previste sanzioni amministrative e penali.

### **La classificazione delle imprese**

---

Il Codice civile prevede TRE TIPI DI IMPRENDITORI e di imprese:

- PICCOLO IMPRENDITORE
- IMPRENDITORE AGRICOLO
- IMPRENDITORE COMMERCIALE

Altre classificazioni prevedono i seguenti tipi di imprese:

- IMPRESE INDIVIDUALI / IMPRESE COLLETTIVE
- IMPRESE PRIVATE / IMPRESE PUBBLICHE

### **L'imprenditore commerciale**

---

Secondo l'art. 2195 è **imprenditore commerciale** colui che svolge le seguenti attività:

- ATTIVITA' INDUSTRIALE
- ATTIVITA' INTERMEDIARIA NELLA CIRCOLAZIONE DEI BENI (es. commercio)
- ATTIVITA' DI TRASPORTO
- ATTIVITA' BANCARIA O ASSICURATIVA
- ATTIVITA' AUSILIARIE ALLE PRECEDENTI (es. marketing, elaborazione dati, spedizione)

### **Lo statuto dell'imprenditore commerciale**

---

L'**imprenditore commerciale** è soggetto ad una disciplina (**statuto dell'imprenditore commerciale**), che **non è prevista per gli altri imprenditori** (ad esempio per gli imprenditori agricoli e per i piccoli imprenditori), e che è costituita da tre punti essenziali:

- 1) ISCRIZIONE NEL REGISTRO DELLE IMPRESE
- 2) TENUTA DELLE SCRITTURE CONTABILI OBBLIGATORIE (LIBRO GIORNALE, LIBRO DEGLI INVENTARI)
- 3) SOGGEZIONE ALLE PROCEDURE CONCORDI (FALLIMENTO)

## 1 - L'ISCRIZIONE NEL REGISTRO DELLE IMPRESE

L'imprenditore commerciale è obbligato ad iscriversi al **registro delle imprese**. Per provvedere all'iscrizione occorre recarsi nell'apposito ufficio istituito presso la Camera di Commercio della provincia nella quale ha sede l'impresa. Il registro delle imprese è un **registro pubblico** (chiunque ne abbia interesse può consultare le informazioni contenute nel registro e queste si presumono a conoscenza di tutti), e informatizzato. Chi deve iscriversi? Gli imprenditori commerciali, le società commerciali e cooperative. In sezioni specifiche devono iscriversi gli imprenditori agricoli, i piccoli imprenditori, le società semplici.

I dati presenti nel registro delle imprese sono quelli relativi al nome, cittadinanza, oggetto dell'impresa, sede, ditta, i nomi dei rappresentanti (es. direttore generale). Tali informazioni si presumono a conoscenza dei terzi. Per la mancata iscrizione, è prevista una sanzione amministrativa. Inoltre i dati dell'impresa non sono opponibili ai terzi (a meno che si riesca a dimostrare che questi ne fossero a conoscenza). Per i piccoli imprenditori le conseguenze sono meno gravi: infatti per questi soggetti l'iscrizione ha solo la funzione di certificazione anagrafica.

## 2 - LE SCRITTURE CONTABILI OBBLIGATORIE

Le **scritture contabili** sono un sistema coordinato di annotazioni dalla cui lettura è possibile determinare il reddito, il patrimonio e la situazione finanziaria dell'impresa. Assolvono alle seguenti **finalità**:

- FINI FISCALI: ricostruzione della posizione contributiva dell'imprenditore;
- FINI CIVILI: in caso di insolvenza, determinazione dell'attivo e del passivo;
- FINI PENALI (ad esempio si pensi ai reati di bancarotta semplice e bancarotta fraudolenta).

L'imprenditore commerciale è obbligato a tenere:

- il **libro giornale** (nel quale vanno annotate giornalmente le operazioni relative all'esercizio dell'impresa);
- il **libro degli inventari** (sul quale ogni anno va redatto un inventario nel quale sono annotate le attività e le passività e il bilancio, il conto profitti e perdite);
- **altre scritture contabili obbligatorie** (ad es. a fini fiscali).

## 3 - LA SOGGEZIONE ALLE PROCEDURE CONCORDATARIE

Le **procedure concorsuali** sono procedimenti giudiziari che consentono a tutti i creditori di rivalersi in eguale misura sul patrimonio dell'**imprenditore commerciale** che non sia in grado di far fronte ai propri debiti con mezzi normali di pagamento, (**stato d'insolvenza**). Il fallimento è la procedura più grave: comporta l'eliminazione dell'impresa, la liquidazione di tutti i beni del debitore e la distribuzione del ricavato ai creditori.

## I rappresentanti dell'imprenditore

Alcuni collaboratori dell'imprenditore hanno il compito di rappresentarlo nei confronti dei terzi e di concludere affari in suo nome. **Rappresentare** significa che tali collaboratori possono compiere **atti giuridici in nome e per conto** dell'imprenditore commerciale, che quindi **sarà chiamato a risponderne** (se ad

esempio un rappresentante compra della merce da un fornitore, l'imprenditore dovrà pagarne il prezzo).

- L'**institore** ("instare" significa sovrastare; si pensi al direttore generale) è colui che è preposto dal titolare all'esercizio dell'impresa commerciale o di una sede secondaria e "sovrasta" per autorità tutti gli altri dipendenti. **Ha come superiore gerarchico solo l'imprenditore**, a cui deve rispondere della propria attività. Se l'imprenditore non dispone diversamente (attraverso una procura più limitata che deve essere iscritta nel registro delle imprese), l'institore ha il potere di compiere **tutti gli atti riguardanti l'esercizio dell'impresa** (acquisti, assunzioni ecc.). Non può compiere atti di straordinaria amministrazione, come l'alienazione di beni immobili.
- Il **procuratore** è un dirigente (si pensi al direttore di una filiale o di un ufficio) che ha il potere di compiere atti riguardanti l'esercizio dell'impresa, di solito riguardanti un settore specifico (un ufficio, un reparto ecc.). E' sottoposto al **controllo di superiori gerarchici**, tra cui l'institore, oltre che l'imprenditore. Si deve provvedere alla **trascrizione nel registro delle imprese** dei nominativi dei procuratori.
- Il **commesso** è un dipendente privo di funzioni direttive e rappresenta l'imprenditore unicamente nello svolgimento delle specifiche mansioni (camerieri, cassieri di banca, impiegati addetti alle vendite ecc.). Risponde della propria attività ai procuratori, all'institore e all'imprenditore.

## **L'impresa turistica**

---

*In base alla definizione fornita dalla legge quadro n. 135 del 2001, sono considerate **imprese turistiche** quelle che esercitano attività economiche destinate alla produzione, alla commercializzazione, all'intermediazione e alla gestione di prodotti, servizi e infrastrutture turistiche.*

La legge 135/2001 definisce **turistiche** le imprese che esercitano attività economiche organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi (tra cui gli stabilimenti balneari), di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica. Si tratta di una definizione assai ampia, essendovi riconducibili la maggior parte delle attività di offerta di servizi turistici. È infatti la tipologia di attività esercitata a conferire all'impresa il carattere turistico. All'identificazione delle diverse tipologie di imprese turistiche provvedono le Regioni. La condizione necessaria per l'esercizio dell'attività turistica è l'iscrizione nel registro delle imprese.

### **La classificazione delle imprese turistiche**

---

Si possono distinguere le **seguenti categorie di imprese turistiche**:

- le strutture ricettive;

- le imprese che gestiscono il tempo libero (si pensi alle imprese che gestiscono parchi o che si occupano dell'organizzazione di fiere e convegni);
- le imprese che gestiscono attività correlate alla balneazione (si pensi alle imprese che forniscono servizi per il turismo nautico e agli stabilimenti balneari);
- i tour operator e le agenzie di viaggio;
- le imprese che gestiscono infrastrutture e forniscono servizi di trasporto turistico.

## LE STRUTTURE RICETTIVE

### Le strutture ricettive

Una delle categorie più importanti delle imprese turistiche è quella rappresentata dalle strutture ricettive.

*Le **strutture ricettive** comprendono tutte quelle imprese turistiche che sono organizzate per l'ospitalità e l'accoglienza dei turisti.*

### La classificazione delle strutture ricettive

Le Regioni hanno disciplinato le imprese ricettive in modo diverso. In generale, comunque, tali imprese turistiche possono essere classificate nelle seguenti categorie:

- **alberghi;**
- **strutture ricettive paralberghiere;**
- **strutture ricettive extralberghiere;**
- **strutture ricettive senza scopo di lucro o che forniscono servizi di accoglienza non convenzionale.**

Le strutture ricettive si classificano anche in base alle dimensioni, ai requisiti strutturali dei servizi offerti, alla qualificazione degli addetti. Esaminiamo sommariamente i criteri di classificazione delle diverse strutture ricettive:

- per gli alberghi: da 1 a 5 stelle e 5 stelle lusso; sono previsti standard minimi per essere considerato "albergo";
- per le residenze turistico alberghiere: da 2 a 4 stelle;
- per i villaggi turistici: da 2 a 4 stelle;
- per i campeggi: da 1 a 4 stelle.

L'ottenimento della classificazione è un presupposto essenziale per l'esercizio dell'attività ricettiva poiché serve per il rilascio dell'autorizzazione amministrativa.

### L'impresa alberghiera

L'attività alberghiera è l'esercizio di attività economica di natura prevalentemente privata a scopo di lucro. L'**albergo** viene definito come una struttura ricettiva aperta al pubblico a gestione unitaria che fornisce alloggio, eventualmente vitto ed altri



servizi accessori, dietro corrispettivo, in camere ubicate in uno o più stabili o parti di uno stabile.

L'esercizio dell'impresa alberghiera è subordinato al rilascio di uno apposito provvedimento autorizzatorio dell'autorità comunale. Specificamente, la legge dispone che l'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi ricettivi (alberghi, residenze turistico alberghiere, case e appartamenti per vacanze, campeggi, villaggi turistici, ecc.) sono soggette ad autorizzazione del Sindaco del luogo. Insieme alla prestazione del servizio ricettivo, l'autorizzazione abilita a somministrare alimenti e bevande alle persone alloggiate ed ai loro ospiti, oltre che a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di eventi quali manifestazioni e convegni organizzati, nonché a fornire alle persone alloggiate piccoli beni di consumo quali giornali, riviste, cartoline, pellicole, ecc. Il rilascio dell'autorizzazione consente anche l'installazione, ad uso esclusivo delle persone ospitate, di attrezzature e strutture di carattere ricreativo. Nell'esercizio dell'attività ricettiva debbono essere rispettate le norme, le prescrizioni e le autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica, igienico sanitaria, di pubblica sicurezza e di destinazione d'uso di locali ed edifici. Le legge elenca inoltre le ipotesi di revoca dell'autorizzazione. I criteri e le modalità di classificazione delle aziende alberghiere sono definite dalla legislazione regionale.

### **Le strutture ricettive paralberghiere**

---

Le **strutture ricettive paralberghiere** sono tipi di albergo che forniscono servizi particolari e possiedono peculiarità strutturali; inoltre forniscono servizi accessori.

I **motel** sono alberghi per la sosta e l'eventuale rifornimento – assistenza - riparazione di autovetture o imbarcazioni. I motel, che sono nati negli Stati Uniti, sono strutture ricettive localizzate in genere lungo un'importante arteria stradale. Sono attrezzati per la sosta degli automobilisti: infatti assicurano parcheggi con tanti posti auto quante sono le camere degli ospiti e l'assistenza meccanica agli autoveicoli. Inoltre, danno spesso la possibilità di fare rifornimento di carburante e di fruire del servizio di ristorante o bar.

I **villaggi albergo** sono strutture ricettive in un'unica area con unità abitative dislocate e servizi centralizzati. Le **residenze turistico alberghiere** sono strutture ricettive con servizi accessori comprensive di locali arredati provvisti di servizi e cucina privata.

### **Le strutture ricettive extralberghiere**

---

I **campeggi** sono strutture ricettive aperte al pubblico, recintate ed attrezzate per il soggiorno – sosta di turisti provvisti di propri mezzi di pernottamento (roulotte, camper, tende ecc.). Un campeggio può disporre anche di bungalow e miniappartamenti.

I **villaggi turistici** sono strutture ricettive, recintate e attrezzate per il soggiorno di turisti non provvisti di propri mezzi di pernottamento. **Tali strutture ricettive** dispongono di bungalow, case mobili o miniappartamenti destinati all'ospitalità dei turisti.

Gli **alloggi agrituristici** sono locali ubicati in fabbricati rurali adibiti al vitto e all'alloggio di turisti da parte di imprenditori agrituristici.

Gli **affittacamere** sono strutture ricettive comprensive di massimo 6 camere ubicate in massimo 2 appartamenti di uno stesso stabile, affittati ad uso turistico. Tali strutture ricettive forniscono alloggio e servizi minimi di ospitalità (per esempio fornitura di energia elettrica, acqua e riscaldamento). Devono essere dotati di non più di 6 camere e avere una capacità ricettiva non superiore a 12 posti letto; le camere, inoltre, devono essere ubicate in non più di due appartamenti ammobiliati facenti parte di uno stesso stabile. Le abitazioni devono possedere i requisiti previsti dalla normativa statale e regionale.

Le **case** e gli **appartamenti per vacanze** sono strutture ricettive caratterizzate da un arredamento completo e da servizi complementari. Tali immobili sono affittati ai turisti con contratti di locazione di durata non superiore ai 3 mesi.

### **Le strutture ricettive senza scopo di lucro o che forniscono servizi di accoglienza non convenzionale**

Le strutture ricettive gestite senza scopo di lucro e le strutture che offrono servizi di accoglienza non convenzionale sono normalmente svolte da associazioni senza scopo di lucro o da persone che non sono organizzate in forma di impresa.

Gli **ostelli** sono strutture ricettive collegate al turismo sociale. Sono gestiti da organizzazioni con finalità sociali, assistenziali, religiose, culturali (associazioni, enti religiosi ecc.). Gli ostelli si caratterizzano per il target al quale si rivolgono, ovvero i giovani, e per i prezzi, di solito più contenuti rispetto alle strutture alberghiere.

Le **case per ferie** sono strutture ricettive normalmente gestite da enti o associazioni senza fine di lucro per il conseguimento di finalità sociali, religiose, culturali, assistenziali. Talvolta esse sono prese in gestione da aziende private per essere destinate al soggiorno dei propri dipendenti e familiari.

I **rifugi alpini** sono strutture ricettive con locali idonei ad ospitare turisti in zone montane di alta quota. La legislazione regionale di dettaglio ha integrato tale definizione aggiungendo altre due peculiarità dei rifugi alpini: l'isolamento delle strutture e la non raggiungibilità di esse tramite il normale sistema viario.

I **bed and breakfast** sono considerate strutture ricettive che forniscono servizi di accoglienza non convenzionale. Tali attività non sono esercitate in forma di impresa e sono normalmente offerte in modo occasionale da privati che mettono a disposizione una o più camere delle proprie abitazioni. Di solito è previsto il pagamento per il servizio, o più raramente un'offerta libera da parte del turista.

## **L'IMPRESA ALBERGHIERA**

### **L'impresa alberghiera**

L'attività alberghiera è l'esercizio di attività economica di natura prevalentemente privata a scopo di lucro. L'**albergo** viene definito come una struttura ricettiva aperta al pubblico a gestione unitaria che fornisce alloggio, eventualmente vitto ed altri servizi accessori, dietro corrispettivo, in camere ubicate in uno o più stabili o parti di uno stabile.

L'esercizio dell'impresa alberghiera è subordinato al rilascio di un'**autorizzazione** da parte dell'autorità comunale. Specificamente, la legge dispone che l'apertura e il

trasferimento di sede degli esercizi ricettivi (alberghi, residenze turistico alberghiere, case e appartamenti per vacanze, campeggi, villaggi turistici, ecc.) sono soggette ad autorizzazione del Sindaco del luogo. Insieme alla prestazione del servizio ricettivo, l'autorizzazione abilita a somministrare alimenti e bevande alle persone alloggiate ed ai loro ospiti, oltre che a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di eventi quali manifestazioni e convegni organizzati, nonché a fornire alle persone alloggiate piccoli beni di consumo quali giornali, riviste, cartoline, pellicole, ecc. Il rilascio dell'autorizzazione consente anche l'installazione, ad uso esclusivo delle persone ospitate, di attrezzature e strutture di carattere ricreativo. Nell'esercizio dell'attività ricettiva debbono essere rispettate le norme, le prescrizioni e le autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica, igienico sanitaria, di pubblica sicurezza e di destinazione d'uso di locali ed edifici. La legge elenca inoltre le ipotesi di revoca dell'autorizzazione. I criteri e le modalità di classificazione delle aziende alberghiere sono definite dalla legislazione regionale. Le **strutture ricettive paralberghiere** sono tipi di albergo che forniscono servizi particolari e possiedono peculiarità strutturali; inoltre forniscono servizi accessori. I **motel** sono alberghi per la sosta e l'eventuale rifornimento – assistenza - riparazione di autovetture o imbarcazioni. I **villaggi albergo** sono strutture ricettive in un'unica area con unità abitative dislocate e servizi centralizzati. Le **residenze turistico alberghiere** sono strutture ricettive con servizi accessori comprensive di locali arredati provvisti di servizi e cucina privata.

### **Le forme giuridiche dell'impresa alberghiera**

---

L'impresa alberghiera può assumere **diverse forme giuridiche** in base alle dimensioni. Le imprese turistiche di dimensioni modeste sono generalmente esercitate sotto forma di **imprese individuali** o **familiari**: esse hanno naturalmente una organizzazione interna ridotta e riescono perciò a fornire una gamma di servizi limitata. Le imprese di dimensioni medio-grandi offrono servizi di qualità superiore; sono di norma amministrate come **società di persone** o **società di capitali** e possono anche far parte di imponenti **catene alberghiere**.

L'impresa individuale è gestita con il lavoro proprio dell'imprenditore: ne sono esempi le imprese artigiane, le imprese agricole e quelle dei piccoli imprenditori. Nel settore alberghiero sono molto frequenti i piccoli imprendi- tori che gestiscono piccoli alberghi utilizzando prevalentemente il lavoro proprio e quello dei familiari: queste strutture assumono spesso la forma giuridica di impresa familiare. L'impresa familiare è costituita dall'imprenditore, che di regola ne rappresenta il titolare, e da parte della famiglia: il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo grado. Sono considerati parenti le persone legate tra loro da un vincolo di sangue, discendenti da un comune antenato; gli affini sono invece i parenti del coniuge, ossia i fratelli, le sorelle, il genitore del proprio marito o della propria moglie.

Le imprese di dimensioni medio-grandi di solito sono esercitate attraverso una società di persone o una società di capitali e dispongono di ingenti mezzi finanziari e sono in grado di sviluppare un'azione commerciale e pubblicitaria incisiva e rispondente ai mutevoli bisogni dei consumatori. Le **catene alberghiere** sono costituite da un insieme di alberghi che espongono la medesima insegna. Una catena alberghiera offre ai propri clienti prodotti e servizi turistici similari in tutte le

strutture, ovunque siano esse situate. Le catene sono gestite in forma societaria e si generano attraverso contratti di franchising.

Un fenomeno in crescita nell'ambito delle strutture alberghiere è la **multiproprietà alberghiera**. Si tratta di uno speciale contratto con cui più soggetti possono godere e disporre della medesima camera di un albergo in periodi diversi nel corso dell'anno. Per l'albergatore i vantaggi sono evidenti, poiché anche nei periodi di bassa stagione, cioè quando cala l'affluenza turistica, egli ha già venduto il proprio servizio. D'altra parte, il cliente sostiene sempre i costi dei servizi tipici, anche se di solito gli vengono applicate tariffe scontate rispetto a quelle riservate alla clientela ordinaria. Il cliente ha inoltre la possibilità di **affittare a terzi** l'immobile nel proprio periodo di proprietà oppure scambiare il proprio periodo di proprietà con un altro in una diversa località.

### **L'esercizio dell'impresa alberghiera**

Per esercitare l'attività alberghiera è necessario provvedere all'**iscrizione nel registro delle imprese**, da effettuare presso la Camera di commercio. È necessaria anche l'**autorizzazione rilasciata dal Sindaco** del Comune nel cui territorio si trova la struttura ricettiva. Tale autorizzazione serve per dimostrare la conformità dell'edificio utilizzato alle vigenti disposizioni in materia edilizia, urbanistica, igienico-sanitaria e di pubblica sicurezza. Di solito le diverse disposizioni comunali prevedono che le autorizzazioni necessarie vengano rilasciate da una sola struttura organizzativa a cui il Sindaco delega tale funzione di controllo e di responsabilità dell'intero procedimento.

Alla domanda di autorizzazione devono essere allegati i seguenti certificati:

- la **classificazione** dell'esercizio mediante il sistema delle stelle. L'attribuzione delle stelle, obbligatoria, è condizione indispensabile per il rilascio della licenza di esercizio e viene effettuata dalla Provincia;
- il **nulla osta igienico-sanitario concesso dall'Azienda sanitaria locale** sulla funzionalità degli impianti elettrici, termici, idraulici, sulle dotazioni sanitarie, ecc.

Le strutture ricettive sono sottoposte a una **classificazione** che prevede l'assegnazione di un certo numero di stelle (da 1 a 5) a seconda della qualità dei servizi forniti e delle caratteristiche della struttura. L'indicazione del numero di stelle dovrebbe consentire al turista di riconoscere in modo chiaro e inequivocabile le caratteristiche della struttura e i servizi offerti. In realtà spesso non è così, a causa delle profonde differenze tra le legislazioni regionali (ad esempio servizi quali l'aria condizionata e il riassetto della camera non sempre sono garantiti negli alberghi con tre stelle).

Alle strutture vengono assegnati un certo numero di punti a seconda dei servizi offerti; quindi, in base al punteggio complessivo e ai requisiti, vengono riconosciute 5, 4, 3, 2, 1 stelle. Gli alberghi classificati a 5 stelle assumono la denominazione aggiuntiva "**lusso**", con autorizzazione del Comune, qualora siano in possesso degli standard tipici degli esercizi di classe internazionale stabiliti da legge regionale. La classificazione attribuita vale, in genere, 5 anni. Per ottenere il riconoscimento e l'assegnazione delle stelle i titolari della struttura ricettiva devono comunicare alla Provincia, entro il mese di giugno dell'anno precedente il quinquennio di classificazione, gli elementi che caratterizzano la propria attività, la

tipologia dei servizi offerti, le dotazioni di impianti e attrezzature, l'ubicazione e l'aspetto della struttura corredata di fotografie. Infine, nell'arco di 60 giorni, la Provincia definisce la classificazione della struttura.

### **I requisiti dell'impresa alberghiera**

---

In generale, per essere riconosciuta come albergo una struttura deve avere i seguenti requisiti minimi (art. 7 legge quadro n. 217/1983):

- una capacità ricettiva di almeno 7 stanze;
- almeno un servizio igienico ogni 10 posti letto;
- un lavabo con acqua corrente sia calda sia fredda in ciascuna camera;
- almeno un locale destinato a uso comune;
- impianti tecnologici e un numero di addetti adeguati e qualificati per il funzionamento della struttura.

