



Audizione in Commissione industria, commercio, turismo del Senato

“SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE IL CODICE DELLA NORMATIVA STATALE IN TEMA DI ORDINAMENTO E MERCATO DEL TURISMO, NONCHÉ ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2008/122/CE, RELATIVA AI CONTRATTI DI MULTIPROPRIETÀ, CONTRATTI RELATIVI AI PRODOTTI PER LE VACANZE DI LUNGO TERMINE, CONTRATTI DI RIVENDITA E DI SCAMBIO”.

(Atto del Governo n. 327).

Documento di osservazioni e proposte.

23 febbraio 2011



ASSOTURISMO
Federazione Italiana del Turismo

Lo schema di decreto legislativo in oggetto si propone di realizzare un riordino della normativa in materia di turismo, al fine di armonizzarla con la disciplina internazionale ed europea e di adeguarla all'evoluzione del quadro giuridico nazionale.

Appare evidente l'importanza del documento in esame, dal momento che il settore del turismo riveste un ruolo fondamentale nell'economia del Paese e, negli ultimi anni, ha subito ingenti perdite in conseguenza della crisi economica mondiale.

La Confesercenti, nell'esprimere apprezzamento per il difficile lavoro che ha portato alla stesura dello schema di decreto legislativo, rileva che – data la complessità della materia e la molteplicità degli interessi coinvolti, tutti ugualmente meritevoli di tutela – sussistono alcuni elementi di criticità che impongono un intervento sul testo.

Pertanto, la scrivente Confederazione sottolinea con la massima determinazione la necessità di apportare alcune significative ed irrinunciabili correzioni ed integrazioni al testo, come indicate negli emendamenti proposti in ordine ai singoli profili della normativa.

Di seguito si riportano le osservazioni e le proposte formulate dalle Federazioni aderenti a Confesercenti che operano nel settore del turismo con riguardo ai contenuti del provvedimento in esame, documenti che sono già stati presentati in occasione dei tavoli che si sono tenuti presso il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo.



Federazione Italiana Esercenti Pubblici e Turistici

Premessa

Il turismo italiano deve essere un prodotto di marca perché l'Italia non può competere sul prezzo.

Con il costo del lavoro che abbiamo e sapendo che il lavoro è la componente essenziale del prodotto turistico rischiamo di andare fuori mercato senza una distintività forte di ciò che offriamo ai turisti nazionali ed internazionali.

Nel mondo tutti hanno un posto dove stare e un modo, oggi sempre più low cost, per arrivarci. E' quindi sul sistema dei servizi che si vince la competizione perché il sistema di servizi è l'unico in grado di dare mercato al turismo italiano.

I servizi sono il tessuto connettivo del nostro turismo e sono la valorizzazione delle risorse complessive che rendono appetibile un luogo. Ma sono anche la materializzazione delle occasioni di spesa del tempo e del denaro che si danno ai turisti.

Se vogliamo che in Italia si sviluppi un turismo sostenibile e competitivo dobbiamo superare una visione obsoleta del turismo che non permette di vedere nell'integrazione di differenti servizi il vero punto di forza della nostra offerta.

Ecco allora che una maggiore attenzione ai servizi di ristorazione, di intrattenimento e di spiaggia sarebbe il modo giusto per costruire un prodotto turistico fondato sull'integrazione dei servizi anche in considerazione della rilevanza che tali comparti hanno nell'economia turistica italiana.

Osservazioni tecniche:

TITOLO I CAPO II

Art. 4.

La definizione di impresa turistica riportata al comma 1 risulta eccessivamente generica ed astratta per consentire l'avvio di una auspicabile politica attiva di settore, finalizzata al sostegno dei prodotti turistici che si vogliono sviluppare e/o rilanciare, ad es. nell'ambito di quelli bene elencati al comma 2 dell'art. 25 del Codice.

Tale eccessiva genericità inficia l'impianto stesso dell'intero Codice orientato opportunamente a coordinare a livello nazionale una politica del turismo, superando l'eccessivo frazionamento e scoordinamento delle azioni incentivanti e delle promozioni.