### **La gestione dell'impresa alberghiera**

---

Nel settore turistico le norme di pubblica sicurezza impongono ai gestori di alberghi di dare alloggio esclusivamente a persone munite della carta d'identità o di altro documento idoneo ad attestarne l'identità. I gestori sono inoltre tenuti a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza le generalità delle persone ospitate attraverso l'invio di apposite schede.

Indipendentemente dal livello di classificazione, ogni albergo può applicare le **tariffe** in piena libertà, ma sempre nel rispetto del principio di trasparenza. Gli albergatori, pertanto, hanno l'obbligo di comunicare agli enti interessati (Regioni o Province o Comuni) i prezzi che intendono applicare per i servizi forniti. Tale comunicazione viene effettuata due volte l'anno.

Nella comunicazione vengono indicati un prezzo minimo e uno massimo. Una volta fissate, le tariffe devono essere rispettate ed **esposte in modo ben visibile** in ogni camera o nella zona di ricevimento degli ospiti. Deroghe sono ammesse solo in casi eccezionali previsti per legge.

## **LE STRUTTURE RICETTIVE EXTRALBERGHIERE**

### **Le strutture ricettive extralberghiere**

---

Le imprese ricettive possono essere classificate nelle seguenti categorie: alberghi e strutture ricettive paralberghiere; strutture ricettive extralberghiere; strutture ricettive senza scopo di lucro o che forniscono servizi di accoglienza non convenzionale. In questa sede si analizzeranno le **strutture ricettive extralberghiere** e le **strutture ricettive senza scopo di lucro o che forniscono servizi di accoglienza non convenzionale**.

### **I campeggi e i villaggi turistici**

---

I campeggi e i villaggi turistici fanno parte delle cosiddette **strutture extralberghiere all'aria aperta**.

I **campeggi** sono strutture ricettive aperte al pubblico, recintate ed attrezzate per il soggiorno – sosta di turisti provvisti di propri mezzi di pernottamento (roulotte, camper, tende ecc.). Un campeggio può disporre anche di bungalow e miniappartamenti. Nei campeggi è consentita la presenza di roulotte e bungalow installati a cura del gestore, quali mezzi sussidiari di pernottamento, purché in una quantità limitata rispetto al numero complessivo delle piazzole autorizzate.

I **villaggi turistici** sono strutture ricettive, recintate e attrezzate per il soggiorno di turisti non provvisti di propri mezzi di pernottamento. **Tali strutture ricettive** dispongono di bungalow, case mobili o miniappartamenti destinati all'ospitalità dei turisti. Anche nei villaggi turistici è consentita la presenza di piazzole utilizzabili dai turisti forniti di mezzi propri di pernottamento tipici dei campeggi, ma sempre in misura limitata rispetto al numero complessivo delle piazzole autorizzate.

Sia i campeggi sia i villaggi possono essere stagionali o annuali: se stagionali, le strutture devono avere un periodo di apertura minimo di 3 mesi consecutivi e massimo di 9; le strutture annuali, invece, devono rimanere aperti almeno 9 mesi complessivi nell'arco dell'anno, a scelta dell'operatore. Le strutture ricettive all'aria aperta sono assoggettate a una normativa amministrativa simile a quella prevista per gli alberghi. Anche in questi casi, infatti, è necessaria innanzitutto l'iscrizione al registro delle imprese. Spetta poi al Comune concedere l'autorizzazione relativa all'apertura, all'esercizio e alla classificazione della struttura sulla base dei requisiti fissati dalle norme della Regione di appartenenza. La classificazione prevede l'assegnazione delle stelle considerando il servizio offerto, l'ubicazione della struttura, la presenza di attrezzature ricreative, culturali e sportive. Secondo la normativa per i campeggi l'attribuzione varia normalmente da 1 a 4 stelle; per i villaggi turistici da 2 a 4. Come per gli alberghi, anche i campeggi e i villaggi turistici possono liberamente applicare le tariffe che ritengono più opportune; esse dovranno essere comunicate agli enti locali territoriali di appartenenza (Regioni o Province) ed esposte al pubblico in modo chiaro. Per la registrazione dei clienti valgono le stesse norme già esaminate per le strutture alberghiere, ossia l'obbligo di accettare solo ospiti muniti di carta d'identità o di un altro valido documento di riconoscimento.

### **Gli alloggi agrituristici, gli affittacamere, le case e gli appartamenti per vacanze, i bed&breakfast**

Gli **alloggi agrituristici** sono locali ubicati in fabbricati rurali adibiti al vitto e all'alloggio di turisti da parte di imprenditori agrituristici (per un approfondimento sull'agriturismo, vedi l'unità didattica seguente).

Gli **affittacamere** sono strutture ricettive comprensive di massimo 6 camere ubicate in massimo 2 appartamenti di uno stesso stabile, affittati ad uso turistico. Tali strutture ricettive forniscono alloggio e servizi minimi di ospitalità (per esempio fornitura di energia elettrica, acqua e riscaldamento). Devono essere dotati di non più di 6 camere e avere una capacità ricettiva non superiore a 12 posti letto; le camere, inoltre, devono essere ubicate in non più di due appartamenti ammobiliati facenti parte di uno stesso stabile. Le abitazioni devono possedere i requisiti previsti dalla normativa statale e regionale. Oltre all'alloggio, gli affittacamere sono tenuti ad assicurare alcuni servizi minimi compresi nel prezzo della camera: la pulizia dei locali, il cambio della biancheria, la fornitura di energia elettrica, acqua e

riscaldamento. La somministrazione di alimenti ai turisti è consentita in alcune Regioni, vietata in altre. In genere questi esercizi sono gestiti da imprenditori individuali o da imprese familiari. Inoltre, se l'attività viene svolta in modo abituale e non occasionale, è necessaria l'iscrizione nel Registro delle imprese, la comunicazione dei prezzi e il rispetto delle modalità già esaminate per la registrazione degli ospiti.

Le **case** e gli **appartamenti per vacanze** sono strutture ricettive caratterizzate da un arredamento completo e da servizi complementari. Tali immobili sono affittati ai turisti con contratti di locazione di durata non superiore ai tre mesi. Le case e gli appartamenti per vacanza sono unità abitative composte da più locali arredati, dotati di servizi igienici e di cucina propria. Come per le altre strutture, è necessario comunicare i prezzi e i nominativi delle persone alloggiate.

I **bed and breakfast** sono considerate strutture ricettive che forniscono servizi di accoglienza non convenzionale. Tali attività non sono esercitate in forma di impresa e sono normalmente offerte in modo occasionale da privati che mettono a disposizione una o più camere delle proprie abitazioni. Di solito è previsto il pagamento per il servizio, o più raramente un'offerta libera da parte del turista. I B&B sono attività di accoglienza ricettiva esercitata da privati che, in via occasionale o saltuaria, senza organizzazione imprenditoriale, ma avvalendosi della conduzione familiare, utilizzano parte della propria abitazione per fornire ai turisti alloggio e prima colazione. Le norme che regolamentano i B&B sono emanate dalle singole Regioni e il quadro complessivo che ne risulta non appare omogeneo. Di solito è previsto che chi gestisce un B&B deve risiedere nella casa dove si svolge l'attività e l'attività stessa deve essere svolta in forma di impresa individuale o familiare. Se ne deduce che non è possibile assumere personale dipendente. Per i requisiti strutturali, igienico-sanitari ed edilizi dell'immobile, vale quanto stabilito dalla legge per i locali di civile abitazione. La capacità ricettiva viene valutata in numero di camere: la maggior parte delle Regioni fissa a tre il limite massimo consentito per un massimo di sei posti letto. Non sono previsti specifici criteri di classificazione delle strutture. Molte leggi regionali prevedono anche l'iscrizione dei B&B riconosciuti idonei in appositi elenchi o albi, il cui aggiornamento può essere curato dai Comuni, dalle Province o dalle Apt. Per iniziare l'attività è necessario presentare domanda al Sindaco del Comune in cui si trova l'immobile. Il Sindaco concede l'autorizzazione solo se la struttura rispetta le vigenti disposizioni in materia edilizia e igienico-sanitaria. Il titolare del B&B ha l'obbligo di comunicare periodicamente alla Provincia i prezzi minimi e massimi applicati e le presenze dei turisti.

## L'AGRITURISMO

### **L'agriturismo**

Si definisce **agriturismo** l'uso delle aziende agricole per l'ospitalità di turisti, con possibilità di praticare attività agricole. Perché l'imprenditore agricolo rimanga tale (con tutti i vantaggi offerti dalla legge), nella sua azienda la coltivazione del fondo, l'allevamento del bestiame e la silvicoltura devono essere le attività prevalenti,

mentre l'agriturismo deve essere solo un'**attività secondaria** ("**attività connessa**"), svolta grazie a quella agricola.

Anche questo settore è di competenza delle Regioni, che devono stabilire i soggetti abilitati, i requisiti delle attrezzature da utilizzare e degli immobili da adibire all'agriturismo. Per esercitare tale attività occorre l'autorizzazione del Sindaco del luogo dove l'azienda agricola ha la sede legale.

Dopo un periodo di promozione culturale e politica, l'agriturismo è entrato per la prima volta nella legislazione italiana, a livello locale, nel 1973 (provincia autonoma di Trento); a livello statale, la prima legge-quadro per la disciplina del settore è stata emanata nel 1985 (Legge 5 dicembre 1985, n. 730). Attualmente sono vigenti una nuova legge-quadro statale (Legge 20 febbraio 2006, n. 96), che indica alle Regioni i principi generali di definizione dell'attività agrituristica, e leggi regionali che indicano alle imprese criteri e limiti per l'esercizio dell'attività stessa.

Secondo la Legge 96/2006, per **attività agrituristiche** si intendono le attività di ricezione e ospitalità esercitate dagli imprenditori agricoli, anche nella forma di società di capitali o di persone, oppure associati fra loro, attraverso l'utilizzazione della propria azienda in rapporto di connessione con le attività di coltivazione del fondo, di silvicoltura e di allevamento di animali.

Possono essere addetti allo svolgimento dell'attività agrituristica l'imprenditore agricolo e i suoi familiari, nonché i lavoratori dipendenti che sono considerati lavoratori agricoli ai fini della disciplina previdenziale, assicurativa e fiscale vigente.

Sono attività agrituristiche:

- dare ospitalità in alloggi o in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori;
- somministrare pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti propri e da prodotti di aziende agricole della zona;
- organizzare degustazioni di prodotti aziendali, ivi inclusa la mescita di vini;
- organizzare, anche all'esterno dei beni fondiari nella disponibilità dell'impresa, attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva, nonché escursionistiche e di equiturismo, anche per mezzo di convenzioni con gli enti locali, finalizzate alla valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale.

Sono attività agrituristiche esclusivamente le attività di ricezione e di ospitalità esercitate attraverso l'utilizzazione della propria azienda, in rapporto di connessione e complementarità con le attività di coltivazione del fondo, allevamento del bestiame e silvicoltura che devono rimanere principali.

Il **rapporto di principalità** si intende realizzato quando il valore delle entrate derivanti dall'attività agrituristica, sia inferiore a quello della produzione lorda vendibile agricola ed il tempo-lavoro impiegato nella attività agricola sia superiore a quello impiegato nell'attività agrituristica. Il rapporto di principalità è presunto nel caso di aziende la cui attività di agriturismo sia limitata alla ricezione e ospitalità di non più di sei persone in alloggi.

Questo tipo di turismo nasce alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, con l'obiettivo di recuperare il contatto con la natura e con l'ambiente da parte di chi voleva sperimentare una nuova forma di turismo. La formula dell'agriturismo ha creato nuove opportunità di sviluppo, in territori dove le attività agricole erano in crisi e ha contribuito alla tutela del territorio rurale, favorendo la permanenza delle giovani generazioni nelle campagne. Condizione essenziale per l'avvio di un'attività agrituristica è lo svolgimento di attività agricole. Secondo la normativa, sono attività



agricole la coltivazione del fondo (per ricavare frutta, ortaggi, fiori, ecc.), la silvicoltura (coltivazione del bosco per ottenere legname da costruzione o da ardere) e l'allevamento di animali.

I servizi che vengono offerti agli ospiti in una struttura agrituristica possono essere molteplici. La legge n. 96/2006 indica tra le possibili attività agrituristiche: l'ospitalità in alloggi o in spazi aperti destinati alla sosta di campeggiatori; la somministrazione di pasti e bevande costituiti prevalentemente da prodotti di propria produzione o di aziende agricole della zona; l'organizzazione di attività ricreative, culturali, didattiche, di pratica sportiva o escursionistica.

Per quanto riguarda la classificazione, quasi tutte le Regioni utilizzano il **sistema delle stelle** (anche se alcune regioni hanno cambiato la denominazione ricorrendo alle "margherite" o alle "spighe"). Le **tariffe** minime e massime applicate, che devono essere affisse in ogni camera, vanno periodicamente comunicate alla Provincia che, a sua volta, le trasmette alla Giunta regionale. Le aziende che non si adeguano a tale obbligo vanno incontro a sanzioni amministrative. Sono previste multe anche per i gestori che pubblicizzano la propria attività come agriturismo senza possedere i necessari requisiti.



## LE AGENZIE DI VIAGGI

### L'agenzia di viaggi

---

*Le **agenzie di viaggi** sono imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione, presentazione e vendita, a forfait o a provvigione, di elementi isolati o coordinati di viaggi e soggiorni, ovvero attività di intermediazione nei predetti servizi o anche entrambe le attività, tra cui anche assistenza e accoglienza dei turisti.*

È compito delle Regioni emanare leggi che disciplinino attività e funzionamento delle agenzie. Attualmente tutte le legislazioni regionali si rifanno alle disposizioni della legge quadro n. 217 del 1983.

Le agenzie di viaggio e turismo esercitano le seguenti attività:

- attività di produzione e organizzazione di viaggi e soggiorni;
- attività di intermediazione nella fornitura di servizi turistici;

Tra le **attività principali** di tali imprese turistiche vi sono dunque: la completa organizzazione di viaggi, soggiorni, crociere per via terrestre, marittima e aerea destinati a singole persone o a gruppi; l'organizzazione di escursioni individuali o collettive, con ogni mezzo di trasporto, la prenotazione e la vendita di biglietti per conto delle imprese nazionali ed estere che esercitano trasporti ferroviari, automobilistici, marittimi e aerei; l'accoglienza dei propri clienti nei porti, aeroporti, stazioni di struttura partenza e di arrivo di mezzi collettivi di trasporto; la prenotazione di servizi di albergo e di ristorante.

Le agenzie di viaggio e turismo possono svolgere anche altre attività definite **accessorie**: l'informazione e la pubblicità di iniziative turistiche; l'assistenza per il rilascio di passaporti e visti per l'espatrio; la spedizione, il ritiro e il deposito bagagli per conto e nell'interesse dei propri clienti; la prenotazione di autovetture o di altri mezzi di trasporto; il rilascio e il pagamento di assegni turistici, circolari o altri titoli di credito per i viaggiatori; l'emissione, in nome e per conto di imprese e assicurazioni, di polizze a garanzia di eventuali infortuni ai viaggiatori e di danni alle cose trasportate; la distribuzione e la vendita di pubblicazioni utili al turismo, come guide, piante, opere illustrate; la prenotazione e la vendita di biglietti per spettacoli, fiere e manifestazioni; altre attività concernenti le prestazioni di servizi turistici.

### La disciplina generale relativa alle agenzie di viaggi

Tutte le agenzie di viaggi sono soggette ad una **disciplina generale** prevista dalla legge quadro.

È possibile classificare le agenzie di viaggio in tre categorie:

- i **tour operator**, che organizzano pacchetti turistici e li vendono attraverso agenzie di viaggio intermediarie;
- i **tour organizer**, che organizzano pacchetti turistici e li vendono direttamente ai turisti;
- i **travel agent** o **agenzie di viaggi**, vale a dire i rivenditori di servizi turistici.

Come accade per tutte le altre imprese turistiche, anche per le agenzie di viaggio condizione essenziale per iniziare l'attività è l'**iscrizione nel Registro delle imprese** presso la Camera di commercio. L'esercizio dell'attività è soggetto anche

ad **autorizzazione** rilasciata dalla Provincia o dal Comune (a seconda delle diverse norme regionali) in cui ha sede l'agenzia.

Per ottenere il provvedimento di autorizzazione, tutte le normative regionali stabiliscono che il titolare (o un dipendente) debba essere in possesso del **titolo professionale di direttore tecnico**, professione turistica che si consegue superando un apposito esame. Si tratta di una garanzia posta a tutela dei consumatori sulle capacità professionali e organizzative di chi lavora in agenzia. Chiunque intraprenda o eserciti attività di organizzazione e di intermediazione di viaggi senza aver ottenuto l'apposita autorizzazione oppure non rispetta la normativa sui requisiti professionali è soggetto a sanzioni amministrative; laddove invece le attività svolte costituiscano reato è prevista l'applicazione di sanzioni penali (si pensi all'organizzazione e alla propaganda di iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile).

La legge quadro n. 217 del 1983 subordinava il rilascio dell'autorizzazione anche al versamento di una **cauzione**. Lo scopo della cauzione è quello di fornire un'adeguata garanzia ai consumatori contro eventuali insolvenze da parte dell'agenzia. Un'ulteriore forma di tutela è il **fondo di garanzia** previsto dalla legge quadro del 2001: gli obiettivi del fondo sono quelli di rimborsare i consumatori in caso di insolvenza delle agenzie e di permettere il rientro in patria di turisti in situazioni di emergenza.

## I TOUR OPERATOR, I TOUR ORGANIZER, I TRAVEL AGENT

### La responsabilità dell'organizzatore

L'**organizzatore** è chi combina gli elementi del viaggio e si obbliga, a proprio nome e dietro corrispettivo, a fornire al cliente un pacchetto turistico. Può vedere a proprio nome o tramite un venditore. L'organizzatore, in caso di inesatto o mancato adempimento degli obblighi assunti con la vendita del pacchetto turistico, è tenuto ad un risarcimento in base alle sue responsabilità, salvo che l'impossibilità del servizio sia dovuta a causa che non gli possono essere imputate. La sua responsabilità può essere:

- per difetto di organizzazione: risponde al cliente in conseguenza dell'adempimento dei suoi obblighi derivanti dal contratto;
- per diretta esecuzione di servizi: è responsabile dei servizi da lui direttamente forniti in quanto ne assume la responsabilità contrattuale dell'esecuzione;
- per fatto derivante da un terzo fornitore del servizio: è responsabile per fatti-atti inadempienti dipendenti da terzi fornitori del servizio.

Secondo il Codice del consumo, l'organizzatore è esente da responsabilità se l'impossibilità del servizio è legata a causa di forza maggiore, causa imputabile al cliente, caso fortuito e imprevedibile.

### I tour operator

*I **tour operator** sono imprese turistiche che organizzano pacchetti turistici e li vendono attraverso agenzie di viaggio intermedie.*

I tour operator sono imprese commerciali che organizzano e vendono pacchetti turistici, comprendenti generalmente vari servizi: pernottamenti, trasferimenti, gite ed escursioni, polizze assicurative e altri servizi. La commercializzazione di questi pacchetti avviene attraverso le agenzie di viaggio. Il tour operator quindi svolge normalmente la funzione di intermediario tra i vari fornitori di servizi e le agenzie di viaggio: acquista in grande quantità servizi turistici (alberghieri, ristorativi, di trasporto, di intrattenimento, ecc.) anche da agenzie locali e li distribuisce alle agenzie di viaggio, da cui il cliente finale compra il pacchetto. Alcuni grandi tour operator possiedono spesso proprie strutture ricettive e sono, quindi, anche fornitori diretti di servizi. L'attività dei tour operator si concentra nella produzione e distribuzione di viaggi, che prevedono servizi standardizzati e prezzi contenuti. Lo strumento principale attraverso cui i clienti possono scegliere il viaggio è il catalogo delle offerte predisposto dall'operatore. Tuttavia, possono essere organizzati anche viaggi su specifica richiesta di 18 Modulo 5 - Le agenzie di viaggio e il pacchetto turistico singoli turisti o di gruppi di turisti.

## **I tour organizer**

---

*I **tour organizer** sono imprese turistiche che organizzano pacchetti turistici e li vendono direttamente ai turisti.*

I tour organizer in genere organizzano viaggi su specifica richiesta del cliente, e talvolta forniscono anche attività di consulenza nella scelta delle alternative di viaggio. Ci sono tour organizer che offrono viaggi enogastronomici, altri che organizzano feste, convegni o cerimonie in luoghi di interesse turistico.

## **I travel agent o agenzie di viaggi**

---

*I **travel agent o agenzie di viaggi** sono imprese turistiche che, oltre ad offrire diversi servizi turistici ai consumatori, vendono pacchetti turistici realizzati dagli organizzatori.*

**I travel agent o agenzie di viaggi** possono essere distinte in tre categorie:

- le **agenzie individuali**: sono quelle agenzie che prendono contatti con i tour operator e con tutti i fornitori di servizi direttamente. Per esse è obbligatoria la presenza di un **direttore tecnico di agenzia**, che si occupi dell'organizzazione. Essendo realtà completamente **autonome**, hanno la possibilità di scegliere in piena libertà le modalità operative, le forme di incentivazione e di fidelizzazione della clientela;
- le **agenzie in franchising**: sono agenzie affiliate a una casa madre che gestisce e coordina i differenti punti vendita. Spetta alla sede centrale stipulare i contratti con i fornitori di servizi, scegliere le politiche di fidelizzazione della clientela e le procedure da seguire nello svolgimento dell'attività. Lo scopo principale è far accrescere il numero delle agenzie affiliate per poter ampliare la propria forza di penetrazione commerciale. Spesso le agenzie di viaggio in franchising **condividono la stessa licenza operativa e lo stesso direttore tecnico**;

- le **agenzie in networking**: sono agenzie individuali associate nella stipulazione di contratti o convenzioni con tour operator, alberghi, assicurazioni, ecc. per poter ottenere migliori servizi a prezzi più bassi. Anche le azioni pubblicitarie vengono realizzate in comune. Al contrario delle agenzie legate a un franchising, le agenzie affiliate a un network godono di **propria licenza** e di un **proprio direttore tecnico**; dunque lavorano in totale **autonomia** nell'organizzazione dei viaggi.

### **La responsabilità dell'agente di viaggi come intermediario e venditore**

L'**agente di viaggi** è il venditore, colui che vende pacchetti turistici realizzati dagli organizzatori. L'intermediario non è responsabile circa le obbligazioni dell'organizzazione. L'agente è però responsabile in base all'esercizio della sua funzione di mandatario; si ritiene responsabile "in culpa in eligendo" per la scelta dell'organizzazione con la quale ha concluso il contratto in nome e per conto del cliente. L'agente inoltre **risponde dei suoi errori** nell'esecuzione dei suoi compiti (prenotazione di biglietti, di camere ecc). E' inoltre responsabile per quanto riguarda l'**obbligo di informazione e consulenza** per questioni strutturali inerenti il pieno godimento del viaggio e in caso di omissioni proprie o dei suoi preposti nell'esercizio delle loro mansioni. Ulteriore responsabilità riguarda il caso in cui l'intermediario non precisa nel documento di viaggio la sua posizione di venditore, e quindi, se verrà chiamato in giudizio, non potrà far valere la qualifica di intermediario perché sarà considerato organizzatore e ne assumerà le relative responsabilità.