Ad esempio, relativamente al "*turismo del mare*" si potrebbero registrare comportamenti differenti da Regione a Regione con l'inclusione o meno delle aziende che lo interpretano (solo il ricettivo di hotel e campeggi, oppure anche gli stabilimenti balneari, la portualità turistica, i negozi, i bar e i

ristoranti?). E ancora, nel caso del "turismo gastronomico", oltre al ricettivo, verranno sostenuti i ristoranti, e magari anche i negozi di gastronomia, le cantine, gli artigiani alimentari, gli agricoltori, ecc.?

A fronte della nota scarsa disponibilità delle risorse pubbliche (nazionali ed europee) sarà inevitabile che le Istituzioni interessate procedano a una analitica individuazione delle imprese beneficiarie.

In quest'ottica il testo del comma 1 dell'articolo in esame (che andrebbe utilmente confrontato non soltanto con la legge del turismo del 1983 ma anche e soprattutto con l'articolo 7 della legge 135 del 2001), indurrà gli enti interessati a contenere i benefici nell'ambito delle sole imprese che hanno un richiamo esplicito nell'ambito del nuovo Codice (in particolare quelle della ricettività e dell'intermediazione). Con ciò smentendo un principio che il mercato del turismo da molti anni già riconosce: il ruolo determinante nell'attrattività turistica del nostro Paese svolto dalla ristorazione, dall'intrattenimento, dai servizi di spiaggia. Componenti dell'offerta turistica, questi ultimi, che consentono al sistema turistico nazionale nel suo complesso di competere.

Nell'apprezzare, in sostanza, la portata generale della definizione dell'impresa turistica, si richiede di inserire nell'ambito del comma 1 un richiamo esplicito al settore della ristorazione e a quelli ad esso strettamente collegati dell'intrattenimento musicale e dei servizi di spiaggia (stabilimenti balneari).

In tale eventualità sarebbe anche auspicabile introdurre una esplicita disciplina di classificazione delle strutture richiamate allo scopo di fornire ai turisti italiani e stranieri la possibilità di una preventiva valutazione dei singoli segmenti di offerta idonei all'effettuazione di scelte funzionali alle proprie esigenze.

TITOLO VII

CAPO II

PROMOZIONE DELL'ECCELLENZA TURISTICA ITALIANA

Art. 60 (*Attestazione di eccellenza turistica nel settore enogastronomico ed alberghiero*)

a) Titolo. E' preferibile inserire le imprese della ristorazione nel settore proprio della ristorazione, appunto, e non in quello dell'enogastronomia, che evoca uno dei prodotti (il cibo) di cui fruisce l'utente, mortificando la componente del servizio che, giustamente, sta assumendo un ruolo sempre più importante nel paradigma di scelta da parte del consumatore. Si richiede quindi di modificare nel titolo il "settore enogastronomico" con "settore della ristorazione".

b) c. 1. Analogamente appare una limitazione inaccettabile che l'attestazione venga data alla "cucina italiana", identificando l'impresa con il suo chef, figura che non sempre coincide con il gestore (patròn) dell'attività. L'attestazione deve premiare il conduttore dell'azienda di ristorazione e non soltanto un suo interprete, per quanto prestigioso. Sarebbe pertanto più appropriata la denominazione "Maestro della ristorazione italiana" atteso, oltre tutto, che il premio viene assegnato alle imprese.

c) c. 2. Tra le modalità organizzative e procedurali andrebbe subito precisato che la designazione dei candidati dovrebbe essere fatta a cura delle Associazioni di settore rappresentate all'interno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Art. 63 (*Modalità di attribuzione*)

c. 2. Nella composizione della commissione o, meglio, delle commissioni (per i ristoranti, per gli alberghi, per la valorizzazione dell'immagine) andrebbe precisato che i tre membri di cui alla lettera e), andrebbero scelti tra nominativi di esperti designati dalle Associazioni di settore rappresentante all'interno del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Art. 66 (*Modalità di attribuzione*)

c. 2. Per i tre membri di cui alla lettera e) valgono le stesse considerazioni fatte con riferimento all'art. 63 e sarebbe auspicabile che ad essi venissero aggiunti uno o più componenti designati dalle Associazioni composte da operatori italiani all'estero.