### **Il contratto tra travel agent e tour operator**

Ogni contratto concluso tra tour operator ed agente di viaggio, è come se fosse stato **concluso con il viaggiatore**. Il travel agent funge da intermediario e serve per concludere il contratto tra organizzatore e viaggiatore; si è voluto però creare una regolamentazione più precisa che regoli i rapporti tra tour operator e travel agent, e che comporta obbligazioni per entrambe le parti.

Il tour operator affida al venditore l'incarico di commercializzazione i suoi prodotti. L'organizzatore deve fornire al venditore i cataloghi, e tutto il materiale illustrativo dei propri pacchetti turistici, i moduli per concludere i contratti e deve comunicargli tempestivamente eventuali modifiche; infine per l'attività che il venditore svolge, deve versargli un corrispettivo.

Il venditore deve:

- impegnarsi a divulgare i programmi e a far conoscere ai viaggiatori le condizioni generali di partecipazione al viaggio;
- presentare ai viaggiatori i moduli di contratto;
- assicurarsi che vengano compilati correttamente;
- trasmettere i moduli al tour operator;
- eseguire le operazioni di incasso, facendo poi pervenire le somme incassate al tour operator.

## LE PROFESSIONI TURISTICHE

### **Le professioni turistiche**

---

*In base all'art. 7 della legge 29 marzo 2001, n. 135, sono **professioni turistiche** quelle che organizzano e forniscono servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di assistenza, accoglienza, accompagnamento e guida dei turisti.*

Con il termine **professioni turistiche** si fa riferimento ad una serie di attività svolte in forma professionale autonoma, aventi ad oggetto l'effettuazione di prestazioni di servizi a favore dei turisti. La professionalità distingue le attività in questione da quelle che vengono svolte in forma d'impresa, come nel caso delle agenzie di viaggi o imprese ricettive.

La definizione di "professione turistica" si trova nella legge 135/2001, che ha comportato l'introduzione di rilevanti novità. Per le professioni turistiche è previsto, nel rispetto delle norme generali, il rinvio della materia alle Regioni ("rinvio in bianco"). Prima di legiferare ulteriormente in materia, però, le Regioni dovrebbero definire concordemente una base comune della disciplina.

Per l'esercizio delle professioni turistiche è necessaria l'autorizzazione delle Regioni, che ha validità su tutto il territorio nazionale (un discorso diverso vale per le guide turistiche). Rientrano tra le professioni turistiche i profili definiti nelle normative antecedenti la legge quadro del 2001; oggi, tuttavia, ampio spazio viene concesso anche alle Regioni nel definire nuovi profili professionali che possano aiutare a valorizzare le risorse turistiche locali e consentire una crescita dell'economia turistica.

L'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche si consegue mediante la frequenza di specifici corsi di qualificazione e il superamento di un esame finale. I programmi dei corsi, le modalità, i criteri degli esami per l'accertamento dell'idoneità tecnico-professionale sono stabiliti dalle Regioni. Una volta conseguita l'abilitazione, è possibile iscriversi ad albi professionali ufficiali gestiti dalle Province; ogni Provincia rilascia un tesserino che attesta l'iscrizione all'albo, l'abilitazione e le eventuali specializzazioni conseguite. Periodicamente gli enti locali provvedono a inviare gli elenchi aggiornati degli albi alle Aziende di promozione turistica (Apt). Ogni cinque anni è obbligatorio frequentare un corso di aggiornamento; in caso contrario si viene cancellati dagli elenchi professionali. Le tariffe per le prestazioni dei servizi turistici sono libere, cioè non sono definite per legge. Quelle mediamente praticate dai professionisti del turismo spesso sono comunicate alle Apt e fornite da queste direttamente ai turisti. Chi svolge attività riservate alle figure professionali senza essere provvisto di abilitazione è soggetto a sanzioni amministrative. A parte le competenze dell'autorità di pubblica sicurezza, le funzioni di vigilanza e di controllo sull'esercizio delle attività professionali sono esercitate dal Comune, a cui sono devoluti i proventi delle sanzioni.

La legge quadro 217/1983 elencava dieci diverse tipologie di professioni turistiche, rinviando alla legislazione regionale la disciplina di dettaglio circa l'accertamento dei requisiti d'accesso. Le professioni turistiche possono essere divise in 3 gruppi:

**- Professioni turistiche di maggior tradizione:**

- GUIDA TURISTICA: per professione accompagna persone singole o gruppi nelle visite turistiche, illustrando le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali di un determinato territorio.
- INTERPRETE TURISTICO: per professione presta la propria opera di traduzione nell'assistenza di turisti stranieri;
- ACCOMPAGNATORE TURISTICO O CORRIERE: chi accompagna persone singole o gruppi nei viaggi attraverso il territorio nazionale o all'estero fornendo elementi significativi e notizie di interesse turistico, senza tuttavia entrare nella sfera di competenza delle guide turistiche.
- DIRETTORE TECNICO DI AGENZIA DI VIAGGIO: di solito è il titolare di un'agenzia di viaggio; se però il titolare non ha i requisiti professionali richiesti è indispensabile che venga nominato un direttore tecnico abilitato, pena la revoca, per l'agenzia, dell'autorizzazione all'esercizio da parte della Provincia.

**- Nuove professioni turistiche:**

- ORGANIZZATORE CONGRESSUALE: chi per professione svolge la propria opera nell'organizzazione di congressi o iniziative simili. Questa figura provvede anche alla prenotazione di viaggi e alberghi per i partecipanti, cura i loro interventi e la pubblicazione degli atti della manifestazione e svolge compiti generali di amministrazione e segreteria;
- ANIMATORE TURISTICO: chi organizza il tempo libero di gruppi di turisti con attività ricreative, sportive e culturali. L'animatore turistico organizza, in strutture di vacanza (villaggi turistici, campeggi, grandi alberghi), il tempo libero degli ospiti con attività ricreative, ludiche, sportive, culturali, ecc.;
- GUIDA AMBIENTALE ESCURSIONISTICA. Per guida ambientale escursionistica si intende chi accompagna persone singole o gruppi nel visitare ambienti naturali caratteristici o musei eco-ambientali, illustrandone le caratteristiche, il legame con la storia e con le tradizioni culturali.

**- Professioni il cui contenuto è attinente a discipline sportive, che ricadono anche sotto la vigilanza delle rispettive Federazioni sportive:**

- ISTRUTTORE NAUTICO: colui che insegna a persone singole o gruppi le attività nautiche e la pratica del nuoto. Le attività nautiche sono definite dalle singole Regioni: vi rientrano quasi sempre l'organizzazione e l'effettuazione di vacanze in barca a vela, la gestione di corsi di preparazione al conseguimento della patente nautica, corsi di vela per adulti e ragazzi, la formazione e l'addestramento di operatori subacquei;
- MAESTRO DI SCI: colui che insegna a singoli o a gruppi le tecniche sciistiche su pista o fuori pista che non richiedano l'uso di tecniche e attrezzature proprie dell'alpinismo. Il maestro di sci insegna anche a valutare i pericoli della montagna; deve inoltre possedere un ottimo orientamento topografico e nozioni di medicina e pronto soccorso;
- GUIDA ALPINA: colui che accompagna le persone in ascensioni o in escursioni in montagna e insegna tecniche alpinistiche e sci-alpinistiche. La



- guida fa conoscere l'ambiente montano in tutti i suoi aspetti, senza tralasciare l'educazione ai corretti comportamenti da osservare;
- PORTATORE ALPINO: colui che accompagna persone singole o gruppi in ascensioni di difficoltà non elevata e capo cordata in ascensioni con guida alpina;
  - GUIDA SPELEOLOGICA: colui che accompagna persone singole o gruppi nell'esplorazione di grotte o cavità naturali.
  - ACCOMPAGNATORE DI TURISMO EQUESTRE. È accompagnatore di turismo equestre chi accompagna singole persone o gruppi di persone in gite a cavallo. Presupposti per esercitare questa professione sono l'abilità nella tecnica equestre di base e nella gestione del cavallo e la capacità di organizzare un'escursione a cavallo di uno o più giorni ed elaborarne l'itinerario.

L'esercizio di buona parte delle professioni turistiche è stato, sino alle recenti innovazioni, soggetto ad un doppio regime autorizzatorio. Alla necessaria abilitazione professionale, si aggiungeva la licenza di pubblica sicurezza. L'esercizio delle professioni turistiche è oggi da considerarsi soggetto alla sola abilitazione disciplinata dalla legislazione regionale.

## **La guida turistica**

---

*La **guida turistica** è chi per professione, accompagna persone singole o gruppi di persone nelle visite ad opere d'arte, a musei, a gallerie, a scavi archeologici, illustrandone le attrattive storiche, artistiche, monumentali, paesaggistiche e naturali.*

Per esercitare la professione di guida turistica bisogna essere in possesso di una **licenza** rilasciata dalle autorità locali, a seguito di un esame abilitativo in cui si dimostri la conoscenza di una lingua straniera europea. Per il superamento dell'esame sono richieste conoscenze approfondite in campo storico-artistico, culturale e naturalistico, relative all'ambito territoriale nel quale si vuole esercitare. In passato la professione di guida turistica era ricompresa tra i mestieri girovaghi. L'evoluzione della normativa è stata accelerata dalla regionalizzazione delle competenze nel settore turistico, e si è conclusa con l'attribuzione alle Regioni della competenza a rilasciare la licenza.

Buona parte delle professioni turistiche, sino alle recenti innovazioni, sono state soggette ad un doppio regime autorizzatorio: abilitazione e licenza di pubblica sicurezza. Oggi si richiede solo l'abilitazione, conseguita previo esame positivo dinanzi ad apposita commissione. La commissione d'esame valuta la presenza di un titolo di studio idoneo e le conoscenze tecniche del candidato.

Solitamente si richiede il diploma di scuola superiore; in alcuni casi la frequenza ad appositi corsi; una eccezione va fatta per la guida turistica, ove si richiede il diploma di laurea con corso di studio attinente alla professione in questione. Il superamento dell'esame da diritto all'iscrizione ad appositi albi tenuti dalle Regioni o Province autonome.

Per le guide turistiche, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha previsto la definizione di specifici ambiti territoriali dove la guida turistica può esercitare la professione. In Italia si sono recepiti tali principi ed è stata affidata alle Regioni l'identificazione dei luoghi-ambiti ove potrà operare la guida turistica.

La guida turistica svolge un'attività prettamente culturale in un ambito territoriale ristretto: gallerie, musei, monumenti e siti di interesse storico-archeologico. Lavora prevalentemente per agenzie, musei ed enti di promozione turistica, accompagnando persone singole o gruppi nei luoghi oggetto della visita e illustrandone le caratteristiche salienti. Le conoscenze richieste alla Guida turistica sono: la perfetta conoscenza di una o più lingue straniere, della storia dell'arte e della legislazione turistica.

### **L'accompagnatore turistico**

---

**L'accompagnatore turistico** è colui che, per professione, accompagna persone singole o gruppi nei viaggi attraverso il territorio nazionale o all'estero. Fornisce elementi significativi e notizie di interesse turistico sulle zone di transito al di fuori dell'ambito di competenza delle guide. L'accompagnatore turistico, inoltre, si occupa degli adempimenti burocratici ed amministrativi del gruppo che accompagna.

### **Il maestro di sci e la guida alpina**

---

La normativa di riferimento per queste due professioni è costituita principalmente dalla legge quadro n. 6 / 1989 per la **guida alpina** e dalla legge quadro n. 81/1991 per il **maestro di sci**. Tale normativa riesce a dare un minimo di omogeneità alla materia, a fronte di una fioritura di leggi regionali che hanno variamente disciplinato le due professioni. Tali norme sono vigenti e vincolanti per tutte le Regioni.

E' **maestro di sci** colui che svolge professionalmente, in modo non necessariamente esclusivo e continuativo, l'insegnamento, a singoli o gruppi, delle pratiche dello sci, in tutte le sue specializzazioni, con tutti gli attrezzi previsti su piste da sci ed itinerari sciistici. Il maestro di sci insegna anche a valutare i pericoli della montagna; deve inoltre possedere un ottimo orientamento topografico e nozioni di medicina e pronto soccorso;

La **guida alpina** svolge in modo professionale, anche se non necessariamente continuativo o esclusivo, le seguenti attività:

- accompagnamento di persone in ascensioni su ghiaccio e roccia ed escursioni in alta montagna;
- accompagnamento di persone in ascensioni alpinistiche e sci-alpinistiche e in escursioni sciistiche;
- insegnamento a persone delle tecniche alpinistiche, sci-alpinistiche, ma non di quelle sciistiche di fondo e discesa.

Per svolgere tali professioni è necessaria un'apposita abilitazione, conseguita dopo il superamento di un esame dinnanzi ad una commissione. Il candidato deve aver seguito dei corsi tecnico-pratici organizzati a livello regionale. Ottenuta l'abilitazione, si accede di diritto all'iscrizione in appositi albi tenuti da nuovi organi di autogoverno delle categorie.

## I CONTRATTI NEL SETTORE TURISTICO

Il contratto

---

Il contratto costituisce la **fonte più frequente di obbligazioni**.

*Secondo l'art. 1321 del Codice civile il **contratto** è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale.*

La normativa contrattuale si trova nel Libro IV del Codice Civile "Delle obbligazioni": titoli II (Dei contratti in generale artt. 1321 - 1469) e III (Dei singoli contratti artt. 1470 - 1986). Analizziamo la definizione data dall'art. 1321 del Codice civile:

- **ACCORDO**: incontro tra due volontà. Si ha l'accordo quando le volontà della parti si incontrano;
- **DUE O PIU' PARTI**: Il contratto è concluso tra almeno due parti (**contratto bilaterale**) o più parti, (**contratto plurilaterale**, come ad es. il contratto di società). Ad esempio il testamento non è un contratto, ma è un negozio unilaterale. Si usa il termine **parte** per indicare che si può trattare di un soggetto che non è un singolo individuo, ma magari una società, un'associazione, ecc.;
- **COSTITUIRE**: il contratto può creare rapporti giuridici;
- **REGOLARE**: il contratto può disciplinare rapporti giuridici;
- **ESTINGUERE**: il contratto può porre fine a rapporti giuridici;
- **PATRIMONIALE**: il contratto si occupa di rapporti valutabili economicamente (ad esempio il matrimonio non è un contratto).

### **Il principio di autonomia o libertà contrattuale**

---

**Autonomia contrattuale** significa possibilità, per ciascuna parte, di decidere liberamente se concludere il contratto oppure no, con chi, quale contenuto dare all'accordo. Infatti è possibile concludere anche **contratti atipici** (contratti non rientranti nei tipi disciplinati dalla legge), anche se sono previsti dei **limiti**.

Le **norme imperative** o inderogabili sono norme che devono essere assolutamente rispettate. La violazione comporta l'invalidità parziale o totale del contratto.

Le **norme dispositive** o derogabili sono norme a cui è possibile non uniformarsi. Spesso iniziano in questo modo: "Salvo patto contrario ..." ("Salvo patto contrario il pagamento di somme di denaro deve essere eseguito al domicilio del creditore"). I contraenti possono derogare alle norme dispositive e quindi prevedere un accordo diverso, ma se non si occupano della materia, diventa per loro obbligatorio attenersi a quanto le norme dispositive prevedono.

### **I requisiti essenziali del contratto**

---

I **requisiti indispensabili** perché si formi un contratto, secondo l'art. 1325, sono: l'accordo delle parti, la causa, l'oggetto, la forma (se è prescritta). Se manca uno di questi elementi essenziali il contratto è **nullo**.

## L'accordo delle parti

---

Un **accordo** è un'intesa: l'accordo è costituito dall'incontro delle volontà delle parti: perché ci sia un'intesa, occorre che uno faccia una proposta e un altro l'accetti. La **proposta** e l'**accettazione** sono due momenti determinanti per il raggiungimento dell'accordo.

La **proposta** deve contenere tutti gli estremi essenziali del contratto da concludere (indicazione del prezzo). L'**accettazione**, per condurre alla conclusione del contratto, deve essere conforme (stesso prezzo) alla proposta; (un'accettazione non conforme alla proposta, ad esempio viene indicato un prezzo diverso, equivale ad una **nuova proposta**). La proposta può essere **revocata** finché il contratto non sia concluso. L'accettazione può essere revocata, purché la revoca giunga a conoscenza del proponente prima dell'accettazione.

*La **conclusione del contratto**: il contratto è concluso nel momento in cui chi ha fatto la proposta ha conoscenza dell'accettazione dell'altra parte. Individuare tale momento è importante perché solo da quell'istante i contraenti sono giuridicamente vincolati. Da quel momento si dice che il contratto ha **forza di legge tra le parti** (nel senso che diventa obbligatorio rispettarlo).*

Il Codice civile si occupa di regolamentare anche la **fase delle trattative**, cioè la fase che precede la conclusione del contratto. La **responsabilità precontrattuale** è il tipo di responsabilità in cui incorre la parte che non si comporta correttamente o secondo buona fede (correttezza e lealtà), nella fase delle trattative ("culpa in contraendo") → risarcimento del danno.

## L'oggetto del contratto

---

L'**oggetto** del contratto è la prestazione che una parte si obbliga ad eseguire in favore dell'altra, oppure il **bene** o il **diritto** (reale o di credito) di cui si occupa il contratto.

L'oggetto deve essere **possibile, lecito, determinato o determinabile**, altrimenti il contratto è nullo. Oggetto possibile significa che l'esecuzione della prestazione o il trasferimento del diritto devono essere materialmente e giuridicamente possibili (oggetto impossibile = vendita di una bene che non esiste o demaniale). Oggetto lecito significa che l'esecuzione di una data prestazione non deve essere contraria a norme imperative, ai principi dell'ordine pubblico e del buon costume (oggetto illecito = vendita di un chilo di eroina). Oggetto determinato (o determinabile) significa che la cosa o la prestazione deve essere definita (o lo sarà in futuro o vengono indicati i criteri per determinarla), in modo da non generare equivoci (contratto di mutuo a tasso variabile, vendita di cose future → casa).

## La forma

---

La **forma** è il modo in cui si manifesta la volontà dei contraenti. Di regola la forma è libera. Tuttavia l'ordinamento dispone che taluni tipi di contratto, ritenuti importanti, siano conclusi con una forma obbligatoria (**contratti formali o solenni**), come la forma scritta o l'atto pubblico, altrimenti si ha come conseguenza la nullità del contratto. Se una forma particolare è imposta per legge, essa diventa un elemento

essenziale del contratto. Si parla di forma ad substantiam (necessaria per la validità). E' prevista ad esempio una forma obbligatoria per i contratti immobiliari.

La **forma scritta** può essere:

- SCRITTURA PRIVATA: documento redatto e sottoscritto dalle parti;
- SCRITTURA PRIVATA AUTENTICATA: documento redatto dalle parti e poi sottoscritto dalle parti davanti ad un pubblico ufficiale (notaio), che attesta solo la sottoscrizione;
- ATTO PUBBLICO: documento redatto in forma solenne da un notaio (o da un pubblico ufficiale).

## La causa

---

La **causa** è la funzione giuridico – economica che un contratto assolve. La parola “causa” assume il significato di fine, scopo, funzione. La causa del contratto di compravendita ad esempio è lo scambio denaro - bene. La causa non cambia al variare dell’oggetto (sia che la vendita abbia come oggetto del pane o un'auto). Se manca la causa, il contratto è nullo (accordo tra amici per andare insieme in vacanza). Il contratto è nullo anche quando la causa è illecita.

I **contratti tipici** (o con causa tipica) sono quelli che rientrano nei tipi previsti e disciplinati dalla legge. I **contratti atipici** (o con causa atipica) sono quelli che non rientrano nei tipi previsti e disciplinati dalla legge. L’ordinamento (**principio dell'autonomia contrattuale**) consente alle parti di inventare nuovi tipi di contratti. Non è raro che contratti atipici siano stati disciplinati successivamente dalla legge (contratto di factoring, contratto di multiproprietà), e siano diventati **tipici**.

## Gli elementi accidentali del contratto

---

Oltre agli elementi essenziali del contratto, che abbiamo appena esaminato, vi possono essere anche gli “**elementi accidentali**”. Si parla di “elementi accidentali”, in quanto non è necessario, per la validità del contratto, che siano previsti nell’accordo tra le parti; se però un elemento accidentale è previsto, questo diventerà obbligatorio per le parti. Gli elementi accidentali del contratto sono il “**termine**” e la “**condizione**”. Gli elementi accidentali, quindi, possono esserci come non esserci. Se sono inseriti nell’accordo tra le parti, diventano **obbligatorie** come tutti gli altri elementi del contratto. La condizione e il termine sono quindi elementi che le parti possono inserire nel contratto, ma che non sono essenziali al fine della sua validità. Sono elementi accidentali quelli che, anche se non sono richiesti dalla legge ai fini della validità, possono essere inseriti sotto forma di clausole.

## Il termine

---

Il “**termine**” è definito come un **momento futuro e certo** al quale le parti subordinano l’efficacia del contratto. Il termine può essere “**iniziale**” (si pensi, ad esempio, ad un rapporto di lavoro che inizia dal 1° settembre), e “**finale**” (si pensi ad un rapporto di lavoro a tempo determinato che termina il 30 giugno). Il termine è “iniziale” quando le parti stabiliscono un momento futuro e certo (1° settembre), a partire dal quale il contratto inizierà ad essere efficace tra le parti. Il termine è “finale” quando le parti stabiliscono un momento futuro e certo (30 giugno), a partire dal quale il contratto cesserà di essere efficace tra le parti.

## **La condizione**

La “**condizione**” è definita come un **evento futuro e incerto**, al quale le parti subordinano l’efficacia del contratto. La condizione può essere “**sospensiva**” (ad esempio Tizio compra un terreno da Caio, solo se il Comune rilascerà la concessione edilizia), e “**risolutiva**” (ad esempio Caio affitta il terreno al contadino Sempronio, fino a quando il Comune rilascerà la concessione edilizia). La condizione è “sospensiva”, quando le parti stabiliscono un evento futuro e incerto, che, se si verifica, determina l’inizio dell’efficacia del contratto (il contratto di compravendita sarà efficace, se e quando il Comune rilascerà la concessione edilizia). La condizione è “risolutiva”, quando le parti stabiliscono un evento futuro e incerto, che, se si verifica, determina la fine dell’efficacia del contratto (se il Comune rilascerà la concessione edilizia, il contratto di affitto cesserà di essere efficace).

## **I CONTRATTI NEL SETTORE TURISTICO:** **IL CONTRATTO D’ALBERGO**

### **Il contratto d'albergo**

Il **contratto d'albergo** è un contratto attraverso il quale l'albergatore si obbliga a fornire al cliente, dietro corrispettivo, l'alloggio, il vitto ed altri servizi accessori o eventuali, per un confortevole soggiorno in locali adibiti a questo scopo. E' un contratto atipico, cioè non previsto dalla legge. Può essere considerato un contratto misto, poiché in esso sono riscontrabili elementi della locazione, della somministrazione, del contratto d'opera e del deposito. E' a forma libera: infatti si può concludere per iscritto o verbalmente.

Costituiscono **obblighi dell'albergatore**:

- fornire l'alloggio e i servizi richiesti;
- tutelare la sicurezza e l'incolumità del cliente nella propria struttura;
- risarcire eventuali danni alle persone e alle cose che il cliente porta in albergo o lascia in custodia.

Costituiscono **obblighi del cliente**:

- pagare il prezzo pattuito;
- arrivare e lasciare la stanza entro gli orari convenuti;
- utilizzare i locali e le attrezzature della struttura secondo i regolamenti previsti.

La **custodia** dei beni portati dal cliente in albergo fa parte delle prestazioni dell'albergatore, ne è elemento inscindibile, senza il quale il contratto d'albergo verrebbe compromesso. E' un contratto oneroso, a prestazioni corrispettive: il cliente paga l'alloggio e la maggiorazione dei servizi a lui prestati, l'albergatore fornisce una pluralità di servizi, il principale è l'alloggio, e poi vi sono quelli complementari.

Il contratto si perfeziona quando chi ha fatto la proposta viene a conoscenza dell'accettazione dell'altra parte (art. 1326 c.c.). Quindi basta l'adesione del cliente perché il contratto sia perfezionato.

Spesso è previsto il versamento di una **caparra confirmatoria da parte del cliente** all'atto della conclusione del contratto.

In caso di recesso dal contratto da parte del cliente, o in caso di mancato arrivo, senza preavviso entro trenta giorni, l'albergo tratterrà l'importo versato a titolo di caparra confirmatoria, fatto salvo il maggior danno. In caso di partenza anticipata l'albergo ha diritto al pagamento dell'importo concordato per l'intero soggiorno, qualora non siano intervenuti diversi e successivi accordi con l'albergatore stesso, soprattutto in caso di forza maggiore.

Nel caso di impossibilità dell'albergatore a fornire i servizi di alloggio confermati, l'albergo deve restituire il doppio della caparra ricevuta, fatto salvo il maggior danno, qualora non sia possibile ricollocare il cliente presso una struttura ricettiva limitrofa di uguale o superiore categoria. In caso di ricollocamento, le spese per il trasferimento ad altra struttura e l'eventuale differenza di prezzo della stessa sono a carico dell'albergo che non è stato in grado di fornire i servizi confermati.

## **Il deposito in albergo**

Il **contratto di deposito** è disciplinato dagli artt. 1766 e successivi del codice civile, ed è il negozio giuridico mediante il quale una parte (depositario), riceve dall'altra (depositante) una cosa mobile con l'obbligo di custodirla e restituirla in natura. Il contratto di deposito si presume gratuito, a meno che, dalla qualità professionale del depositario o da altre circostanze, si debba desumere una diversa volontà delle parti.

Il **deposito in albergo** è il contratto di deposito riguardante gli oggetti portati dal cliente in albergo (vestiario, valigie ecc.). Ai sensi dell'art. 1783 c.c. l'albergatore è responsabile di ogni deterioramento, distruzione o sottrazione (incendi, furti, rapine ecc.), delle cose portate dal cliente nel suo albergo, fino a un ammontare pari a cento volte il prezzo giornaliero della stanza (**responsabilità limitata**).

**La responsabilità dell'albergatore è invece illimitata** (cioè egli risponde dei danni senza limiti di importo) per le cose espressamente consegnategli in custodia (si pensi a denaro, gioielli o altri oggetti di valore). L'albergatore non è comunque responsabile per deterioramenti, distruzioni o sottrazioni dovuti al comportamento del cliente o delle persone che sono con lui, oppure a cause di forza maggiore (ad esempio un allagamento provocato da un'alluvione), o alla natura della cosa (si pensi ad oggetti deteriorabili, come fiori o frutta). Tale responsabilità, quindi, riguarda le cose consegnate dal cliente all'albergatore (cose che sono state consegnate in custodia o quelle che l'albergatore ha rifiutato di ricevere in custodia, ma che aveva l'obbligo di accettare). La responsabilità è illimitata, commisurata al valore della cosa (danno emergente) o all'eventuale mancato guadagno (lucro cessante). L'albergatore può legittimamente rifiutarsi di custodire cose pericolose, di natura ingombrante o di valore eccessivo (in questi casi non sussiste alcuna responsabilità). Si ha responsabilità illimitata anche quando qualcosa viene distrutto, sottratto o deteriorato per colpa dell'albergatore (data da inefficiente organizzazione o atti di negligenza).

Il cliente deve denunciare il fatto senza ingiustificato ritardo all'albergatore per non perdere il diritto al risarcimento; la denuncia immediata non è necessaria quando la distruzione o la sottrazione delle cose portate dal cliente in albergo sono dovute a colpa dell'albergatore, dei membri della sua famiglia o dei suoi ausiliari.

L'albergatore è esonerato se il danno è causato dalla condotta avventata o imprudente del cliente, per cause di forza maggiore, quindi per situazioni a cui non si può porre rimedio e indipendenti dalla sua volontà, e per la natura della cose.

## I CONTRATTI NEL SETTORE TURISTICO: IL CONTRATTO DI VIAGGIO

### Il contratto di viaggio

Il **contratto di viaggio** si ha quando un soggetto, definito organizzatore, si obbliga nei confronti del viaggiatore a fornire servizi turistici nell'ambito del trasporto, dell'alloggio o di altri servizi non meramente accessori al trasporto e all'alloggio, che egli stesso combina e organizza tra di loro, verso il corrispettivo di un prezzo.

Secondo l'art. 85 del Codice del consumo (D. Lgs. 206/2005) il contratto deve essere redatto in forma scritta, in termini chiari e precisi e la copia, che va obbligatoriamente lasciata al consumatore, deve essere sottoscritta o timbrata da organizzatore o venditore. Per il contratto di viaggio è quindi previsto un obbligo di informazione a favore del consumatore.

Esiste la possibilità che venga modificato il prezzo del viaggio, a causa di variazioni del tasso di valuta della moneta o delle tariffe dei vettori (ciò deve essere previsto dal contratto di viaggio). Per aumenti superiori al 10% sul prezzo totale del viaggio, il cliente può recedere senza pagare penalità. L'aumento non può avvenire nei 20 giorni precedenti la partenza.

E' possibile che l'organizzatore o il venditore debbano apportare modifiche ad ulteriori elementi contrattuali. Tali variazioni devono essere comunicate al cliente per iscritto ed egli può recedere dal contratto ed ha diritto alla restituzione dell'intero prezzo, salvo risarcimento del danno.

La **Convenzione internazionale sul contratto di viaggio** (CCV), firmata a Bruxelles nel 1970, e ratificata in Italia con la legge 1084/1977, ha avuto il duplice obiettivo di tutelare il turista e di uniformare la regolamentazione giuridica di alcuni aspetti delle attività delle agenzie di viaggio e dei tour operators.

### I contratti riguardanti i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso

A seguito del maggior interesse per il settore turismo degli organi comunitari è stata emanata la direttiva 90/314/CEE, concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso, con l'obiettivo di uniformare, a livello europeo, la regolamentazione dei viaggi organizzati. In Italia è stata recepita con il decreto legislativo 111/95.

Secondo il Codice del consumo, i **pacchetti turistici** hanno come oggetto i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso, risultanti dalla prefissata combinazione di almeno due elementi (tra trasporto, alloggi, e servizi turistici non accessori al trasporto o all'alloggio che costituiscano parte significativa del pacchetto) venduti od offerti in vendita ad un prezzo forfetario, e di durata superiore alle ventiquattro ore, ovvero devono comprendere almeno una notte.

Il **contratto di organizzazione di viaggio** si ha quando un soggetto, definito organizzatore, si obbliga nei confronti del viaggiatore a fornire un insieme di prestazioni comprensive di almeno due servizi turistici nell'ambito del trasporto, dell'alloggio e di altri servizi non meramente accessori al trasporto e all'alloggio,



che egli stesso combina e organizza tra di loro, verso il corrispettivo di un prezzo. Quindi per essere pacchetto tutto compreso non è necessario il trasporto.

Il **contratto di intermediazione di viaggio** si ha quando un soggetto, denominato venditore o intermediario, si impegna a procurare al cliente un viaggio tutto compreso organizzato da altri, oppure più servizi separati di trasporto, alloggio ecc. sempre forniti da altri. Questo contratto presenta evidenti analogie con il contratto di mandato regolato dal codice civile.

Anche per questi contratti esiste la possibilità che venga modificato il prezzo del viaggio, a causa di variazioni del tasso di valuta della moneta o delle tariffe dei vettori (ciò deve essere previsto dal contratto di viaggio). Per aumenti superiori al 10% sul prezzo totale del viaggio, il cliente può recedere senza pagare penalità. L'aumento non può avvenire nei 20 giorni precedenti la partenza.

E' possibile che l'organizzatore o il venditore debbano apportare modifiche ad ulteriori elementi contrattuali. Tali variazioni devono essere comunicate al cliente per iscritto ed egli può recedere dal contratto ed ha diritto ad un pacchetto turistico di pari o superiore valore o di valore inferiore con la restituzione della differenza o la restituzione dell'intero prezzo, salvo risarcimento del danno.

Se il **consumatore recede** dal contratto incorre in clausole penali fissate dal contratto, e saranno tanto maggiori, quanto minore è il tempo tra la data di recesso e la data di partenza. Di solito la somma versata come anticipo non viene rimborsata. Per ovviare al pagamento delle penali spesso si sottoscrive una polizza assicurativa facoltativa contro le penali che derivano dalla rinuncia al viaggio. Il recesso dal contratto è menzionato nel codice del consumo solo se il consumatore recede a seguito di modifica del prezzo o di altre condizioni contrattuali. In caso di impedimento grave e sopravvenuto (impossibilità sopravvenuta), il consumatore può richiedere la risoluzione del contratto.

Se invece pacchetto turistico viene cancellato prima della partenza per qualsiasi motivo, tranne che per colpa del consumatore, questi ha diritto di usufruire di un altro pacchetto turistico di qualità equivalente o superiore senza supplemento di prezzo, o di un pacchetto turistico qualitativamente inferiore previa restituzione della differenza del prezzo. Oppure può essere rimborsato della somma versata come caparra, entro sette giorni lavorativi dal momento del recesso o della cancellazione. L'organizzatore può annullare il viaggio senza pagare nessuna indennità, se questo è dovuto a cause di forza maggiore, e sconosciute al momento della stipulazione del contratto. Può anche recedere se non raggiunge il numero minimo di partecipanti previsto (deve però comunicarlo per iscritto al consumatore entro 20 giorni dalla partenza).

La **cessione del contratto** è la possibilità per il viaggiatore di cedere il proprio contratto ad un terzo. Il terzo deve soddisfare tutte le condizioni per la fruizione del servizio.

## **ALTRI CONTRATTI TURISTICI**

### **La locazione di tipo turistico**

Nella categoria delle locazioni si distinguono quelle accomunate dalla destinazione turistica dell'immobile. Sono locazioni aventi ad oggetto un'immobile destinato ad attività alberghiera o di tipo turistico. Le locazioni di tipo alberghiero trovano

autonoma configurazione, mentre quelle di tipo turistico sono regolate con la medesima disciplina prevista per immobili locati ad uso commerciale, artigianale, industriale.

Le **locazioni di tipo alberghiero** sono contratti concernenti immobili ad uso alberghiero e paralberghiero. Le **locazioni di tipo turistico** sono contratti inerenti immobili destinati ad uso extralberghiero, sedi di agenzie di viaggio o di organismi di promozione-informazione turistica.

Le due tipologie contrattuali si distinguono per la durata: la prima categoria ha una durata minima di nove anni, la seconda di sei, entrambi rinnovabili per il medesimo periodo, salvo disdetta di una delle parti.

In caso di cessazione del rapporto non per disdetta, risoluzione o recesso del contraente, ma per volontà del locatore, è previsto a favore del contraente un'indennità per il non avviamento dell'attività commerciale pari a 18 mensilità o 21 mensilità, rispetto all'ultimo canone corrisposto.

Per il contraente è previsto un **diritto di prelazione**: se il locatore intende vendere deve comunicare per raccomandata tale decisione al contraente. La comunicazione deve contenere informazioni sulle condizioni di vendita, il prezzo e l'invito ad esercitare il diritto di prelazione (ciò entro e non oltre 60 giorni dalla comunicazione).

Si distinguono infine i **contratti di locazione stagionale e transitoria**: la prima concerne immobili destinati ad uso turistico per dati periodi/stagioni che si ripete negli anni, nel secondo caso invece si tratta di attività sporadiche non destinate a ripetersi nel corso degli anni.

## **Il contratto di residence**

Il **contratto di residence** è un contratto atipico unitario, perchè le prestazioni sono inscindibili tra loro. Un soggetto, avvalendosi di un'adeguata organizzazione imprenditoriale di persone e mezzi, concede ad un altro soggetto il godimento di un appartamento completamente arredato (con cucina) e gli assicura la realizzazione di ulteriori prestazioni (fornitura luce, gas, energia elettrica...) dietro il pagamento di un corrispettivo.

Per differenziare il contratto di residence da quello di locazione bisogna guardare quale rilievo nel contratto viene dato ai servizi forniti dal gestore: nella locazione si gode solo del bene con qualche servizio accessorio, nel residence invece ci sono dei servizi accessori che non sono scindibili dal contratto, e sono di natura alberghiera e servono a rendere più godibile il bene e a soddisfare le esigenze del contraente.

## **IL CONTRATTO DI TRASPORTO**

### **Il turismo e i trasporti**

Esistono tanti modi, anche combinati tra loro, per effettuare uno spostamento, per compiere un viaggio, per raggiungere una meta, per fare una vacanza. E' evidente che i trasporti influenzano in modo determinante l'offerta turistica. Le imprese che operano nel settore dei trasporti non sono aziende prettamente turistiche: le

ferrovie, le compagnie aeree, quelle di navigazione marittima offrono servizi a una molteplicità di persone che solo in misura limitata sono turisti.

La scelta del mezzo di trasporto è condizionata da diversi fattori e principalmente dal rapporto qualità / prezzo e dai tempi di trasporto. In ambito turistico tale scelta dipende dal tipo di vacanza che si vuole effettuare, dalla distanza della meta da raggiungere, dal tempo che si ha a disposizione, dall'organizzazione del sistema di trasporti disponibile. Il concetto di **intermodalità** si riferisce alla possibilità di utilizzare in una vacanza o in uno spostamento diversi mezzi di trasporto.

I **diversi sistemi di trasporto** possono essere classificati in funzione del supporto su cui si muovono:

- **trasporti su gomma** (auto, pullman, ecc.), ossia tutto quello che viaggia su strada;
- **trasporti su ferro** (ferrovie, tramvie, metropolitane leggere, funicolari, ecc.), cioè tutto ciò che viaggia su rotaie;
- **trasporti su acqua** (navi, barche ecc.);
- **trasporti per aria** (aerei).

Bisogna inoltre distinguere i trasporti "di linea", cioè quelli pubblici o di interesse generale, che garantiscono un servizio continuo alla collettività, da quelli organizzati dalle compagnie private, che servono a soddisfare specifici bisogni di mobilità di singoli individui o di gruppi.

## **Il contratto di trasporto**

---

*L'articolo 1678 c.c. stabilisce che il **contratto di trasporto** obbliga il vettore, in cambio di un corrispettivo, a trasferire persone o cose da un luogo a un altro.*

Con tale contratto, quindi, il vettore si impegna a proprio rischio a portare alla destinazione stabilita le persone incolumi e le cose intatte. L'articolo successivo (art. 1679 c.c.) fissa gli obblighi che riguardano tutte le imprese che gestiscono servizi pubblici di linea, fra cui quello di accettare tutte le richieste di trasporto di persone o cose, compatibilmente con i mezzi a disposizione. Inoltre impone di erogare a tutti il servizio alle medesime condizioni contrattuali, senza distinzioni o preferenze.

Queste disposizioni vengono applicate per qualunque forma di trasporto, terrestre, per via d'acqua o per via aerea (art. 1680 c.c.).

Nel **trasporto di persone** le responsabilità del vettore sono indicate dall'articolo 1681 del c.c. Il vettore risponde:

- per la mancata esecuzione e il ritardo del trasporto. In questi casi è tenuto al risarcimento del danno, a meno che non provi che il fatto è stato dovuto a cause a lui non imputabili;
- per i sinistri che colpiscono la persona del viaggiatore durante il viaggio, nonché per la perdita e la distruzione del suo bagaglio. Anche in questi casi il vettore risarcisce il danno se non prova di aver adottato tutte le misure necessarie per evitarlo.

Sono nulle tutte le clausole che limitano preventivamente la responsabilità del vettore. Tale normativa si applica anche nel caso di **trasporto gratuito** offerto dal vettore ai viaggiatori, (art. 1681 c.c. Si pensi al servizio di trasporto gratuito offerto

da un albergo). Quando, invece, un turista ottiene un passaggio gratuito e amichevole da un automobilista, eventuali danni vengono risarciti solo se ci sono stati dei comportamenti errati o colposi.

Nel trasporto di persone la stipulazione del contratto è accompagnata dal rilascio al viaggiatore di un **biglietto di viaggio**. Il biglietto di viaggio legittima il diritto di usufruire del servizio. Esso costituisce un **documento di legittimazione**, che è necessario esibire per esigere la prestazione del trasporto. Il biglietto riporta anche le principali condizioni di contratto.

Nel **trasporto di cose**, secondo quanto previsto nell'articolo 1693 del c.c., il vettore è responsabile della perdita e del deterioramento delle cose trasportate, dal momento in cui le riceve fino a quando le riconsegna al destinatario. La responsabilità non ricade sul vettore, invece, qualora egli dimostri che il danno ai beni è imputabile a una delle seguenti cause:

- un caso fortuito, per esempio un incidente causato da un altro soggetto;
- la natura o un difetto già presente nella cosa, come nel caso di beni deperibili o già deteriorati alla partenza;
- un fatto imputabile al cliente (al mittente o al destinatario), per esempio un imballaggio non adeguato alla fragilità della merce trasportata.

Per il trasporto di cose viene emesso un documento, chiamato **lettera di vettura** (art. 1684 c.c.), in cui sono indicati il luogo di destinazione e il nome del destinatario, la descrizione della cosa trasportata, le modalità di trasporto che sono state concordate. Il documento è redatto in tre esemplari, il primo conservato dal mittente, il secondo dal destinatario, il terzo dal vettore (il trasportatore).

Si parla di **trasporto cumulativo** quando il trasporto di cose o di persone viene **eseguito da più vettori con un unico contratto**. L'articolo 1700 c.c. stabilisce che, quando si tratta di trasporto cumulativo di cose, i vettori rispondono tutti insieme (**solidalmente**) per eventuali inadempimenti che si siano verificati nel tragitto dal luogo di partenza sino al luogo di destinazione. Il vettore chiamato a rispondere di un disservizio di cui non è responsabile, dopo aver pagato, può **agire in via di regresso** contro gli altri vettori: ha cioè il diritto di farsi restituire quanto ha pagato. Se è possibile determinare in quale tratto di percorso si è verificato il danno, il rimborso verrà richiesto al vettore responsabile; in caso contrario il risarcimento spetterà a tutti i vettori in parti proporzionali ai percorsi compiuti; saranno esclusi invece quei vettori in grado di dimostrare che il danno non è stato causato nel proprio percorso. Secondo l'articolo 1682 del c.c., nel **trasporto cumulativo di persone** ciascun vettore risponde degli inadempimenti verificatisi nel proprio percorso. In questo caso, quindi, non è prevista alcuna responsabilità comune tra i vettori.

Alcune leggi speciali fissano le normative riguardanti le principali forme di trasporto turistico: aereo, marittimo e ferroviario.

Il **contratto di trasporto aereo o marittimo** viene stipulato sulla base della prenotazione del passeggero che può essere effettuata nelle agenzie di viaggio, nelle agenzie della compagnia aerea o marittima, telefonicamente oppure su Internet sul sito web del vettore. Con la prenotazione il cliente riceve tutte le informazioni riguardanti il servizio (compagnia aerea o marittima, tipo di aeromobile o nave, orari, tariffe, ecc.); essa diviene definitiva con l'acquisto del biglietto. Prenotando un biglietto aereo on line, è sufficiente stampare la ricevuta di

prenotazione e portarla con sé al momento del check-in insieme a un documento di identità, Nel **trasporto aereo** il passeggero può apportare modifiche (sulla destinazione, sull'orario del volo, sui passeggeri) pagando un supplemento. Non sono invece ammesse modifiche in caso di trasporto gratuito.

Nel **trasporto ferroviario** i biglietti possono anche essere acquistati sul treno, ma a un costo superiore; pagando un supplemento è possibile prenotare un posto. I biglietti vanno convalidati nelle apposite macchine obliterate prima della partenza, tranne nei casi nei quali la prenotazione è obbligatoria.

## LA RESPONSABILITA' DEL VETTORE

### La responsabilità civile per danni alle persone e alle cose

I vettori aerei, marittimi, ferroviari sono responsabili (**responsabilità civile**) per danni arrecati alle persone o ai bagagli trasportati. Le norme che disciplinano la **responsabilità civile per danni alle persone o ai bagagli** per i vettori aerei sono contenute nella Convenzione di Montreal del 28/5/1999, recepita nel nostro ordinamento con la legge n. 12 del 2004.

Qualora si verifichino **morte o lesioni corporali** del passeggero, la compagnia aerea risponde se il danno avviene a bordo di uno dei suoi aeromobili oppure in qualsiasi momento dell'imbarco o dello sbarco dall'aereo.

In caso di **distruzione, deterioramento o smarrimento del bagaglio**, la compagnia risponde del danno se l'evento si è verificato a bordo dell'aeromobile oppure in un qualsiasi altro momento in cui il vettore aveva in custodia i bagagli consegnati. La compagnia aerea non ha responsabilità se il danno deriva dalla natura o da un difetto intrinseco del bagaglio, come nel caso di un imballaggio non adeguato. Nel caso specifico dello smarrimento del bagaglio, le compagnie aeree sono tenute a recapitarlo al passeggero a proprie spese, nonché a fornire un rimborso per le spese impreviste sostenute in assenza del bagaglio. Solo qualora esso non venga ritrovato, vi sarà il risarcimento del danno così quantificato:

- 222,08 euro a bagaglio nei trasporti nazionali;
- 24 euro per ogni chilo del bagaglio nei trasporti internazionali.