Federazione Italiana Imprese Balneari

La scrivente Federazione rileva che ancora oggi più del 60% delle correnti turistiche italiane e straniere decide di trascorrere le vacanze al mare in Italia non soltanto per la bellezza delle nostre coste ma anche perché trova negli stabilimenti balneari quella varietà di offerte e qualità di servizi che rendono uniche le nostre spiagge e il nostro turismo balneare.

Si tratta di circa trenta mila imprese balneari che vengono gestite sul demanio marittimo, fluviale e lacuale in regime di concessione, garantendo il lavoro ad oltre cinquecento mila addetti, con quattrocentocinquanta milioni di servizi erogati nell'arco di tempo che va da giugno a settembre ed un movimento economico che – con riferimento all'ultima stagione – si può stimare intorno ai cinque miliardi di euro.

Da questi dati si evince la necessità che le imprese che costituiscono il "turismo balneare" trovino la loro naturale collocazione e definizione nello schema di decreto legislativo recante il "Codice del Turismo".

Osservazioni tecniche:

Nel titolo III si propone di inserire un nuovo capo dedicato alle "*Strutture balneari*", composto dai seguenti articoli:

TITOLO III MERCATO DEL TURISMO

CAPO II bis **STRUTTURE BALNEARI**

Art. 16 bis (Classificazione)

Il presente titolo individua e disciplina le seguenti strutture balneari denominate:

- a) stabilimenti balneari;*
- b) spiagge libere attrezzate;*

Art. 16 ter (Stabilimenti balneari)

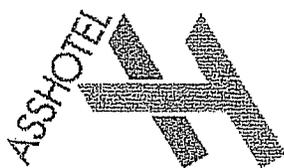
- 1. Sono stabilimenti balneari quelle imprese le cui strutture sono prevalentemente collocate in aree demaniali marine, lacuali e fluviali e che, attraverso l'uso delle medesime, svolgono*

attività di natura economica attinenti alla fruizione turistico-ricreativa degli arenili mediante l'offerta al pubblico di aree attrezzate per la balneazione.

- 2. Gli stabilimenti balneari possono altresì essere dotati di impianti e attrezzature per la somministrazione di alimenti e bevande, per l'esercizio di attività connesse alla balneazione, nonché attinenti il benessere della persona, lo svago e altre forme d'impiego del tempo libero. Possono inoltre avere impianti destinati ad altre attività commerciali.*
- 3. Gli stabilimenti balneari sono tenuti a svolgere, dietro indicazione di puntuali atti amministrativi emanati dalle Autorità competenti (Regioni, Comuni, Capitanerie di Porto, ecc.), funzioni e servizi di pubblica utilità ed interesse generale quali l'assistenza e il salvataggio in mare, il primo soccorso, la pulizia e la difesa del litorale, la prevenzione e la tutela dell'eco sistema marino, lacuale e fluviale, ecc.;*
- 4. Gli stabilimenti balneari sono tenuti, nell'ambito di specifici piani redatti dalle Autorità competenti (Regioni, Comuni), a garantire l'accesso alla battigia considerata unicamente come area destinata al libero transito;*
- 5. Ai fini della classificazione standard qualitativa e della pubblicità delle tariffe si applicano gli artt. 13 e 14 del presente decreto.*

Art. 16 quater (*Spiagge libere attrezzate*)

- 1. Sono spiagge libere attrezzate le strutture, di norma collocate in aree demaniali marine, lacuali e fluviali che, al fine di garantire l'uso sociale degli arenili, offrono il libero accesso al pubblico ad aree attrezzate per la balneazione, forniscono servizi minimi gratuiti e, a richiesta, dietro corrispettivo, la prestazione di ulteriori servizi.*
- 2. La titolarità della concessione per le spiagge libere attrezzate deve essere in capo all'ente pubblico che può esercitarne direttamente la gestione, oppure con affidamento a terzi delle attività.*
- 3. Le Regioni, con specifici provvedimenti, devono disciplinare i requisiti dei servizi, le modalità di gestione e organizzative delle spiagge libere attrezzate che ne preservino le funzioni di carattere sociale.*
- 4. L'ente pubblico concessionario deve fissare il tetto massimo delle tariffe dei servizi prestati dietro corrispettivo secondo criteri che garantiscano l'economicità della gestione e l'uso sociale della spiaggia.*



Associazione Nazionale Imprenditori d'Albergo

La scrivente associazione non condivide il metodo utilizzato per la stesura del Codice in primo luogo poiché non ha visto il coinvolgimento delle Associazioni di categoria fin dalla sua prima stesura; in secondo luogo, poiché il testo risulta essere *guest oriented* e non tutela e garantisce adeguatamente gli imprenditori.