In alcuni casi, al momento della partenza il cliente può dichiarare un maggiore valore del bagaglio (dichiarazione di valore); in questo caso, dietro pagamento di una certa somma per ciascun bagaglio, è possibile aumentare l'eventuale importo dovuto dal vettore aereo in caso di danno. Il diritto al risarcimento del danno per distruzione, deterioramento o smarrimento del bagaglio cade in prescrizione dopo un anno nel trasporto nazionale, dopo due anni in quello internazionale.

### La responsabilità per la cancellazione e i ritardi

Le norme sulla cancellazione e i ritardi sono contenute negli artt. 5-7 del Regolamento europeo n. 261/2004, in vigore in Italia dal 2005.

In caso di **cancellazione del volo**, il viaggiatore, se non è stato informato con congruo preavviso, ha i seguenti diritti:

- rimborso del biglietto entro sette giorni oppure l'imbarco, non appena possibile, su un volo alternativo nella stessa giornata o in una data successiva;

- il risarcimento del danno in denaro con importi diversi a seconda della tratta di viaggio prenotata.

Il risarcimento del danno non è dovuto qualora la compagnia dimostri che la cancellazione è stata determinata da circostanze eccezionali e inevitabili. L'onere della prova che si è trattato di cause di forza maggiore o di aver dato il congruo preavviso al passeggero è sempre a carico della compagnia aerea.

In caso di **ritardo del volo** la compagnia aerea è ritenuta responsabile. Non è previsto alcun risarcimento del danno qualora:

- il ritardo non superi le due ore;
- la compagnia aerea dimostri di aver adottato tutte le misure necessarie e possibili per evitare il ritardo oppure dimostri la reale impossibilità ad adottare tali misure.

Le norme sulla responsabilità dei vettori marittimi e ferroviari sono simili a quelle che regolamentano il trasporto aereo.

La richiesta di risarcimento del danno andrà inoltrata alla compagnia aerea tramite fax o raccomandata entro sei mesi dal fatto, a pena di decadenza. Qualora la compagnia si opponga alla richiesta, ci si può rivolgere in prima istanza alla struttura dell'**Enac** (Ente nazionale per l'aviazione civile) che tutela i diritti del passeggero e, successivamente, a un giudice. Il diritto al risarcimento del danno va in prescrizione dopo due anni dal giorno di arrivo a destinazione della richiesta. Qualora si tratti di un viaggio organizzato, per ogni reclamo o contestazione il turista può anche rivolgersi al tour operator, che è sempre responsabile degli inadempimenti dei propri fornitori di servizi, compresi i vettori aerei.

## **L'overbooking**

L'**overbooking** consiste nella vendita di prenotazioni o di biglietti in numero superiore a quelli realmente disponibili sull'aereo. Questo serve alle compagnie aeree per tutelarsi dall'eventualità di non esaurire tutti i posti disponibili, a causa di rinunce da parte di alcuni passeggeri. In compenso, però, è spesso fonte di disagi per i passeggeri, poiché le compagnie non di rado abusano di questa pratica, vendendo un numero di biglietti superiori ai posti effettivamente disponibili, talvolta fino al 30% in più. In questo modo alcuni passeggeri, giunti in aeroporto in orario e con regolare prenotazione, si vedono negato l'imbarco, essendo ormai l'aereo "tutto esaurito". Il nuovo regolamento europeo (regolamento CE n. 261/2004) in vigore dal 2005 introduce nuovi diritti per i passeggeri e obblighi per le compagnie aeree che in caso di overbooking o di cancellazione del volo o di ritardo di almeno 2 ore devono fornire direttamente al passeggero un avviso scritto con le regole in materia di assistenza e di compensazione pecuniaria previste. Il nuovo regolamento riguarda sia i voli di linea sia i voli charter. Il regolamento si applica a qualunque vettore aereo (comunitario e non), in partenza da uno Stato membro dell'Unione europea e a qualunque vettore comunitario che effettui un volo verso uno Stato membro dell'UE. Il passeggero, per poter godere della tutela prevista dal suddetto regolamento, deve essere in possesso di prenotazione del volo confermata e deve essersi presentato all'accettazione all'ora indicata per iscritto dal vettore aereo. In caso di overbooking, il passeggero ha diritto alla scelta tra il rimborso del biglietto (che deve essere effettuato entro 7 giorni) e un volo alternativo, non appena possibile o in altra data di suo gradimento. Inoltre, ha diritto a eventuali pasti e

pernottamenti gratuiti, all'effettuazione di 2 telefonate o fax o e-mail gratuitamente. In caso di negato imbarco la compagnia deve corrispondere i seguenti **indennizzi**: 250 euro per voli inferiori a 1500 km, 400 euro per voli all'interno dell'UE superiori a 1.500 km e per le altre tratte comprese tra 1.500 e 3.500 km, 600 euro per voli extra-UE superiori a 3.500 km. Se il passeggero opta per un volo alternativo, la compensazione in denaro può essere ridotta. Gli stessi diritti spettano al passeggero se il volo è stato cancellato. L'indennizzo non è dovuto qualora:

- la compagnia riesca a dimostrare che la responsabilità della cancellazione non è sua, ma dovuta a circostanze eccezionali (l'onere della prova è a carico della compagnia);
- il passeggero sia stato informato della cancellazione almeno 2 settimane prima della partenza;
- sia stata offerta al passeggero la possibilità di imbarcarsi su un volo alternativo a un orario vicino a quello originale.

In caso di sistemazione su un volo alternativo, se il posto è in una classe superiore il passeggero non deve pagare alcun sovrapprezzo; se il posto è in una classe inferiore, gli viene rimborsata (entro sette giorni) una percentuale del biglietto, diversa in base alla lunghezza della tratta.

## L'UNIONE EUROPEA E IL TURISMO

### **L'Unione europea**

L'**Unione europea** (UE) è un'organizzazione sovranazionale di cui fanno attualmente parte 28 Stati europei. Comprende una popolazione di più di 500 milioni di abitanti. A differenza di altre organizzazioni internazionali, l'Unione europea ha il potere di emanare proprie **norme che sono immediatamente e automaticamente efficaci** in tutti gli Stati membri. Ciò comporta una notevole limitazione della sovranità degli Stati aderenti e configura l'Unione europea come un'**organizzazione sovranazionale** (ossia al di sopra degli Stati membri) e non semplicemente come un'organizzazione internazionale.

L'Unione europea ha assunto questa denominazione nel 1993 per effetto del **Trattato dell'Unione europea** (o **Trattato di Maastricht**), che in questo modo ha voluto realizzare una "nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", imprimendo una svolta nel processo di integrazione europea avviato negli anni Cinquanta.

### **Le tappe dell'integrazione europea**

La conclusione della seconda guerra mondiale sancì la fine dell'egemonia delle potenze europee sul resto del Mondo. Gli Stati Uniti d'America e quella che era allora l'Unione sovietica emersero come i nuovi protagonisti dell'equilibrio internazionale, mentre i paesi dell'Europa si trovarono divisi in **due blocchi contrapposti**, sotto l'influenza delle due superpotenze.

Questa nuova situazione di debolezza e di dipendenza spinse i Paesi europei appartenenti al blocco occidentale verso una politica di collaborazione reciproca. Il processo di integrazione europea iniziò nel 1951 quando 6 paesi europei (l'Italia, la Francia, la Repubblica federale di Germania, il Belgio, i Paesi Bassi e il Lussemburgo) crearono - con il Trattato di Parigi - la prima organizzazione comune, la **Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA)**. Nel 1957, con il Trattato di Roma, gli stessi Paesi diedero vita alla **Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM)** e alla **Comunità economica europea (CEE)**.

Le tre comunità europee restano ancora oggi alla base dell'Unione europea. Esse conservano finalità diverse, ma comunque specifiche. Per questo si parla di **comunità di settore**, a differenza di quelle che poi sarà l'Unione europea, **un'organizzazione a fini generali**. Mentre la CECA e l'EURATOM agiscono in ambiti specifici (le politiche del carbone, dell'acciaio e dell'energia nucleare), la CEE svolge una funzione di carattere generale per quanto riguarda il settore economico. La sua finalità principale è quella di creare un **unico mercato** tra gli Stati membri e di assicurare la **libera circolazione delle merci, dei servizi e delle persone** (l'art. 2 del trattato di Roma, prevede "di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita ...").

Per i fautori dell'integrazione europea, l'istituzione della Comunità doveva costituire un primo passo verso un'unità più stretta dei Paesi europei anche sul piano politico e, in prospettiva, verso la costituzione di un unico Stato europeo di tipo federale



(quindi un'integrazione non più limitata al settore economico, ma estesa ad altri settori, fino alla costituzione di uno Stato federale, gli "Stati uniti d'Europa"). In realtà il processo di integrazione europea si è sviluppato in modo lento, contraddittorio e con frequenti battute d'arresto. Attualmente si è ancora lontani dalla costituzione di uno Stato federale; sembra che manchi la volontà politica di estendere l'integrazione ad altre materie.

Malgrado tali difficoltà il processo di integrazione è riuscito a compiere notevoli progressi. Si è verificata, innanzi tutto, una significativa **espansione della comunità**. Ai sei Paesi originari si sono infatti aggiunti la Gran Bretagna, l'Irlanda e la Danimarca nel 1973, la Grecia nel 1981, la Spagna e il Portogallo nel 1986, l'Austria, la Svezia e la Finlandia nel 1995. Negli anni successivi è stato compiuto un ulteriore allargamento. Dopo il crollo del comunismo e la dissoluzione dell'Unione sovietica, si è posto il problema di estendere l'Unione anche a quei Paesi ex comunisti. Il 1° maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Unione 10 nuovi Stati europei: Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Malta e Cipro; all'inizio del 2007 hanno fatto il loro ingresso nell'Unione la Romania e la Bulgaria; infine nel 2013 ha aderito all'Unione europea anche la Croazia. Per la Turchia sono in corso negoziati, ma non si prevede una sua adesione in tempi brevi. Restano esclusi dell'Unione europea i Paesi balcanici e tre paesi occidentali (Svizzera, Norvegia e Islanda) che hanno preferito non aderire.

## **I nuovi trattati**

---

I più importanti progressi nel processo di integrazione sono avvenuti a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, quando gli Stati aderenti alla Comunità europea hanno accelerato il processo di integrazione. Furono conclusi trattati importanti, tra cui:

- nel 1986 l'**Atto unico europeo** (o Trattato di Lussemburgo), ha disposto la creazione del mercato unico a partire dal 1° gennaio 1993;
- nel 1992 il **Trattato dell'Unione europea** (detto anche Trattato di Maastricht) ha istituito l'Unione europea e ha fissato le tappe per l'adozione di una moneta unica;
- nel 1997 il **Trattato di Amsterdam** ha ampliato le competenze dell'Unione europea e ne ha modificato l'organizzazione;
- nel 2001 il **Trattato di Nizza** ha impostato modifiche istituzionali in vista dell'allargamento dell'Unione;
- nel 2007 il **Trattato di Lisbona**;
- nel 2012 il Trattato che impone il pareggio di bilancio (**Fiscal compact**).

## **Il trattato dell'Unione europea (Trattato di Maastricht)**

---

Il **Trattato dell'Unione europea**, o Trattato di Maastricht, fu concluso nel 1992 nella cittadina olandese Maastricht, ed entrò in vigore nel 1993. Fu un trattato di importanza storica e prevedeva le seguenti novità:

- **istituzione dell'Unione europea**: veniva istituita una nuova organizzazione internazionale a livello europeo, con finalità generali. Scompare l'aggettivo "economico", proprio per indicare che la cooperazione europea doveva

- riguardare non solo il settore economico, ma anche altri settori, quali quelli della giustizia, della difesa, della politica estera, della cultura, ecc.;
- **unione economica e monetaria**: fu deciso di adottare gradualmente una **moneta unica**, l'**euro**, che avrebbe sostituito le monete nazionali. Alcuni Paesi, come la Gran Bretagna, preferirono non aderire ad "Eurolandia", e mantenere la propria moneta nazionale. Fu anche istituita la **Banca centrale europea** con sede a Francoforte, un organo comunitario con il compito principale di esercitare la **politica monetaria** a livello europeo;
  - **cittadinanza europea**: fu riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri anche la cittadinanza europea. La cittadinanza europea è costituita da un insieme di diritti non riconosciuti ai cittadini extracomunitari, come la libertà di circolare, di soggiornare e di risiedere liberamente all'interno dei vari Stati dell'Unione europea, (in realtà poi tale libertà fu regolamentata da accordi successivi, come l'**Accordo di Schengen**) e la possibilità di partecipare alle elezioni comunali nel Comune di residenza;
  - **politiche comuni**: la cooperazione europea veniva estesa anche ad altri settori, tra cui la politica estera e di sicurezza comune e la giustizia.

## **La Costituzione dell'Unione europea**

---

In previsione dell'allargamento a 27 Stati, l'UE ha deciso nel 2001 di darsi una **propria carta costituzionale**. A questo scopo ha istituito la Convenzione europea, ossia un'assemblea formata da circa 100 persone, nominate dai Governi e dai Parlamenti degli stati membri. Il testo della Costituzione europea, approvato dalla Convenzione, è stato sottoscritto dai 27 Stati membri con il Trattato costituzionale di Roma del 2004. La Costituzione europea, preceduta da un Preambolo, era divisa in quattro parti:

- Parte I (artt. 1 - 60): istituzione, organizzazione e competenze dell'Unione europea;
- Parte II (artt. 61 - 114): carta dei diritti fondamentali dell'Unione;
- Parte III (artt. 115 - 436): politiche e funzionamento dell'Unione;
- Parte IV (artt. 437 - 448): disposizioni generali e finali.

Il Trattato costituzionale non è mai entrato in vigore in quanto alcuni Stati non lo hanno ratificato.

## **Il trattato di Lisbona**

---

Il 13 dicembre 2007 i leader dell'Unione europea hanno firmato il trattato di Lisbona, mettendo fine a diversi anni di negoziati sulla riforma istituzionale. Dopo la ratifica di tutti gli Stati membri, il Trattato è finalmente entrato in vigore alla fine del 2009. Il trattato di Lisbona modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, attualmente in vigore, senza tuttavia sostituirli. Queste sono in sintesi le principali riforme che il trattato prevede:

1. un'Europa più **democratica** e **trasparente**, che rafforza il ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, offre ai cittadini maggiori possibilità di far sentire la loro voce e chiarisce la ripartizione delle competenze a livello europeo e nazionale.
  - o **Ruolo rafforzato per il Parlamento europeo**: il Parlamento europeo, eletto direttamente dai cittadini dell'UE, è dotato di

nuovi importanti poteri per quanto riguarda la legislazione e il bilancio dell'UE e gli accordi internazionali. In particolare, l'estensione della procedura di codecisione garantirà al Parlamento europeo una posizione di parità rispetto al Consiglio dell'Unione europea.

- **Maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali:** i Parlamenti nazionali potranno essere maggiormente coinvolti nell'attività dell'UE, in particolare grazie ad un nuovo meccanismo per verificare che l'Unione intervenga solo quando l'azione a livello europeo risulti più efficace (principio di sussidiarietà).
  - **Partecipazione attiva dei cittadini:** grazie alla cosiddetta "iniziativa dei cittadini", un gruppo di almeno un milione di cittadini di un certo numero di Stati membri potrà invitare la Commissione a presentare nuove proposte.
  - **Ripartizione delle competenze:** la ripartizione delle competenze consentirà di definire in modo più preciso i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione europea.
  - **Recesso dall'Unione:** per la prima volta, il trattato di Lisbona riconosce agli Stati membri la possibilità di recedere dall'Unione.
2. un'Europa **più efficiente**, che semplifica i suoi metodi di lavoro e le norme di voto, si dota di istituzioni più moderne e adeguate ad un'Unione a 28 e dispone di una maggiore capacità di intervenire.
- **Processo decisionale efficace ed efficiente:** il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio sarà esteso a nuovi ambiti politici per accelerare e rendere più efficiente il processo decisionale. A partire dal 2014, il calcolo della maggioranza qualificata si baserà sulla doppia maggioranza degli Stati membri e della popolazione, in modo da rappresentare la doppia legittimità dell'Unione. La doppia maggioranza è raggiunta quando una decisione è approvata da almeno il 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.
  - **Quadro istituzionale più stabile e più semplice:** il trattato di Lisbona istituisce la figura del presidente del Consiglio europeo, eletto per un mandato di due anni e mezzo, introduce un legame diretto tra l'elezione del presidente della Commissione e l'esito delle elezioni europee, prevede nuove disposizioni per la futura composizione del Parlamento europeo e per una Commissione ridotta e stabilisce norme più chiare sulla cooperazione rafforzata e sulle disposizioni finanziarie.
  - **Nuove competenze:** il trattato di Lisbona migliora la capacità di azione dell'UE in diversi settori prioritari. È quanto avviene in particolare nel campo della "libertà, sicurezza e giustizia": in questo modo si renderanno più efficaci gli interventi che riguardano la lotta al terrorismo e alla criminalità, la politica energetica, la salute pubblica, la protezione civile, i cambiamenti

climatici, la ricerca, la coesione territoriale, la politica commerciale, gli aiuti umanitari, lo sport, il turismo e la cooperazione amministrativa.

3. **un'Europa di diritti e valori, di libertà, solidarietà e sicurezza**, che promuove i valori dell'Unione, integra la Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario europeo, prevede nuovi meccanismi di solidarietà e garantisce una migliore protezione dei cittadini europei.
  - **Valori democratici**: il trattato di Lisbona precisa e rafforza i valori e gli obiettivi sui quali l'Unione si fonda.
  - **Diritti dei cittadini**: il trattato mantiene e rafforza, tutelandoli giuridicamente, i diritti fondamentali dei cittadini europei.
  - **Solidarietà tra gli stati membri**: l'Unione e gli Stati membri sono tenuti ad agire congiuntamente in uno spirito di solidarietà, se un paese dell'UE è oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità. Si pone inoltre l'accento sulla solidarietà nel settore energetico.
  - **Maggiore sicurezza per tutti**: la capacità di azione dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia sarà rafforzata, consentendo di rendere più incisiva la lotta alla criminalità e al terrorismo.
4. **un'Europa protagonista sulla scena internazionale**. Il trattato di Lisbona permetterà all'Europa di esprimere una posizione unitaria nelle relazioni con i partner a livello mondiale.
  - La nuova figura dell'**Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza**, che sarà anche vicepresidente della Commissione, è destinata a conferire all'azione esterna dell'UE maggiore impatto, coerenza e visibilità.
  - Un **nuovo servizio europeo per l'azione esterna** assisterà l'Alto rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni.
  - La **personalità giuridica unica** conferita all'Unione ne rafforzerà il potere negoziale, potenzierà ulteriormente la sua azione in ambito internazionale e la renderà un partner più visibile per i Paesi terzi.
  - La **politica europea di sicurezza e di difesa**, pur conservando dispositivi decisionali speciali, agevolerà la cooperazione rafforzata tra un numero ristretto di Stati membri.

## **GLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA E IL DIRITTO COMUNITARIO**

### **Gli organi dell'Unione europea**

I principali organi dell'Unione europea sono il Consiglio dei ministri, il Consiglio europeo, la Commissione, il Parlamento europeo e la Corte di giustizia.

Il CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA. È l'organo dell'Unione europea che esercita il **potere normativo** in collaborazione con il Parlamento europeo. Il Consiglio è formato dai ministri dei Governi degli Stati membri. Non è un organo

permanente. Si riunisce secondo le necessità, con la partecipazione dei ministri dei singoli Governi, competenti per le questioni che sono di volta in volta in discussione. Ad esempio se si discute sulla politica monetaria, parteciperanno i ministri economici. Il Consiglio non ha quindi una composizione stabile. La presidenza del Consiglio è tenuta, a rotazione da ciascun Paese dell'Unione. Il Consiglio non è politicamente responsabile di fronte al Parlamento europeo (da cui non può ricevere la sfiducia), né di fronte a qualsiasi altro organismo europeo. I singoli ministri che prendono parte alle riunioni del Consiglio continuano a rispondere delle loro scelte esclusivamente di fronte ai rispettivi Parlamenti nazionali.

**IL CONSIGLIO EUROPEO.** È formato dai Capi di Stato o di Governo degli Stati membri, nonché dal Presidente della Commissione. I Consigli europei ordinari si svolgono due volte all'anno. La formula "Capi di Stato o di Governo" dipende dal fatto che la Francia è una repubblica semi-presidenziale ed è quindi rappresentata dal Capo dello Stato; gli altri Paesi sono invece rappresentati dal capo del governo. Le riunioni del consiglio europeo (i "vertici europei") rappresentano il momento più importante della vita dell'Unione. Esse, infatti, definiscono periodicamente gli **orientamenti politici generali**, affrontano le questioni più spinose, cercano di trovare una soluzione in caso di conflitto tra gli Stati membri. Il Consiglio europeo non ha tuttavia competenze formali. Gli indirizzi che scaturiscono dalle riunioni del Consiglio europeo, però, hanno un'enorme importanza pratica: essi orientano l'attività di tutti gli altri organi dell'Unione.

**LA COMMISSIONE DELL'UNIONE EUROPEA.** La Commissione formula le proposte di legge e dirige gli apparati amministrativi dell'Unione, dispone, cioè, del **potere esecutivo**. La Commissione è un organismo permanente formato da 27 **commissari**. Ognuno di essi è proposto da uno Stato membro. Al loro interno il Consiglio europeo designa il presidente a maggioranza qualificata. Ciascuno dei 27 commissari deve avere il gradimento del Parlamento europeo. Una volta costituita, la Commissione si presenta al Parlamento europeo da cui deve ottenere l'approvazione. L'attività della Commissione è posta sotto il controllo del Parlamento che può approvare una mozione di censura e costringerla alle dimissioni. La commissione resta in carica cinque anni, tanto quanto il Parlamento europeo. Viene designata subito dopo le elezioni del Parlamento e decade al momento delle elezioni successive. I commissari non rappresentano gli interessi dei Paesi a cui appartengono e non dipendono dai propri Governi, ma agiscono collegialmente per realizzare gli interessi dell'Unione nel suo complesso. Ogni commissario si occupa di un settore di attività (in analogia con i ministri nei governi nazionali). La commissione svolge quattro funzioni principali:

- ha **potere di iniziativa legislativa**, ossia formula le proposte di regolamento o di direttiva da sottoporre al Consiglio dei ministri e al Parlamento (in genere dopo la consultazione degli Stati);
- cura l'attuazione delle politiche europee (**funzione esecutiva**);
- **vigila sul rispetto dei trattati e del diritto comunitario** da parte degli Stati membri; quando, constata che si è verificata un'infrazione, può ricorrere alla Corte di giustizia contro lo Stato membro inadempiente;

- è il portavoce e rappresenta l'UE; negozia accordi internazionali con gli altri Stati del Mondo per conto dell'Unione.

La commissione ha sede a Bruxelles, in Belgio, dove si trovano gli uffici centrali dell'Unione europea.

**IL PARLAMENTO EUROPEO.** Il Parlamento europeo è formato da 750 deputati, eletti a suffragio universale ogni 5 anni, dai cittadini di tutti i Paesi dell'Unione. Ha sede a Strasburgo, in Francia. Il numero dei deputati che viene eletto da ciascun paese è fissato in modo da tener conto della diversa dimensione di ognuno, ma anche in maniera da garantire ai Paesi più piccoli una rappresentanza sufficiente. Ogni Stato elegge i propri deputati secondo un sistema elettorale diverso. Per sottolineare che il Parlamento è un'istituzione comunitaria, e non solo la somma di rappresentanti di Paesi diversi, i deputati non sono suddivisi per nazione, ma per **gruppi politici** formati dai partiti di ispirazione analoga dei diversi Paesi (Partito popolare europeo, Partito dei socialisti europei, Verdi, ecc.). Il Parlamento europeo era nato con poteri molto ridotti, essenzialmente di tipo consultivo, ma ha progressivamente rafforzato la sua posizione, grazie al fatto di essere l'unico organo europeo eletto direttamente dai cittadini. L'Atto unico europeo, il Trattato dell'Unione e il Trattato di Lisbona hanno progressivamente ampliato i suoi poteri, che comunque rimangono più limitati di quelli dei Parlamenti nazionali. Il Parlamento svolge le seguenti funzioni:

- condivide con il Consiglio dei ministri il **potere normativo**;
- **approva il bilancio** dell'unione;
- svolge una **funzione di controllo sul potere esecutivo**: approva la commissione, una volta che essa è stata designata dai Governi nazionali, e può darle la **sfiducia** costringendola alle dimissioni.

**LA CORTE DI GIUSTIZIA.** Il **controllo giurisdizionale** sull'osservanza dei trattati e degli atti normativi dell'Unione europea è svolto dalla Corte di giustizia, con sede a Lussemburgo. E' formata da 27 giudici designati di comune accordo dai governi, per una durata di sei anni. Le **principali funzioni** della Corte consistono nel:

- **giudicare gli Stati membri** nel caso che essi non applichino correttamente i trattati istitutivi dell'Unione. Il ricorso contro uno Stato membro può essere proposto dalla commissione o da un altro Stato. Le sentenze della Corte possono obbligare lo Stato ad adeguare la propria legislazione al diritto comunitario;
- **pronunciarsi sulla corretta interpretazione del diritto comunitario**: se nel corso di un processo in uno Stato membro vengono sollevati dei dubbi sull'interpretazione di una norma europea, il giudice rinvia la questione alla Corte di giustizia europea affinché si pronunci su di essa. La Corte europea ha quindi l'ultima parola sull'interpretazione del diritto comunitario.

## SCHEMA RIASSUNTIVO – GLI ORGANI DELL'UNIONE EUROPEA

### CITTADINI

- PARLAMENTO EUROPEO (5 anni, 750 deputati)
- potere normativo

- approva il bilancio
- controlla la Commissione

## GOVERNI DEI 28 STATI

- CONSIGLIO DELL'UE (ministri degli Stati membri)
  - potere normativo
- CONSIGLIO EUROPEO (capi di Stato e di Governo)
  - potere di indirizzo
- COMMISSIONE DELL'UE (27 commissari nominati per 5 anni)
  - potere esecutivo
  - potere di iniziativa
  - potere di rappresentanza
  - potere di controllo
- CORTE DI GIUSTIZIA (27 giudici nominati per 6 anni)
  - potere giurisdizionale

## **Le norme dell'Unione europea**

---

Il **diritto dell'UE** o **diritto comunitario** è costituito dai seguenti tipi di norme vincolanti: i **regolamenti**, le **direttive** e le **decisioni**.

I **REGOLAMENTI**. I regolamenti sono atti normativi dotati di **portata generale**: si applicano automaticamente in tutti gli Stati membri e hanno **efficacia diretta e immediata**. Sono quindi obbligatori per tutti i cittadini dell'Unione ed entrano a far parte dell'ordinamento giuridico di ciascun Paese membro, senza bisogno che essi vengano recepiti da una legge nazionale. Poiché i regolamenti comunitari hanno la stessa efficacia delle leggi interne, quale rapporto si stabilisce tra queste due fonti del diritto? Nelle materie di competenza dell'Unione europea, **i regolamenti prevalgono sulle leggi interne** dei singoli Stati membri. Ciò significa che se il Parlamento italiano approva una legge in contrasto con un regolamento comunitario, il giudice italiano è tenuto a disapplicare la disposizione della legge italiana e a tener conto soltanto delle norme contenute nel regolamento.

### CARATTERI DEI REGOLAMENTI:

- A PORTATA GENERALE
- OBBLIGATORI IN OGNI PARTE
- DIRETTAMENTE APPLICABILI

LE **DIRETTIVE**. Le direttive sono atti normativi che vincolano gli Stati: esse **fissano i risultati da raggiungere, ma lasciano agli Stati la scelta delle forme e dei mezzi da adottare**. Si tratta quindi di atti normativi indirizzati agli Stati e non direttamente ai cittadini (non sono fonti del diritto interno dei singoli Stati). Gli Stati sono obbligati ad emanare propri atti normativi che si adeguino al contenuto della direttiva. Lo strumento della direttiva viene usato principalmente per realizzare **l'armonizzazione delle legislazioni nazionali**, che è uno degli obiettivi fondamentali dell'UE. In questi casi, anziché procedere essa stessa ad emanare norme uniformi per tutti i Paesi (come potrebbe fare con un regolamento), l'UE preferisce emanare una direttiva, lasciando ai singoli Stati il compito di adattare la

propria legislazione nazionale. Se uno Stato non provvede ad adeguare la propria legislazione a una direttiva nel termine da essa stabilito, può essere condannato per inadempienza dalla Corte di giustizia. Nei primi decenni l'Italia si è spesso trovata in grave ritardo nel recepimento delle direttive europee. Per superare questo inconveniente il nostro paese si è dotato nel 1987 di una procedura più agile: ogni anno il Parlamento italiano approva una legge-delega (detta **legge comunitaria**) che indica quali direttive europee devono essere recepite nell'anno in corso, fissa i criteri da seguire per l'adattamento dell'ordinamento giuridico interno a tali direttive e delega al governo il compito di emanare, mediante decreto legislativo le relative norme.

#### CARATTERI DELLE DIRETTIVE:

- A PORTATA GENERALE
- OBBLIGATORIE SOLO CON RIFERIMENTO AGLI OBIETTIVI FISSATI
- NON SONO DIRETTAMENTE APPLICABILI

LE DECISIONI. Sono norme a portata individuale (sono cioè destinate a singoli Stati, ad imprese, ecc.), obbligatorie in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili.

#### **Il procedimento normativo**

Il procedimento normativo si mette in moto su **iniziativa della Commissione**, che predispose un testo di regolamento o di direttiva e lo presenta al Consiglio dei ministri e al Parlamento europeo. A questo punto sono previste **tre diverse procedure** che vanno applicate in base alla materia trattata:

- **PROCEDURA DI CODECISIONE:** è la procedura ordinaria, che è stata introdotta dal Trattato di Maastricht ed ampliata dal Trattato di Lisbona e si applica ormai al maggior numero di materie. In questo caso il Consiglio dei ministri e il Parlamento sono posti in posizione di parità: l'atto comunitario deve essere approvato da entrambi gli organi con lo stesso testo; se c'è disaccordo, interviene un **comitato di conciliazione**, formato dai due organi, che cerca di stabilire una posizione comune.
- **PROCEDURA DI COOPERAZIONE:** è stata introdotta dall'Atto unico europeo e prevede che il Parlamento possa proporre emendamenti alla norma approvata dal consiglio, anche se il Consiglio può respingerli, deliberando all'unanimità.
- **PROCEDURA DI CONSULTAZIONE:** prevede che il Parlamento esprima il proprio parere sulla norma adottata dal Consiglio, il quale però è libero di non tenerne conto. Ormai tale procedura è utilizzata in casi marginali.

Una volta approvati dal consiglio, i regolamenti e le direttive sono pubblicati sulla **Gazzetta ufficiale delle comunità europee**. Anche la Gazzetta ufficiale italiana ne riporta il testo in appositi fascicoli periodici.



## **Le competenze dell'Unione europea**

Il potere dell'UE di emanare norme (sotto forma di regolamenti o di direttive) che si impongono ai singoli Stati membri può essere esercitato soltanto per le **materie esplicitamente previste dai trattati**. Le competenze dell'Unione sono state progressivamente ampliate dall'Atto unico europeo e dai trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona.

Le **politiche comuni** sviluppate dall'UE nei settori di sua competenza e secondo i fini stabiliti nei trattati sono numerose. Qui ci limitiamo a indicare soltanto alcuni dei settori più importanti di intervento dell'Unione.

**IL MERCATO UNICO.** Fin dalla sua origine l'obiettivo principale della Comunità europea fu quello di creare un **mercato comune europeo**. Il primo passo, stabilito nel trattato istitutivo e portato a termine nel 1968, consistette nell'**abolire i dazi doganali sulle merci tra i Paesi della comunità**. Da quella data i singoli Stati prelevano le imposte sulle importazioni soltanto per le merci provenienti da Paesi extracomunitari in base ad una **tariffa doganale comune** stabilita dalla Comunità. Un secondo passo fu compiuto con l'Atto unico europeo del 1986 mediante il quale i paesi della Comunità decisero di realizzare, a decorrere dal 1° gennaio 1993, un unico grande mercato in Europa, inteso come "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è, assicurata la **libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali**". La creazione del libero scambio all'interno dell'Unione implica che la **concorrenza** tra le imprese venga salvaguardata contro la formazione di monopoli. A questo fine l'UE ha adottato una **politica antimonopolistica**.

**LA POLITICA AGRICOLA.** Si tratta della politica più antica dell'UE e di maggior peso economico. Lo scopo della politica agricola è quello di garantire gli approvvigionamenti e di correggere gli squilibri presenti nei settori primari dei singoli Paesi. Il suo strumento principale è il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA), mediante il quale la Comunità provvede a ritirare le eccedenze di prodotti agricoli, pagandone il prezzo agli agricoltori ed evitando un eccessivo ribasso dei prezzi.

**L'UNIONE MONETARIA.** Il Trattato di Maastricht prevedeva un processo in tre fasi per adottare la **moneta unica**. L'ultima fase si è conclusa il 1° marzo 2002 quando l'euro ha sostituito le monete nazionali. E' stata istituita la **Banca centrale europea**, che si occupa dell'**emissione di moneta** e del **controllo della quantità di moneta in circolazione**. All'UEM non hanno aderito la Gran Bretagna, la Danimarca e la Svezia e altri Paesi di recente ingresso nell'Unione. Gli Stati che aderiscono all'Unione monetaria si sono assunti l'impegno di rispettare alcuni **parametri economici (inflazione, debito pubblico e deficit), contenuti nel patto stabilità**.

## L'UNIONE EUROPEA E IL TURISMO

### L'Unione europea e il turismo

Nei trattati istitutivi (Trattato di Parigi del 1951 e Trattato di Roma del 1957) il turismo non era menzionato fra le materie di competenza europea.

Nel 1982 il "**Libro bianco sul turismo**", redatto dalla Commissione europea, traccia le linee della futura politica turistica comunitaria. Nel 1986 la Commissione istituisce il "**Comitato consultivo del turismo**", con il compito di raccogliere e fornire informazioni sulle iniziative turistiche comunitarie e nazionali. Oggi partecipano al Comitato anche Paesi dello Spazio economico Europeo ("Area Economica Integrata" fra U.E., Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein, nata nel 1994). Al Comitato si affianca l'Unità Turismo della Direzione Generale Imprese dell'U.E.

Il 1990 viene proclamato l'"**anno europeo del turismo**": vengono finanziate iniziative di promozione del turismo intracomunitario e internazionale e si favoriscono forme alternative al turismo "tradizionale" (agriturismo, turismo culturale, turismo "sostenibile", turismo sociale, ecc.). Si inizia dunque a prendere in considerazione il problema del rapporto fra turismo e ambiente.

Nel 1992 il Trattato dell'Unione europea prevede che, nel mercato unico, vi sia anche uno "**spazio turistico comunitario**". L'Italia chiede di inserire il turismo fra le politiche comunitarie, ma la proposta non è accolta. Nel 1992 si avvia un Piano di interventi comunitari in favore del turismo; però il turismo è ancora considerato come settore strumentale di altri, non come settore a sé. Il turismo non riceve finanziamenti specifici, ma può godere delle risorse finanziarie destinate ad altri settori (si pensi al Piano d'azione "Raphael" a favore della cultura).

Dagli anni '90 il turismo diventa un settore strategico oggetto di importanti iniziative comunitarie. Gli **organi comunitari che intervengono sul turismo** sono il Consiglio dei ministri dell'Unione europea, quando si riunisce nella formazione "Mercato interno, consumatori e turismo" e la Direzione Generale "Impresa", sotto il controllo della Commissione Europea.

E' importante ricordare numerose **azioni comunitarie che hanno rilevanza diretta o indiretta per il turismo**: si tratta di interventi con agevolazioni finanziarie per sostenere progetti in settori determinati e realizzare così le politiche comunitarie. Fra i "programmi d'azione" ricordiamo i seguenti:

- **Programma Socrates**: programma comunitario nei settori della cultura e del turismo;
- **Programma Erasmus**: cooperazione fra università, mobilità di docenti e studenti;
- **Programma Comenius**: cooperazione fra scuole, scolarizzazione dei figli di migranti e nomadi, aggiornamento dei docenti;
- Diversi programmi finalizzati all'apprendimento linguistico.
- **Programma di innovazione del turismo**: programma di ricerca e sviluppo di tecnologie dell'informazione, applicato anche al turismo;

Altri interventi hanno introdotto misure di **sostegno alle imprese**, forme di tutela dei diritti e degli interessi dei turisti viaggiatori, finanziamenti per sostenere la lotta al turismo sessuale.

Il **Progetto Urban** aveva come obiettivi la valorizzazione economica e sociale dei centri urbani piccoli e medi, il rilancio dei quartieri degradati, la promozione dello sviluppo urbano sostenibile. Tale iniziativa fu inserita nel 1998 nel Progetto **“Turismo urbano in Europa”**, che si fondava su 4 temi fondamentali: la mobilità e i trasporti, la valorizzazione della bellezza urbana, lo sviluppo socio – economico del turismo nelle città, il ruolo del turismo nelle strategie urbane.

### **Gli accordi di Schengen e il turismo**

Agli **accordi di Schengen** del 14 giugno 1985 (accordi intergovernativi integrati nel 1990) aderiscono inizialmente solo sette Paesi. L’Italia lo farà dall’ottobre del 1997. Il Regno Unito aderisce solo per ciò che riguarda la cooperazione giudiziaria e di polizia, non per la libera circolazione. Aderiscono anche Islanda, Norvegia e Svizzera, Stati non membri dell’UE. Il trattato fu incorporato nella legislazione dell’UE con il Trattato di Amsterdam. Sono obiettivi del trattato:

- l’abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne e la libera circolazione;
- il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne;
- la collaborazione delle forze di polizia e la possibilità di queste di intervenire in alcuni casi anche oltre i propri confini (per esempio durante gli inseguimenti di malavitosi);
- il coordinamento degli Stati nella lotta alla criminalità organizzata di rilevanza internazionale (es. mafia, traffico d’armi e di stupefacenti, immigrazione clandestina);
- integrazione delle banche dati delle forze di polizia (il Sistema di informazione Schengen, detto anche SIS).

### **Le politiche a difesa del turista**

Il turista è considerato dalla normativa comunitaria come **“consumatore”**. La materia **“tutela del consumatore”** rientra fra le competenze dell’U.E.

Dal 1990 sono stati attivati **“Piani d’azione triennali”** per la tutela dei consumatori, che prevedevano interventi in svariati settori (educazione/informazione del consumatore, tutela del benessere fisico, tutela degli interessi economici e giuridici ecc.).

In tema di **sicurezza**, ricordiamo la Raccomandazione 1986/666 CEE, sulla sicurezza e sulla protezione antincendio negli alberghi e nelle strutture ricettive in generale. Gli Stati sono competenti per le misure di sicurezza, le direttive 1989/106 CEE e 1989/654 CEE stabiliscono alcune norme comuni sui materiali da costruzione e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

In tema di **informazione del turista**, sono previsti dei centri europei di informazione e consulenza, in zone di confine, nati dalla collaborazione fra Commissione Europea e associazioni locali; l’obiettivo è quello di offrire un sistema di informazione standardizzato ai clienti sui vari servizi, con simboli riconoscibili.

Abbiamo già citato la Direttiva 1990/314 CEE sui **“viaggi – vacanze e circuiti tutto compreso”**. Tale direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il D. Lgs 11/1995, poi con il D. Lgs 206/2005.

Il Regolamento CEE 295/1991, aggiornato con il Regolamento 2004/261 U.E., interviene in materia di risarcimento in caso di **“overbooking”**. Tale normativa è in

vigore dal febbraio 2005. In caso di overbooking la compagnia aerea deve offrire al passeggero una delle seguenti scelte:

- il rimborso del prezzo del biglietto, entro 7 giorni, in denaro o con buoni di viaggio e/o altri servizi;
- il primo volo possibile fino a destinazione;
- un volo in data successiva, a scelta del passeggero.

In aggiunta la compagnia aerea deve pagare un risarcimento in contanti pari a:

- 250 euro per i voli fino a 1.500 km o 125 euro se il ritardo è inferiore a 2 ore;
- 400 euro per i voli interni alla U.E. oltre 1.500 km e per tutte le altre tratte comprese tra 1500 e 3500 chilometri o 200 euro per un ritardo fino a 3 ore;
- 600 euro per i voli extra U.E. superiori a 3.500 km o 300 euro per ritardi fino a 4 ore.

La compagnia aerea deve inoltre offrire gratuitamente:

- due telefonate o fax al luogo di destinazione;
- pasti o rinfreschi;
- il pernottamento in albergo.

Il passeggero ha diritto alla differenza di prezzo se viaggia in una classe inferiore a quella prenotata. Il passeggero non è tenuto a chiedere i risarcimenti e i servizi elencati, perché devono essere erogati dalla compagnia aerea.

Queste sono le condizioni per avere il risarcimento: il volo può essere di linea o charter (ad esempio voli noleggiati dal tour operator); il risarcimento è previsto sia per un volo isolato, sia per un volo inserito in un pacchetto turistico; il volo deve avere come partenza e arrivo scali di Paesi UE; se l'arrivo è europeo deve esserlo anche il vettore; il viaggiatore deve avere una prenotazione confermata e deve presentarsi almeno 45 minuti prima della partenza; prima di negare l'imbarco, il vettore deve cercare altri passeggeri disposti a rinunciare al viaggio in cambio di risarcimento

In tema di clausole vessatorie, abusive o inique nei contratti è intervenuta la Direttiva 1993/13 CEE.

Le **politiche strutturali** riguardano invece azioni comunitarie di lungo periodo: si pensi ad interventi su problematiche di lungo periodo che impediscono lo sviluppo economico e del turismo (squilibri economici fra regioni diverse, ritardi di sviluppo, squilibri fra settori dell'economia, disoccupazione elevata ecc.). Tali politiche comunitarie si avvalgono di alcuni strumenti finanziari, i **fondi strutturali**, con cui si finanziano i **programmi d'iniziativa comunitaria (P.I.C.)** e le **iniziative comunitarie** (I.C., autonome dai P.I.C., decise dalla Commissione UE; a loro è riservata una percentuale dei Fondi Strutturali). Ricordiamo alcuni fondi strutturali rilevanti per il settore turistico:

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), nato nel 1975 come strumento principale di politica regionale per lo sviluppo del turismo;
- Fondo sociale europeo (FSE), fondo che promuove l'occupazione e la mobilità del personale tramite finanziamenti alla formazione professionale;
- il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), fondo non più attivo che finanziava le attività agricole e l'ammodernamento delle strutture agricole;
- il Fondo di coesione, dedicato ai Paesi meno ricchi;
- il Piano Europeo Rurale 2007 – 2013;

- la Banca Europea per gli Investimenti (BEI): concede finanziamenti per ridurre le disparità fra regioni; nel settore turistico finanzia strutture alberghiere medio-piccole, poli ricreativi, luoghi di interesse culturale e architettonico ecc.;
- il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI): è una società a partecipazione pubblico-privata; complementare al settore bancario, offre garanzie agli istituti finanziari che sostengono investimenti, sostiene la creazione di imprese a elevata crescita tecnologica (ad esempio imprese turistiche legate all'ambiente).

## LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E IL TURISMO

### L'Organizzazione delle nazioni unite (ONU)

La più importante organizzazione internazionale è l'**Organizzazione delle nazioni unite (ONU)**. Essa fu fondata subito dopo la fine della seconda guerra mondiale dalle potenze uscite vittoriose dal conflitto, mediante l'approvazione della Carta di San Francisco (26 giugno 1945), ovvero dell'accordo giuridico multilaterale che costituisce lo statuto dell'ONU. L'organizzazione ha sede a New York.

L'ONU esercita le seguenti **funzioni**:

- mantenere la pace e la sicurezza tra gli Stati;
- assicurare uno sviluppo economico e culturale a tutti gli Stati;
- garantire il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo.

Il numero degli Stati aderenti all'ONU, che originariamente era di 50, è progressivamente aumentato. Attualmente aderiscono all'ONU quasi tutti gli Stati del Mondo. L'ONU è quindi un'organizzazione di **carattere universale**.

L'ONU ha sede a New York nel famoso "Palazzo di vetro". I suoi organi principali sono l'**Assemblea generale**, il **Consiglio di sicurezza**, il **Segretario generale** e la **Corte di giustizia internazionale**.

**L'Assemblea generale.** L'Assemblea viene convocata almeno una volta all'anno ed è l'organo che riunisce i rappresentanti di tutti gli Stati membri. Ogni Stato ha diritto a un voto, in omaggio al principio della parità giuridica fra gli Stati. L'Assemblea generale ha il potere di adottare, a maggioranza, **risoluzioni** su qualsiasi argomento di carattere internazionale. Sul piano sostanziale, le decisioni dell'Assemblea spesso non hanno conseguenze incisive e sono frequentemente disattese dagli Stati destinatari del provvedimento.

**Il Consiglio di sicurezza.** Il potere effettivo, cioè il potere di decidere concreti interventi, è riservato al Consiglio di sicurezza che è un organo formato da 15 Stati membri, di cui 10 sono eletti ogni 2 anni dall'Assemblea generale e 5 sono **membri permanenti**: questi ultimi sono gli USA, la Russia (che ha preso il posto dell'URSS), la Francia, la Gran Bretagna e la Cina, (ossia le potenze vittoriose della seconda guerra mondiale). Ciascuno dei 5 membri permanenti ha **diritto di veto** su ogni decisione del Consiglio di sicurezza, può cioè impedire che la decisione venga presa. Questa regola riconosce pertanto formalmente la superiorità delle grandi potenze: qualsiasi iniziativa dell'ONU che sia in contrasto con gli interessi di una di esse, può essere fermata attraverso il diritto di veto (come è spesso avvenuto).