Si rileva, inoltre, che il Codice non contiene alcun riferimento alla tutela dell'ambiente e alla gestione sostenibile delle strutture ricettive. La sostenibilità è un fattore fondamentale per il turismo in Europa. L'Unione Europea ha ufficialmente sancito dal 1996 il principio dell'integrazione della componente ambientale in tutte le iniziative cofinanziate. Il concetto di sviluppo sostenibile – e quindi di un turismo che tenga conto del fatto che le risorse ambientali non sono illimitate e non sono rinnovabili – è di fatto entrato in maniera organica in tutte le enunciazioni generali e specifiche. Asshotel ritiene debbano essere sanciti alcuni principi (contenuti, per esempio, nell'articolo 3 del Codice di etica mondiale del turismo, redatto dall'Unwto) e si chiede un articolo aggiuntivo dedicato al turismo sostenibile che si richiami ai seguenti principi:

- salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali;
- risparmio delle risorse naturali – in particolare acqua ed energia;
- riduzione della produzione di rifiuti;
- concezione delle infrastrutture turistiche in modo tale da preservare la biodiversità, specie nelle zone di montagna o idonee alla creazione di parchi naturali o di riserve protette;
- rispetto dell'ecoturismo, del patrimonio naturale e delle popolazioni locali e risposta alla capacità di accoglienza dei luoghi.

Osservazioni tecniche:

Titolo I Disposizioni generali - Dei principi generali

Articolo 3 (Principi in tema di turismo accessibile)

Comma 1, eliminare "*e commisurati a un giusto rapporto qualità/prezzo*".

Imprese turistiche senza scopo di lucro

Articolo 5 (Art. 7 legge 29 marzo 2001, n. 135, commi 9 e 10)

Per le imprese turistiche senza scopo di lucro deve passare il concetto del rispetto delle regole; in tutta Italia vi sono diversi casi che si possono definire di concorrenza sleale.

Titolo II Professioni e formazione nel settore turistico

Articolo 6 (*Art. 7 legge 29 marzo 2001, n. 135 comma 5*)

Definizione

Sostituire "servizi di ospitalità" con "servizi di accoglienza" oppure con "servizi di accoglienza e ospitalità".

Articolo 8 (*art. 7 legge 29 marzo 2001, n. 135, commi 6 e 7; art. 10. n. 4; decreto legge 7/2007 convertito in legge 40/2007*)

Si sottolinea che le guide turistiche sono una parte fondamentale della nostra offerta e dei nostri servizi ai turisti: vanno, quindi, garantiti i livelli di qualificazione professionale.

Mercato del lavoro

Articolo 10 *Percorsi formativi*

È necessario richiamare il coinvolgimento delle Associazioni di categoria per meglio concertare i percorsi formativi per l'inserimento nel mondo del lavoro.

Titolo III Mercato del turismo

Strutture ricettive e altre forme di ricettività

Articolo 11 *Classificazione*

Non è chiaro che cosa si intenda per strutture ricettive "paralberghiere" né per "strutture ricettive di mero supporto". In Italia, ormai, esiste un numero non più tollerabile di aziende border line che utilizzano denominazioni non ascrivibili a nessuna delle categorie menzionate (per esempio dove si potrebbero catalogare i beach resort, le guest house, i town hotel ecc.), così come non è accettabile che le strutture alberghiere siano accomunate e assimilate ai bed&breakfast; il settore ricettivo alberghiero necessita di ordine e non più di confusione ed improvvisazione. Gli alberghi forniscono servizi definiti, obbligatori, precisi, chiari, classificati e presidiati e hanno personale qualificato e figure professionali con incidenze medie di 1/3. Anche la definizione va sostituita: è meglio pararicettivo che paralberghiere. Per non ingenerare confusione è meglio utilizzare due suddivisioni:

1. strutture ricettive alberghiere.
2. strutture ricettive extralberghiere.