**Il Segretario generale.** E' eletto dall'Assemblea generale su proposta del Consiglio di sicurezza e resta in carica cinque anni. Il Segretario dirige l'apparato burocratico delle Nazioni unite e cura l'esecuzione delle decisioni del Consiglio di sicurezza. Svolge anche la funzione di rappresentanza dell'ONU verso l'esterno.

**La Corte di giustizia internazionale.** E' un tribunale internazionale, composto da 15 giudici nominati per nove anni, e giudica sulle controversie che insorgono tra gli Stati sulla base delle norme del diritto internazionale. Ha sede all'Aia (Paesi Bassi).

Il compito principale dell'ONU consiste nel **mantenere la pace e la sicurezza tra le nazioni**. Per raggiungere questo scopo l'art. 1 dello Statuto affida all'ONU il compito:

- di perseguire, con mezzi pacifici, la composizione o la **soluzione delle controversie** tra gli Stati che potrebbero portare alla violazione della pace;
- di **prendere efficaci misure** per prevenire e rimuovere le minacce alla pace e per reprimere gli atti di aggressione.

Quando scoppia un conflitto tra due o più Stati, lo Statuto dell'ONU prescrive innanzi tutto che le parti debbano ricorrere a **procedure pacifiche di composizione del conflitto** (negoziato, mediazione, arbitrato). Se tuttavia il conflitto giunge a minacciare la pace, il Consiglio di sicurezza ha il potere di prendere **due tipi di misure coercitive**:

- **misure che non comportano l'uso della forza militare** (per esempio sanzioni economiche come l'embargo, l'interruzione delle comunicazioni aeree ecc.);
- **misure che comportano l'uso della forza militare.**

Per mettere in pratica le misure del secondo tipo, l'ONU non dispone di un proprio esercito in pianta stabile, ma si serve di contingenti armati (i "**caschi blu**") messi a disposizione dagli Stati membri che, in tali circostanze, agiscono sotto le direttive del Consiglio di sicurezza.

L'ONU non si limita a intervenire nei casi in cui scoppiano conflitti aperti, ma svolge una funzione generale di **promozione della cooperazione internazionale in vari settori**.

Un aspetto particolarmente importante dell'azione dell'ONU riguarda la **difesa dei diritti umani**. Uno dei primi atti dell'Assemblea generale, all'indomani della fondazione dell'ONU, fu l'approvazione della **Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** (10 dicembre 1948). Numerose convenzioni internazionali hanno poi applicato i principi della dichiarazione a specifici temi: contro la discriminazione razziale (1969) e l'apartheid (1973), per l'eliminazione delle discriminazioni contro le donne (1969), contro la tortura (1984), per i diritti dei bambini (1989).

Nel 1998, con il trattato di Roma, è stata decisa l'istituzione della **Corte penale internazionale** che ha il potere di giudicare le persone che commettono i più gravi delitti contro i diritti umani (genocidio, crimini contro l'umanità ecc.), qualora lo Stato interessato non volesse processare i responsabili. La Corte ha sede all'Aia. La Corte penale non va confusa con la Corte di giustizia internazionale che giudica sulle controversie tra gli Stati.

## **Le organizzazioni specializzate e l'Organizzazione mondiale del turismo**

---

L'azione dell'ONU a favore della cooperazione internazionale si esplica anche attraverso numerose **organizzazioni specializzate**, che hanno anch'esse carattere universale (vi aderiscono tutti o quasi gli Stati del Mondo). Fra di esse, ricordiamo l'OMS (l'Organizzazione mondiale della sanità), la FAO (l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura), la WTO (l'Organizzazione mondiale del commercio), l'UNICEF (il Fondo della nazioni unite per l'infanzia).

**L'Organizzazione mondiale del turismo (OMT, UNWTO** è la sigla inglese di United Nations World Tourism Organization) con sede a Madrid, è una sezione dell'ONU che si occupa espressamente di turismo. In particolare, elabora progetti di sviluppo turistico che prevedano la valorizzazione dei beni culturali e ambientali situati nei Paesi in via di sviluppo, dove maggiore è la necessità di creare ricchezza e posti di lavoro. Queste iniziative promozionali mirano a favorire la nascita di nuove mete turistiche che possano attrarre la domanda delle popolazioni più ricche, favorendo così una redistribuzione del reddito dai Paesi economicamente avanzati a quelli più arretrati.

Operando come agenzia dell'ONU, tutta l'attività svolta nel settore turistico si mantiene comunque ispirata al mantenimento della pace tra i popoli e al rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui. Proprio per questo motivo l'OMT cerca di promuovere una cultura turistica rispettosa delle differenti tradizioni culturali presenti in tutto il Mondo, in particolare nelle aree più povere.

**L'Organizzazione delle Nazioni unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)** è un'altra agenzia operativa dell'ONU che, nell'ambito specificatamente turistico, si occupa della tutela dei siti riconosciuti nel Mondo come "patrimonio dell'umanità". L'UNESCO individua infatti tutti quei beni naturali o culturali considerati di proprietà dell'intera umanità e stimola adeguate iniziative di tutela affinché possano giungere integri alle generazioni future. Tra gli interventi previsti, eroga aiuti economici, fornisce tecnologia e personale specializzato per la loro ristrutturazione e manutenzione.

## **L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)**

---

**L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)** elabora studi e progetti che incentivino lo sviluppo economico e occupazionale sia dei Paesi industrializzati sia di quelli Paesi in via di sviluppo. Poiché opera a livello mondiale e in diversi settori, vi sono differenti gruppi di lavoro che effettuano studi e analisi su singole aree geografiche o produttive. Alcune questioni direttamente connesse con il settore del turismo sono studiate e gestite dal Comitato ambiente: esso studia i problemi ambientali che si stanno verificando sia nei Paesi industrializzati sia in quelli meno avanzati e propone possibili soluzioni ispirate ai principi della sostenibilità ambientale.

## LA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI BENI CULTURALI

### I beni culturali e il Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il decreto legge 31 marzo 1998, n. 112, prevede la seguente definizione di **beni culturali**: “beni che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà”. Il decreto legislativo 22 gennaio del 2004, n. 42, denominato “Codice dei beni culturali e del paesaggio” considera “**beni culturali**”, le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle Regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. Sono inoltre beni culturali: le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico; le raccolte librerie delle biblioteche dello Stato, delle Regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente e istituto pubblico. Inoltre sono beni culturali, le cose indicate dagli artt. 3 e 4, quando sia intervenuta la dichiarazione prevista dall'articolo 13.

Sono definizioni molto ampie che comprendono non solamente cose di interesse storico, artistico e archeologico, ma tutto ciò che è considerabile un reperto rappresentativo di un'epoca. I beni culturali dunque sono “**tutto ciò che può rappresentare una valida testimonianza della civiltà umana**” (art. 2, Codice beni culturali e del paesaggio).

I beni del patrimonio culturale possono essere di appartenenza pubblica o privata. I beni culturali pubblici sono sempre destinati alla fruizione da parte della collettività, compatibilmente con le esigenze d'uso istituzionale e sempre che non vi siano problemi di conservazione e tutela.

Per i beni culturali sono fondamentali le attività di tutela, tesa al riconoscimento, alla conservazione e alla protezione di tali beni, e di valorizzazione, diretta a migliorarne le condizioni di conoscenza e fruizione.

### La legislazione dei beni culturali

*La legislazione dei beni culturali comprende tutte le norme relative alla valorizzazione, conservazione, tutela e fruizione dei beni culturali.*

La legislazione dei beni culturali è costituita da un insieme di norme, sia interne sia comunitarie e internazionali.

Per quanto riguarda le **fonti interne**, ricordiamo:

- la Costituzione (la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali è uno dei principi fondamentali previsti dall'articolo 9);
- D. lgs 27 giugno 2014, n. 94 (denominato "Ingresso nei musei"). Regolamento recante modifiche al decreto 11 dicembre 1997, n. 507, concernente “Norme per l'istituzione del biglietto di ingresso ai monumenti, musei, gallerie, scavi di antichità, parchi e giardini monumentali dello Stato”;



- D. l. 31 maggio 2014, n. 83 (denominato "Artbonus"), recante "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo".
- L. 7 ottobre 2013, n. 112 (denominata "Valore cultura"). Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo.
- D. l. 8 agosto 2013, n. 91, recante "Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo".
- D. l. 30 aprile 2010, n. 64, recante "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali".
- D.P.R. 26 novembre 2007, n. 233, "Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".
- D. lgs 22 gennaio 2004, n. 42 "**Codice beni culturali e paesaggio**", ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.
- D. lgs 20 ottobre 1998, n. 368, "Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59".
- D.P.R. 3 dicembre 1975, n. 805, "Organizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali".
- D. l. 14 dicembre 1974, n. 657, "Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente".

Tra le **fonti comunitarie**, ricordiamo:

- Direttiva n. 93/7 relativa alla restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dal territorio di uno Stato membro;
- Regolamento del Consiglio europeo n. 3911/92 relativo all'esportazione di beni culturali.

Infine l'Italia ha aderito a diverse **convenzioni internazionali**, tra le quali ricordiamo le seguenti:

- Convenzione dell'Aja, 14 maggio 1954 (Convenzione per la Protezione di beni culturali in caso di conflitto armato);
- Convenzione di Parigi, 14 novembre 1970 (Convenzione concernente le misure da prendere per vietare e impedire ogni illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà riguardanti beni culturali);
- Convenzione di Parigi, 16 novembre 1972 (Convenzione per la Tutela del Patrimonio Culturale e Naturale e Mondiale);
- Convenzione di Granada, 3 ottobre 1985 (Convenzione per la Salvaguardia del Patrimonio Architettonico d'Europa);
- Convenzione di La Valletta, 16 maggio 1992 (Convenzione Europea della Valletta per la Protezione del Patrimonio Artistico);
- Convenzione UNIDROIT, 24 giugno 1995 (Convenzione sulla restituzione e ritorno di beni culturali rubati, esportato illecitamente o provento di scavi clandestini);
- Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze 20 ottobre 2000;

- Convenzione di Parigi, 2 novembre 2001 (Convenzione dell'UNESCO sulla Protezione del Patrimonio Culturale Subacqueo);
- Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale. Parigi, 17 ottobre 2003.

## **Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo**

Il **Ministero per i Beni Culturali e Ambientali** fu istituito con il D. l. 14 dicembre 1974, n. 657, convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5, con il compito di affidare unitariamente alla specifica competenza di un Ministero, appositamente costituito, la gestione del patrimonio culturale e dell'ambiente al fine di assicurare l'organica tutela di interesse, ritenuta di estrema rilevanza sul piano interno e nazionale. Il Ministero raccolse le competenze e le funzioni in materia che erano prima del Ministero della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche), Ministero degli Interni (Archivi di Stato) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura).

Dal 21 ottobre 2013 l'**Ufficio per le politiche del Turismo** è passato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al **Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo**. Con DM del 18 novembre 2013, registrato il 4 febbraio 2014 è istituita la **Direzione generale per le politiche del turismo**.

Sono organi periferici del Ministero: le Direzioni Regionali per i Beni Culturali e Paesaggistici; le Soprintendenze per i beni architettonici e per il paesaggio; le Soprintendenze per il patrimonio storico artistico ed etnoantropologico; le Soprintendenze per i beni archeologici; le Soprintendenze archivistiche; gli Archivi di Stato; le Biblioteche statali; i musei e gli altri istituti di conservazione dotati di autonomia.

I beni compresi negli artt. 10 e 11 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, vengono tutelati da diversi enti. Tramite le **Commissioni regionali per i beni e le attività culturali**, d'intesa con le Direzioni Regionali, si provvede all'attuazione di programmi di sviluppo, valorizzazione, riqualificazione e recupero delle aree sottoposte alla tutela paesaggistico-ambientale, e alla stesura del catalogo regionale dei beni culturali e ambientali.

Le **Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici** sono organi periferici che coordinano le attività delle strutture periferiche del Ministero presenti sul territorio regionale. Questi organi curano i rapporti del Ministero e delle strutture periferiche con le Regioni, gli enti locali e le altre istituzioni presenti nella Regione medesima, in relazione alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Le **Soprintendenze di settore** sono organi periferici dell'amministrazione e dipendono dalla competente Direzione Regionale. In particolare vigilano sull'osservanza degli obblighi imposti dalla legislazione di tutela ai soggetti pubblici e privati proprietari, possessori o detentori di beni culturali, nonché sui beni di proprietà statale da chiunque detenuti in uso o consegna. Provvedono alla tutela, conservazione e valorizzazione dei beni d'interesse storico-artistico di proprietà statale.

Le **Soprintendenze a gestione autonoma** sono dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile su complessi di beni, distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico, a loro affidati.

Alle **Forze dell'Ordine** è affidato il compito di prevenire e reprimere tutti i reati concernenti i beni culturali, nonché il recupero delle opere inerenti gli stessi. In questo ambito, all'Arma dei Carabinieri è da sempre attribuita una certa preminenza.

### **Il Fondo per l'ambiente italiano (FAI)**

Un organismo nato per tutelare e valorizzare i beni di interesse storico, artistico, culturale e paesaggistico situati in Italia è il **Fondo per l'ambiente italiano (FAI)**, fondazione senza scopo di lucro istituita nel 1975. Il patrimonio della fondazione è costituito da immobili storici (castelli, ville, residenze nobiliari, parchi e riserve naturali) e altri beni naturalistici e culturali con un importante e noto passato. Tale patrimonio è in continua crescita grazie alle donazioni che i privati effettuano continuamente. Nella gestione di questo grande patrimonio il FAI non solo ha reso accessibili al pubblico molti siti, ma ne ha fatto anche palcoscenici per iniziative di valorizzazione turistica: concerti, mostre, manifestazioni, che creano un importante connubio tra arte e divertimento, cultura e tempo libero, natura e sport. Il FAI propone inoltre anche interessanti attività orientate al mondo della scuola e alle visite scolastiche. Da diversi anni nel primo weekend di primavera il FAI promuove la "Giornata di Primavera", con l'apertura gratuita al pubblico di moltissimi beni storici, artistici e naturali di proprietà della fondazione.

## **LA LEGISLAZIONE SULL'AMBIENTE**

### **Il diritto dell'ambiente**

I progressi della tecnica e la diffusione dei consumi stanno cambiando profondamente l'ambiente in cui viviamo con conseguenze ancora largamente imprevedibili, ma sicuramente pericolose. L'idea che gli Stati dovessero adottare specifiche misure per la difesa dell'ambiente ha cominciato a farsi strada solo alla fine degli anni Sessanta, in seguito alle grida di allarme di alcuni scienziati particolarmente preveggenti, alle proteste dei primi movimenti ambientalisti e ad alcuni grandi disastri ecologici. Negli ultimi trent'anni la questione ambientale è entrata, sia pure lentamente e tra mille resistenze, tra i grandi temi della politica. Tutti gli Stati si preoccupano ormai di limitare le attività che provocano inquinamento e spreco di risorse naturali.

Le norme che si propongono di migliorare lo stato dell'ambiente formano il **diritto dell'ambiente**. Si tratta di un ramo del diritto recente, ancora poco consolidato e in rapida espansione. Il diritto dell'ambiente considera le risorse naturali (l'aria, l'acqua, il mare, la terra, il paesaggio, la flora, la fauna ecc.) come beni di interesse pubblico e stabilisce obblighi e divieti a tutela dell'intera collettività.

### **La legislazione sull'ambiente**

La Costituzione prevede alcuni **principi fondamentali** in tema di difesa dell'ambiente: in particolare, l'art. 9 relativo alla tutela del paesaggio, l'art. 32 relativo al diritto alla salute e l'art. 41 secondo cui l'iniziativa privata "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Le norme per la protezione dell'ambiente sono il frutto delle leggi emanate dal Parlamento. L'Italia si è mossa con un certo ritardo rispetto agli altri paesi industriali. La prima legge ambientale, riguardante l'inquinamento dell'aria ("legge antismog"), venne in realtà alla luce già nel 1966; ma fu necessario attendere altri dieci anni per avere una completa regolazione dell'inquinamento delle acque (legge Merli del 1976).

Soltanto dieci anni dopo, nel 1986, si può dire che l'Italia sia riuscita a dotarsi di una politica ambientale vera e propria: in quell'anno, con la legge 349, venne infatti istituito il Ministero dell'ambiente e vennero introdotti speciali poteri di intervento. Nei decenni successivi la produzione legislativa si è fatta più intensa e ha toccato tutti gli aspetti più importanti della difesa ambientale. Queste disposizioni sono poi confluite nel **Codice dell'ambiente** del 2006. Le norme introdotte in Italia sono spesso il risultato dell'imitazione di modelli normativi adottati da altri Paesi. Alcune leggi italiane derivano dall'applicazione di trattati internazionali, sottoscritti dall'Italia, che spesso sono stati conclusi sotto l'egida dell'ONU. La grande maggioranza delle disposizioni introdotte nel nostro Paese in materia ambientale deriva dagli obblighi che l'Italia si è assunta in quanto membro dell'Unione europea. Di seguito si riporta l'elenco delle principali norme in materia ambientale:

- 1966 Inquinamento dell'aria (legge antismog): l. 615/1966
- 1976 Inquinamento delle acque (legge Merli): l. 319/1976
- 1982 Smaltimento dei rifiuti: d.p.r. 915/1982
- 1982 Difesa del mare: l. 979/1982
- 1985 Tutela del paesaggio (legge Galasso): l. 431/1985
- 1986 Istituzione del ministero dell'ambiente;  
    Danno ambientale e valutazione di impatto ambientale: l. 349/1986
- 1987 Referendum contro le centrali nucleari
- 1988 Inquinamento dell'aria: d.p.r. 203/1988
- 1988 Industrie a rischio ("direttiva Seveso"): d.p.r. 175/1988
- 1989 Difesa del suolo: l. 183/1989
- 1991 Risparmio energetico: l. 10/1991
- 1991 Parchi e aree protette: l. 394/1991
- 1994 Risorse idriche: l. 36/1994
- 1995 Inquinamento acustico: l. 447 / 1995
- 1997 Gestione dei rifiuti: d. lgs. 22/1997
- 1999 Tutela delle acque: d. lgs. 152/1999
- 2001 Campi elettromagnetici: l. 36/2001
- 2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio: d. lgs. 42/2004
- 2006 Norme in materia ambientale (Codice dell'ambiente): d. lgs. 152/2006.

Alcune fra queste leggi sono state abrogate e poi sono confluite nel **Codice dell'ambiente** o nel **Codice dei beni culturali e del paesaggio**,

Un altro stimolo è venuto dai **movimenti ambientalisti** che hanno cominciato a far sentire la loro voce nel nostro Paese a partire dalla fine degli anni Settanta. Uno degli strumenti che essi hanno usato è stato quello del **referendum**. La Costituzione (art. 75) consente infatti a chiunque di indire un referendum, per l'abrogazione (ossia la cancellazione) di una legge esistente, purché raccolga

500.000 firme di elettori. Il maggiore successo degli ambientalisti italiani è stato il referendum contro le centrali nucleari, che si è tenuto nel 1987 (in seguito al disastro di Cernobyl avvenuto l'anno prima in Ucraina). In conseguenza del voto referendario, l'Italia ha dovuto rinunciare alla costruzione delle centrali nucleari già programmate e ha dovuto smantellare quelle esistenti.

## **Il ruolo dell'Unione europea**

---

Gli Stati membri della Comunità europea scelsero, nei primi anni Ottanta, di delegare alla Comunità il compito di elaborare una legislazione ambientale comune. La ragione di questa scelta è molto semplice. Se un singolo Stato stabilisce norme ambientali severe (per esempio, impone costosi impianti di depurazione), finirà per penalizzare le proprie imprese nella concorrenza con quelle di altri Paesi che adottano misure meno restrittive. La conseguenza sarà che chi inquina di più, avrà più successo nel mercato internazionale. I Paesi più avanzati sul piano ambientale (come la Germania) pretesero perciò che le norme ambientali fossero emanate a livello europeo in modo che tutti gli Stati membri fossero costretti ad adeguarsi e che tutte le imprese europee potessero concorrere ad armi pari. Ciò si risolse in un vantaggio anche per i Paesi che, come l'Italia, avevano una legislazione più arretrata: essi furono infatti obbligati ad adottare leggi più severe, e, in definitiva, a migliorare lo stato del loro ambiente. Questa posizione è stata ufficializzata nel 1987 da un trattato concluso tra gli Stati membri (l'Atto unico europeo), che ha espressamente affidato alla Comunità competenze in materia ambientale.

Abbiamo visto che l'Unione europea, in quanto organizzazione sovranazionale, può emanare norme che hanno un potere superiore alle leggi dei singoli Stati membri. In particolare l'Unione può emanare due tipi diversi di norme europee:

- i **regolamenti** sono indirizzati direttamente ai cittadini degli Stati membri e sono immediatamente obbligatori per tutti; le leggi nazionali non possono contenere disposizioni in contrasto con quelle dei regolamenti europei;
- le **direttive** sono indirizzate agli Stati membri e li obbligano a modificare la loro legislazione secondo il contenuto della direttiva stessa. Le direttive si limitano a fissare i fini da raggiungere, ma lasciano agli Stati la scelta delle forme e dei mezzi da adottare. Le loro disposizioni diventano obbligatorie per i cittadini, solo dopo che gli Stati membri le hanno recepite con proprie leggi.

Uno speciale tribunale, la Corte di giustizia europea, può condannare gli Stati che non danno attuazione alle direttive nei tempi e nei modi dovuti. In materia ambientale l'Unione europea ha scelto quasi sempre di ricorrere allo strumento della direttiva, lasciando quindi ai singoli Stati il compito di darvi attuazione con proprie leggi.

Per molto tempo, l'attuazione delle direttive europee in Italia è avvenuta con forti ritardi e in modo incompleto, tanto che il nostro Paese è stato più volte condannato dalla Corte di giustizia europea. Per superare questo inconveniente, l'Italia ha adottato, alla fine degli anni Ottanta, una nuova procedura che consente di agire più rapidamente: ogni anno il Parlamento approva una legge (chiamata **legge comunitaria**) che indica quali direttive europee devono essere attuate nell'anno in corso e delega il governo a emanare le relative norme con decreto legislativo. Ciò

ha effettivamente consentito un più efficace adeguamento della legislazione italiana alle direttive europee.

## **Il Codice dell'ambiente**

---

Il diritto dell'ambiente si è formato nel corso degli anni attraverso l'emanazione di numerose, che spesso hanno dato attuazione a direttive europee. Nel 2004 il Parlamento ha delegato al Governo il compito di riformulare in un unico testo tutte le norme che riguardano la tutela dell'ambiente. E il Governo ha portato a termine questo compito nel 2006 emanando il d. lgs. 152/2006 intitolato "Norme in materia ambientale" che si configura come un vero e proprio **Codice dell'ambiente**. Tale codice si compone di 318 articoli ed è suddiviso in sei parti che affrontano i seguenti argomenti:

- 1) disposizioni comuni;
- 2) valutazione ambientale;
- 3) difesa del suolo e acqua;
- 4) rifiuti;
- 5) aria;
- 6) danno ambientale.

## **Le amministrazioni pubbliche competenti**

---

Il diritto dell'ambiente è costituito dalle leggi approvate dal Parlamento e dai decreti legislativi varati dal Governo su delega del Parlamento. Chi si occupa di applicare queste norme, di farle rispettare e di effettuare i relativi controlli? I compiti amministrativi relativi all'ambiente sono in parte attribuiti allo Stato centrale, che li esercita prevalentemente attraverso il Ministero dell'ambiente, e in parte alle Regioni, alle Province e ai Comuni,

Il più importante organo dello Stato che si occupa della difesa dell'ambiente a livello nazionale è il **Ministero dell'ambiente**. Le sue competenze principali riguardano:

- l'inquinamento dell'aria;
- l'inquinamento acustico;
- l'inquinamento delle acque;
- la gestione delle risorse idriche;
- la difesa del mare;
- lo smaltimento dei rifiuti;
- i parchi e le aree protette;
- la difesa del suolo;
- la valutazione di impatto ambientale.

Il Ministero dell' ambiente è formato da:

- il ministro dell'ambiente che lo dirige;
- il Consiglio nazionale per l'ambiente, costituito da esperti, rappresentanti delle Regioni e delle associazioni ambientaliste riconosciute, che fornisce pareri al ministro e formula proposte;
- un apparato burocratico formato da dirigenti e funzionari.

Alcune competenze che riguardano l'ambiente spettano al Ministero per i beni e le attività culturali:

- la tutela dei beni culturali;
- la tutela del paesaggio.

Tutte le politiche ambientali, senza eccezione, sono gestite, oltre che dallo Stato centrale, anche dalle amministrazioni decentrate: **le Regioni, le Province e i Comuni**.

La qualità del nostro ambiente dipende perciò dalle attività che vengono svolte da più livelli di governo. La ragione di questa distribuzione delle competenze è molto semplice: per un'azione efficace a favore dell'ambiente servono indirizzi generali identici per tutto il territorio nazionale (che sono decisi dal Ministero dell'ambiente), ma servono anche la conoscenza dei problemi locali e la capacità di intervenire tempestivamente sul territorio con controlli e ispezioni. Queste ultime funzioni possono essere esercitate meglio dalle Regioni e dagli altri enti locali.

Accanto alla struttura amministrativa dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, opera una struttura parallela che svolge funzioni tecnico-scientifiche. Essa è formata dall'**Agenzia nazionale (Apat)** e dalle **Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (Arpa)**. L'**Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat)** è un ente pubblico nazionale, guidato da un consiglio di amministrazione di tre membri e da un direttore, nominati dal governo. È formata da personale di alta qualificazione scientifica. Svolge tutte le funzioni di carattere tecnico-scientifico che riguardano l'ambiente: studi, ricerche, raccolta di dati, proposte per la fissazione di standard, controlli sulla qualità dell'ambiente. Ha inoltre il compito di coordinare le Agenzie regionali. Le **Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (Arpa)** sono istituite in ciascuna Regione con legge regionale. Svolgono le medesime funzioni dell' Agenzia nazionale su scala regionale. L'Apat e le Arpa non possono prendere decisioni, che rimangono di competenza degli organi dello Stato centrale, delle Regioni o degli enti locali. Il loro compito è quello di offrire agli organi competenti tutti quei dati e quelle informazioni scientifiche che sono indispensabili per decidere.

## DISCIPLINA GIURIDICA DEL COMMERCIO ELETTRONICO

### **Il commercio elettronico**

---

Fra le numerose questioni poste dallo straordinario sviluppo delle tecnologie informatiche e dalla diffusione della rete Internet, notevole rilevanza ha certamente la possibilità offerta dai moderni strumenti telematici di compiere quell'insieme di attività che viene comunemente indicato con il termine "**commercio elettronico**". Nell'ambito di tali attività la possibilità di concludere contratti per via elettronica, senza la necessità della presenza simultanea delle parti in uno stesso luogo e senza che debbano essere scambiati o che debbano circolare documenti cartacei, è attualmente tra quelle di maggior interesse.

Internet ha profondamente modificato le abitudini dei consumatori in ogni settore, e questo è avvenuto anche nel settore turistico. Molti turisti ormai si affidano alla rete per la prenotazione e l'acquisto di biglietti e viaggi di ogni tipo. Internet è anche diventato una fonte indispensabile di informazioni per il turista: attraverso la rete si possono ottenere facilmente informazioni sui luoghi di interesse turistico, sulle strutture ricettive, sui mezzi di trasporto ecc.

*Il **commercio elettronico** può essere definito come lo svolgimento di attività commerciali e di transazioni per via elettronica, comprendendo attività quali la commercializzazione di beni o servizi per via elettronica, la distribuzione on line di contenuti digitali, l'effettuazione per via elettronica di operazioni finanziarie e di borsa, gli appalti pubblici per via elettronica ed altre procedure di tipo transattivo delle pubbliche amministrazioni.*

Il commercio elettronico sempre più pare ampliare i propri confini, fino ad abbracciare una vasta gamma di attività, soggetti e tecnologie. Proprio a seconda dei soggetti coinvolti, si parla oggi di diverse aree di commercio elettronico, distinguendolo in quattro categorie: Business to Business, Business to Consumer, Pubblica Amministrazione to Business, Pubblica Amministrazione to Citizen.

Il settore è stato oggetto di frequenti interventi normativi (ad esempio le due direttive riguardanti la tutela del consumatore: nel caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, la Direttiva 85/577/CEE, recepita con il D. Lgs. 15 gennaio 1992, n. 50; in materia di contratti a distanza, la Direttiva 97/7/CE, recepita con il D. Lgs. 22 maggio 1999, n. 185; e poi, il quadro giuridico nazionale, ormai in via di definitivo completamento, sul documento informatico e la firma digitale).

La normativa si occupa prevalentemente di **tutelare il consumatore**. Il consumatore deve ricevere informazioni precise e veritiere; le rappresentazioni grafiche sulla rete devono corrispondere a verità; il consumatore deve avere a disposizione un congruo periodo di tempo per recedere dal contratto; eventuali clausole aggiuntive devono essere sottoscritte separatamente dal consumatore; le clausole "vessatorie" si ritengono nulle; il consumatore deve concedere espressamente il consenso per l'utilizzo dei dati personali e dei dati sensibili.

### **I contratti telematici**

---

**I contratti telematici** appartengono alla categoria dei c.d. **contratti elettronici o digitali**. Questi ultimi possono essere definiti come quei contratti conclusi



esclusivamente in forma elettronica, grazie all'utilizzo di strumenti informatici e/o telematici, senza l'impiego del tradizionale documento cartaceo. Si pensi all'acquisto via internet di un biglietto aereo o di un soggiorno presso una struttura ricettiva

I contratti telematici si differenziano dalla categoria generale dei contratti digitali perché la loro conclusione avviene grazie a strumenti telematici e senza che le parti siano presenti nello stesso luogo contemporaneamente. In altre parole, l'incontro delle volontà dei contraenti avviene grazie a strumenti telematici.

I contratti telematici vengono comunemente distinti in due categorie, a seconda che lo strumento telematico venga utilizzato solo per la conclusione del contratto (si parla allora di **commercio elettronico indiretto**), oppure anche per l'esecuzione stessa del contratto (che dunque avverrà "on line", e si parla di **commercio elettronico diretto**: si pensi alla distribuzione dei programmi per elaboratore).

La particolare modalità con la quale i contratti telematici vengono conclusi (ed eventualmente eseguiti) su reti aperte impone di affrontare diverse questioni. Premesso che naturalmente anche ad essi si applicherà la disciplina generale dei contratti prevista dagli artt. 1321 - 1469 del codice civile, vediamo sinteticamente di analizzare i principali aspetti critici. La norma fondamentale in materia è contenuta nell'art. 11 del D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, rubricato "Contratti stipulati con strumenti informatici o per via telematica". La norma stabilisce infatti che "i contratti stipulati con strumenti informatici o per via telematica mediante l'uso della firma digitale secondo le disposizioni del presente regolamento sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge". La disposizione, se letta in correlazione all'art. 4 dello stesso regolamento (dove si afferma che il documento informatico "soddisfa il requisito legale della forma scritta"), sancisce l'equiparazione dei contratti telematici a quelli redatti in forma scritta, se formati nel rispetto di quanto stabilito dal D.P.R. 513/97. Appare, dunque, risolta in radice la questione relativa non solo alla validità, ma anche all'eventuale requisito della forma del contratto telematico.

### **La conclusione del contratto telematico**

I contratti telematici possono essere distinti in base all'attività che di volta in volta lo strumento informatico compie, relativamente alla conclusione del contratto stesso. In dottrina si distinguono, infatti, due diversi utilizzi dello strumento informatico:

- 1) come mezzo per la semplice comunicazione della volontà umana;
- 2) come mezzo per concludere un "contratto automatico".

In base alla "funzione" che lo strumento informatico compie, cioè a seconda del livello di utilizzo dello strumento informatico e dello sfruttamento delle sue capacità di elaborazione, le questioni giuridiche sono differenti da caso a caso.

Nella prima ipotesi, i contraenti utilizzano lo strumento telematico per comunicare fra loro, per scambiarsi informazioni, per determinare l'oggetto e il contenuto del contratto ed infine per manifestare la propria volontà alla controparte. Si tratta, dunque, di un caso in cui l'elaboratore viene impiegato come semplice strumento per comunicare, una volta formatasi la volontà contrattuale. Il computer viene, cioè, a svolgere un ruolo assimilabile ai tradizionali mezzi di comunicazione, quali il telefono o la posta. La fattispecie non presenta, dunque, particolari peculiarità rispetto ai tradizionali casi di **contratti conclusi tra contraenti a distanza o assenti**. Diverso è, invece, il caso in cui l'elaboratore viene utilizzato come un vero

e proprio 'automatico', sfruttando le sue peculiari capacità di elaborazione delle informazioni secondo un determinato programma. Quest'ultimo può semplicemente consentire all'eventuale contraente un certo numero di opzioni fra cui scegliere, e nel caso il contraente fornisca le informazioni necessarie e presenti i requisiti richiesti, l'elaboratore concluderà direttamente il contratto. Si tratta dell'ipotesi più comune e più diffusa attualmente: sono infatti numerosissimi, ad esempio, i siti Internet in cui l'utente può acquistare beni o servizi semplicemente compilando un modulo elettronico e concludere il contratto con una semplice operazione informatica. **In questo caso, si ritiene che il contratto sia concluso nel momento in cui l'utente, dopo aver comunicato normalmente il numero della propria carta di credito, "clicca" sul tasto che invia e registra la sua richiesta, senza la necessità dell'accettazione specifica del venditore.** Tale modalità di proposta viene considerata, infatti, quale **offerta al pubblico** (art. 1336 c.c.). Il caso appena descritto viene definito come **contratto telematico automatico**, dove la volontà di concludere un contratto non solo viene trasmessa attraverso strumenti telematici, ma è l'elaboratore, secondo le istruzioni fornitegli dal programmatore, a concludere il contratto, o meglio a perfezionare la conclusione del contratto, ricevendo l'accettazione del contraente. Tuttavia, i margini di flessibilità della procedura appena descritta sono assai limitati. L'utente-contraente, infatti, normalmente non può che stabilire il contenuto di alcune delle clausole del contratto, avendo a disposizione un certo numero di opzioni fra cui scegliere, rigidamente previste dal programma.

## **Il Codice sulla privacy**

Il 1 gennaio 2004 è entrato in vigore il decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, cosiddetto "**Codice sulla privacy**". Si tratta di un testo normativo che sostituisce la Legge n. 675/962; una fonte, quest'ultima, alla quale va riconosciuto il grande merito di aver diffuso la consapevolezza dell'esistenza di una sfera intangibile degna di tutela per ciascun individuo. La suddetta Legge ha, però, dimostrato una capacità applicativa assai scarsa. Fino al 31 dicembre 2003, la percentuale di soggetti che potevano essere definiti "in regola" era davvero minima. Con il "Codice della Privacy" si è voluto interrompere l'atteggiamento inerte di tutti coloro che, con totale indifferenza, rifiutavano consapevolmente l'adeguamento alla politica del rispetto della sfera personale altrui. Il legislatore si è, pertanto, posto l'obiettivo di rompere col passato attraverso l'adozione di un Testo Unico chiaro e semplice, teso a razionalizzare e semplificare la materia. Nel contempo, l'**Autorità Garante della privacy** ha voluto scongiurare il pericolo di vivere la nuova disciplina in assenza di effettività mediante l'adozione di un protocollo d'intesa con il quale si è demandata la funzione di controllo alla Guardia di Finanza.

Il Codice per la protezione dei dati personali è diviso in tre parti:

- "**Disposizioni generali**" (detta anche parte generale), è la sezione dedicata ai soggetti (Titolare, Responsabile, Incaricato, interessato), agli adempimenti ed alle regole del trattamento con riferimento ai settori pubblico e privato;
- "**Disposizioni relative a specifici settori**" (detta anche parte speciale), è la sezione che disciplina il trattamento in ambito giudiziario, sanitario, lavorativo, giornalistico, nonché il trattamento in ambito pubblico, giornalistico e nelle telecomunicazioni.

- **“Tutela dell'interessato e sanzioni”**, è la parte dedicata alla tutela amministrativa, giurisdizionale ed alternativa a quest'ultima. Nella parte terza è presente un intero Titolo (il terzo) dedicato alle sanzioni amministrative ed agli illeciti penali.

Si intende per **dato personale** “qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, ...”. Nell'ambito dei dati personali una particolare tutela ricevono i **dati sensibili** ovvero “i dati personali idonei a rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche, le opinioni politiche, ..., nonché i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale”. Il D.Lgs. 196/2003 pone in capo all'utilizzatore dei dati personali una serie di adempimenti:

- **informare il titolare dei dati personali circa le finalità e le modalità** del trattamento cui sono destinati i dati;
- **richiedere il consenso del titolare al trattamento.**

La normativa riconosce al titolare dei dati personali una serie di diritti: il diritto di accedere ai dati in possesso dell'utilizzatore; il diritto di essere informato sulle finalità e modalità del trattamento; il diritto di opporsi al trattamento dei dati personali; il diritto di ottenere l'aggiornamento, la rettifica ovvero l'integrazione dei dati; il diritto di blocco dei dati trattati in violazione di legge.

Il **Garante della privacy** è l'autorità amministrativa indipendente che vigila sul settore.

## **Il documento informatico**

Numerosi istituti giuridici possono essere fatti rientrare nella generica categoria dei **documenti**. L'**atto pubblico** è definito come il “documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato” (art. 2699 c.c.). Della **scrittura privata** (art. 2702 c.c.), invece, non è fornita alcuna definizione, ma ne è disciplinata solo la valenza probatoria: la scrittura privata fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l' ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta. La sottoscrizione appare quindi un requisito necessario della scrittura privata. Altri esempi di prove documentali sono il telegramma (art. 2705 c.c.), le scritture contabili delle imprese (artt. 2709 - 2711 c.c.) e le riproduzioni meccaniche (art. 2712 c.c.).

In merito alla normativa applicabile analogicamente, si fa riferimento all'articolo 2712 del codice civile, che disciplina le riproduzioni meccaniche come segue: “Le riproduzioni fotografiche o cinematografiche, le registrazioni fonografiche e, in genere, ogni altra rappresentazione meccanica di fatti e di cose formano piena prova dei fatti e delle cose rappresentate, se colui contro il quale sono prodotte non ne disconosce la conformità ai fatti o alle cose medesime”. Si ritiene che tale formulazione, sia intesa a ricomprendere anche strumenti meccanici non esistenti al momento della redazione del testo normativo, i quali si sarebbero in seguito rivelati idonei a rappresentare atti o fatti giuridicamente rilevanti, come ad esempio i **documenti informatici**. In effetti, l'elaboratore può svolgere compiti ulteriori rispetto a quello della mera riproduzione; esso infatti è in grado anche di trasformare ed elaborare i dati.

*Il documento informatico può essere definito come qualunque supporto informatico contenente dati o informazioni aventi efficacia probatoria o programmi specificamente destinati ad elaborarli.*

I documenti informatici sono stati spesso riconosciuti come **mezzi di prova** dalla giurisprudenza, sulla base del principio del libero convincimento del giudice: egli ha la libertà di scegliere e valutare le prove sulle quali fondare il proprio convincimento, salvo che la legge disponga altrimenti. I documenti informatici possono quindi essere ascritti alla categoria residuale delle “prove atipiche o innominate”, ossia di mezzi la cui fattispecie non è esplicitamente stata individuata dal legislatore, ma che possono tuttavia contribuire a convincere il giudice della verità di determinati fatti.

### **La firma digitale**

La **firma digitale** prevista e riconosciuta dal legislatore italiano è basata sulla cosiddetta crittografia a chiave pubblica. La crittografia è una tecnica dalle origini antiche, spesso utilizzata per scopi militari, in grado di garantire la riservatezza delle informazioni trasmesse a distanza. Nel caso dei documenti informatici, in particolare, essa è in grado di trasformare un file di dati in un insieme di simboli privi di significato per chiunque non possieda la chiave per decifrarli.

La **firma digitale** può essere definita come una sequenza o ‘stringa’ di dati che risulta da un’operazione di cifratura su un file digitale con l’ausilio della crittografia. Di per sé, la firma digitale non è in grado di garantire l’identità del firmatario. Un soggetto potrebbe utilizzare fraudolentemente una coppia di chiavi a nome di un terzo o utilizzare un nome di fantasia per inviare e ricevere documenti informatici, oppure affermare di avere poteri o titoli che non gli spettano (si pensi all’appartenenza ad un albo, ai poteri di rappresentanza di una società). Si rende necessario, di conseguenza, l’intervento di “terze parti fidate”, in grado di verificare ed attestare la veridicità di determinate qualità del soggetto titolare delle chiavi, ossia i c.d. **certificatori**. I certificatori emettono documenti digitali (**i certificati**), che attestano la corrispondenza biunivoca tra l’identità di un determinato soggetto e la titolarità della sua chiave pubblica. Tali certificati sono file di testo che accompagnano i dati inviati con strumenti informatici e devono essere firmati digitalmente dai certificatori stessi. I certificati possono contenere diversi tipi di informazioni, in base alle esigenze dell’utente.

L’atto introduttivo della disciplina italiana in materia di documento informatico e firma digitale è rappresentato dalla L. 15 marzo 1997, n. 59, comunemente denominata “Legge Bassanini”, dal nome del Ministro proponente. L’art. 15, comma 2 della legge recita: “Gli atti, i dati e i documenti formati dalla Pubblica Amministrazione e dai privati con strumenti informatici e telematici, i contratti stipulati nelle medesime forme, nonché la loro archiviazione e trasmissione con strumenti informatici e telematici, **sono validi e rilevanti ad ogni effetto di legge**” Pur trattandosi di un semplice, sintetico comma inserito in una legge molto ampia ed articolata, esso è di grande rilevanza, in quanto rappresenta la prima norma di portata generale che sancisce il principio della validità e rilevanza giuridica dei documenti informatici.

Il D.P.R. 10 novembre 1997, n. 513, stabilisce che, qualora il documento informatico sia stato sottoscritto con una firma digitale rispondente ai requisiti di legge, esso possiede l'**efficacia della scrittura privata** ai sensi dell'articolo 2702 del codice civile, ossia fa piena prova fino a querela di falso riguardo alla provenienza del contenuto da parte del sottoscrittore, a condizione che il soggetto contro il quale è prodotta ne riconosca la sottoscrizione o se questa sia riconosciuta per legge. Si ribadisce in tal modo il principio della sottoscrizione quale requisito necessario per l'esistenza della scrittura privata.

### **I viaggi "last minute"**

Per viaggi "last minute" originariamente si intendevano tutti quei pacchetti di offerte composti da hotel, volo e trasferimenti a terra che, acquistati non più di sette giorni prima della partenza, venivano a costare molto meno del loro valore effettivo, costituendo un ingente risparmio per i viaggiatori. In sostanza, l'acquisto dell'ultimo minuto, dell'ultimo secondo era un buon affare per il turista. Al giorno d'oggi, questo concetto si è esteso anche ai semplici soggiorni in hotel senza l'obbligo di avere un pacchetto con volo incluso e altri servizi aggiuntivi. Sicuramente l'affermazione di Internet e del commercio elettronico hanno contribuito a diffondere questa pratica commerciale. Ma per quale motivo l'offerta acquistata in last minute costa meno? La ragione è da ricercare nel metodo di lavoro dei tour operators e degli albergatori. I tour operators acquistano infatti in anticipo un grosso numero di biglietti aerei e di posti letto in hotel: l'acquisto anticipato e il notevole numero di servizi comprati consente loro di pagare un prezzo migliore rispetto agli altri operatori presenti sul mercato. In sostanza, a titolo di esempio, possiamo supporre che se una stanza in albergo costa normalmente 100 euro, i tour operators sono in grado di acquistarla a 60 euro. Dopo l'acquisto il tour operator si trova davanti a due possibili scenari. Il primo scenario, che possiamo definire "ottimista", basato sulle notevoli richieste ricevute dalla clientela, prevede che tutti i servizi acquistati siano venduti consentendo ampi margini di guadagno agli operatori del settore; in questo caso non verranno lanciate, probabilmente, offerte "last minute" in quanto considerate superflue. Il secondo scenario, quello "pessimista", prevede un possibile ridotto numero di servizi venduti per il negativo andamento del mercato turistico. Le cause potrebbero essere assai diverse, alcune locali (come le avverse condizioni meteorologiche o di sicurezza pubblica), altre internazionali (come una grave crisi economica). In questi casi il tour operator non sarà in grado di vendere tutti i servizi precedentemente acquistati e, dato che gli stessi non sono immagazzinabili, cercherà di offrirli alla clientela a prezzi di sconto. In genere, arrivati pochi giorni prima della partenza, per evitare il rischio del mancato introito che potrebbe generare gravi perdite nel proprio conto economico, il tour operator lancia sul mercato l'offerta last minute: è la stessa offerta (stesse destinazioni, stessi mezzi di trasporto, stesse strutture ricettive), ma a prezzo più basso.

È anche possibile che le strutture ricorrono al last minute quando hanno venduto quasi tutti i posti e ne rimangono solo alcuni invenduti: in questi casi è possibile che il tour operator, per realizzare il tutto esaurito, conceda sconti e ribassi allettanti che aumenteranno comunque il proprio margine di guadagno. Il successo del last minute ha spinto diverse agenzie di viaggi e **numerosissimi siti web** a specializzarsi nella vendita, a prezzi convenienti, del cosiddetto "non venduto" di

diverse strutture di tipo turistico: hotel, pensioni, affittacamere, ecc.. I vantaggi sono evidenti, tanto per gli operatori che vendono un maggior numero di servizi, tanto per i turisti che ottengono uno sconto sul prezzo finale. Lo svantaggio è rappresentato dal fatto che gli ultimi posti sono in genere i meno privilegiati, dal momento che l'assegnazione dei posti migliori avviene nella fase iniziale dell'offerta.