Tra i servizi che gli alberghi possono fornire viene elencata la fornitura di pellicole ad uso fotografico: la pellicola fotografica è ormai una merce superata; andrebbe quindi aggiornato l'elenco dei servizi.

Articolo 12 *Strutture ricettive alberghiere e paralberghiere*

Valgono le osservazioni fatte sopra per il paralberghiere. Va dedicata una maggiore attenzione agli "alberghi diffusi" in città come Roma o Milano, perché stanno creando problemi, disagi, confusione, promiscuità e degrado. In Emilia Romagna, per esempio, gli alberghi diffusi si possono creare solo in centri fino a 5.000 abitanti, favorendo così la rinascita di antichi borghi collinari.

Viene nominato il bed & breakfast organizzato in forma imprenditoriale, ma poi è volutamente omessa la spiegazione di cosa sia il B&B. I bed & breakfast organizzati in forma imprenditoriale in Emilia Romagna si chiamano Room and breakfast: occorre fare chiarezza, perché il rischio è anche quello dell'elusione fiscale oltre che quella statistica.

Altre strutture ricettive

Articolo 15 *Strutture ricettive extralberghiere*

È indispensabile una maggiore precisione nella denominazione delle diverse tipologie; l'elenco così com'è sembra privo di significato. Un'attenzione particolare va data ai bed & breakfast e alle case per ferie (nella Riviera emiliano-romagnola esiste un nutrito elenco di casi di finte case per ferie che operano in modo concorrenziale al sistema ricettivo classico) che pongono seri problemi di concorrenza sleale. Analogo discorso per quanto riguarda le "foresterie per turisti".

Titolo VII Ordinamento

Capo I Funzioni e organizzazione

Articolo 58 *Ente nazionale del turismo (Enit) – Agenzia nazionale del turismo*

Si ritiene non esaustiva la trattazione di questo capitolo; non si possono ridurre a tre commi le complesse funzioni del principale ente di promozione dell'Italia all'estero.

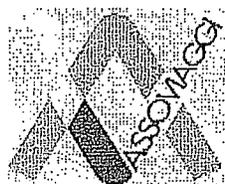
Articolo 59 *Comitato permanente di promozione del turismo in Italia*

Si ritiene che la commercializzazione debba sempre seguire la promozione del prodotto Italia o parti di esso.

Capo II Promozione dell'eccellenza turistica italiana

Articolo 60 *Attestazione di eccellenza turistica nel settore enogastronomico ed alberghiero*

Netta contrarietà all'attestazione di eccellenza per quello che riguarda il settore alberghiero perché si ritiene che ci siano già un numero eccessivo di riconoscimenti, valutazioni ed altre forme di classificazione che possono confondere il consumatore finale e che fanno disperdere risorse ed energie. Esiste già il marchio di qualità della Camere di Commercio Isnat, esistono molte e celebrate guide, oltre a quelle del Touring Club, che certificano la bontà dei servizi resi.



Associazione Italiana Agenzie di viaggi e turismo

Osservazioni tecniche:

Art. 3. Abrogazioni.

Si mettono in evidenza alcune criticità in relazione all'abrogazione della legge n. 1084/77, recante Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970.

- In primo luogo, l'abrogazione della legge n. 1084/1977 fa sì che rimanga scoperta, almeno parzialmente, la disciplina dei contratti di viaggio per ciò che non è disciplinato dalla normativa sui "pacchetti turistici", agli artt. 82 e segg. del D. Lgs. n. 206/2005 (artt. 34 e segg. del Codice), in particolare i singoli servizi turistici.
- In secondo luogo, non si considera positivamente l'abrogazione della citata legge in quanto verrebbero eliminate importanti disposizioni in materia di ripartizione delle responsabilità tra l'organizzatore di viaggio e il venditore (cfr. artt. 13 -18).

Al riguardo, la Corte Cassazione ha recentemente ribadito che, in materia di rapporti tra organizzatore di viaggio e intermediario, *"i dati normativi di riferimento sono rappresentati dalla legge n. 1084/1977"*. Con la sentenza n. 21388/2009, infatti, la Suprema Corte ha concluso che, proprio in virtù della citata legge, *"il contratto di organizzazione di viaggio concluso da un intermediario per il viaggiatore è considerato dalla legge come costitutivo di un rapporto diretto tra viaggiatore e organizzatore di viaggi. Per questo aspetto, il mandato che intercorre tra viaggiatore ed intermediario di viaggi, che operi concretamente come tale, facendo constare tale sua qualità nei documenti di viaggio (art. 19, comma 1 e art. 19, comma 2), produce gli effetti propri di un contratto concluso da mandatario munito di poteri di rappresentanza"*.

Orbene, è di tutta evidenza come le disposizioni di cui alla legge n. 1084 siano fondamentali in sede di delimitazione della responsabilità dell'intermediario, che – ove definito come mero mandatario – non potrebbe essere chiamato a rispondere delle inadempienze attribuibili alla responsabilità dell'organizzatore. Non si ritiene, pertanto, condivisibile la scelta di abrogare la legge n. 1084, in quanto comporterebbe – fra gli altri – notevoli problemi in sede di giudizio sulla ripartizione delle responsabilità tra agenzie di viaggio e tour operator.

- In conclusione, si chiede di riconsiderare l'opportunità di abrogare la legge n. 1084; nel caso in cui ciò fosse ritenuto assolutamente inevitabile, la scrivente Associazione domanda che vengano esplicitamente regolamentati gli aspetti – sopra elencati – che rimarrebbero privi di una disciplina adeguata, onde evitare conseguenze dannose per gli operatori del settore.

ALLEGATO 1

Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo.

Titolo I.

Disposizioni generali.

Art. 5 (art. 7, commi 9 e 10, L. 135/2001). Imprese turistiche senza scopo di lucro.

Una prima osservazione di carattere formale: la legge n. 135/01, all'art. 7, comma 9 e 10, definisce nel testo della norma "senza scopo di lucro" le associazioni cui si riferisce; la nuova formulazione di cui all'art. 5 dello schema di decreto legislativo, invece, utilizza tale definizione solo nella rubrica dell'articolo, che fa riferimento alle "*imprese turistiche senza scopo di lucro*". Orbene, sarebbe auspicabile che, oltre alla rubrica, si inserisse anche nel corpo della disposizione la dicitura "senza scopo di lucro" riferita alle menzionate associazioni, onde evitare difficoltà interpretative.

Il confronto del nuovo testo di cui all'art. 5 con la disposizione attualmente in vigore fa emergere un'ulteriore importante differenza: l'art. 5, infatti, non fa più riferimento all'obbligo per le associazioni senza scopo di lucro di "*uniformarsi a quanto previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV), resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, dal decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 392, di attuazione della direttiva n. 82/470/CEE nella parte concernente gli agenti di viaggio e turismo, e dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, di attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso»*".

Nella relazione illustrativa tale omissione viene motivata con il superamento delle norme richiamate dall'art. 7, comma 9, della L. n. 135/2001; senonché – a parte i rilievi già illustrati al punto precedente in merito all'opportunità di abrogare la legge 1084/1977 – si riterrebbe opportuno che anche la nuova formulazione indicasse esplicitamente l'obbligo per le associazioni di assolvere a tutti gli oneri cui sono sottoposte le imprese turistiche (in particolare, con riguardo alle agenzie di viaggio, gli obblighi assicurativi, i requisiti professionali del direttore tecnico, ecc.). Ciò al fine di evitare dubbi interpretativi che potrebbero generare effetti anticoncorrenziali, anche in violazione delle garanzie di sicurezza e qualità del servizio poste a tutela del turista.

Inoltre, sarebbe auspicabile un chiarimento in merito alla definizione, di cui alla rubrica del citato art. 5, delle associazioni senza scopo di lucro come "*imprese turistiche*": infatti, tale denominazione sembrerebbe attribuire alle medesime i benefici di cui all'art. 4, comma 2 (agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici), ciò che si riterrebbe inopportuno qualora si concluda per la sottrazione delle stesse associazioni agli obblighi previsti per le imprese che operano in regime ordinario.

In alternativa, si condividerebbe altresì la scelta di espungere definitivamente dal testo del decreto la norma in questione che, così com'è formulata, potrebbe portare a dedurre la sottrazione delle predette associazioni dagli obblighi ordinariamente previsti per le imprese turistiche. Le associazioni senza scopo di lucro non possono essere considerate, infatti, imprese turistiche se non nel momento in cui esse siano soggette a tutti gli obblighi previsti dalla legge per le imprese turistiche ordinarie: in mancanza, si ritiene che la loro domanda di turismo sociale a favore degli associati debba essere veicolata tramite le agenzie di viaggio regolarmente autorizzate, al fine di limitare la proliferazione di situazioni ibride al limite dell'abusivismo e dell'evasione fiscale, con scarsa o inesistente tutela dei turisti.

Titolo III. Mercato del turismo.

Un'osservazione di carattere prettamente sistematico; i tre capi del titolo III, rubricato "*Mercato del turismo*" si occupano esclusivamente delle imprese ricettive. Poiché anche il settore delle agenzie di viaggio fa parte del mercato del turismo sembrerebbe opportuno inserire anche la disciplina ad esso inerente nell'ambito del Titolo III, eliminando così il titolo IV che, in modo non del tutto congruente, è denominato "*agenzie di viaggio e turismo*" ed è formato dal solo capo I, a sua volta intitolato "*agenzie e organizzatori di viaggi*".

Tale sistemazione sarebbe anche consequenziale alla scelta di estendere il concetto di impresa turistica anche al settore extraricettivo e, in particolare, ai tour operator e alle agenzie di viaggio.

Titolo IV. Agenzie di viaggio e turismo.

Art. 21. Definizioni

La definizione di agenzia di viaggi, di cui al comma 1, mutuata dal D. Lgs. n. 392/91 e dal DPCM 13.9.2002, pur apparendo sufficientemente esaustiva, non recupera pienamente il concetto di "*incoming*" e "*outgoing*" (dal citato DPCM, art. 1 dell'allegato). Il primo dei due termini sembra infatti essere stato sostituito dal concetto di "*accoglienza*", mentre rimane dubbio se il secondo possa ritenersi sostituito dal concetto di "*assistenza*", altrimenti non comprendendosi se il recupero di detti concetti sia o meno completo ed il perché dell'omissione.

Inoltre, al comma 2, si auspicherebbe maggiore chiarezza nella parte in cui è prevista l'applicazione della definizione di agenzia di viaggio anche ad attività di trasporto, noleggio e ad ogni altra impresa che svolga attività ricollegabili ad esse.

Art. 22. Obbligo di assicurazione.

La disposizione richiede alle agenzie di viaggio, per lo svolgimento dell'attività, la stipula di "*congrue polizze assicurative*" a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio. Il concetto di congruità, ripreso peraltro da legislazione ormai superata (legge n. 217/83, art. 9), appare alquanto "nebuloso", specie se riferito al costo complessivo dei servizi offerti, difficilmente determinabile in concreto e sicuramente indeterminato al momento dell'apertura dell'agenzia.

Ci si domanda, infatti, come sia possibile effettuare una valutazione obiettiva del rispetto degli obblighi di legge da parte degli operatori in merito all'adeguatezza delle polizze assicurative se l'unico riferimento normativo consiste nella loro "congruità", senza che sia indicato alcun parametro oggettivo di riferimento.

Si chiede, pertanto, che la disposizione sia riformulata al fine di individuare in modo più preciso i requisiti di idoneità delle polizze assicurative che gli operatori hanno l'obbligo stipulare in adempimento delle previsioni di legge.

TITOLO VI.

Contratti.

In termini generali la riforma della disciplina sui pacchetti turistici di cui agli artt. 82 e segg. del Codice del Consumo appare svuotata di un concreto significato se solo si considera che in ambito europeo sta per essere approvata una nuova direttiva in materia, che andrà a sostituire la disciplina di cui alla Dir. 90/314/CE.

Quella attuale è, del resto, una disciplina vecchia e non più adeguata ai tempi, che non tiene in debito conto le concrete esigenze degli operatori e non è idonea a fronteggiare la situazione determinata dalla profonda crisi che ha attraversato negli ultimi tempi il settore e che ancora oggi pone a rischio centinaia di attività di organizzatori e intermediari di viaggio.

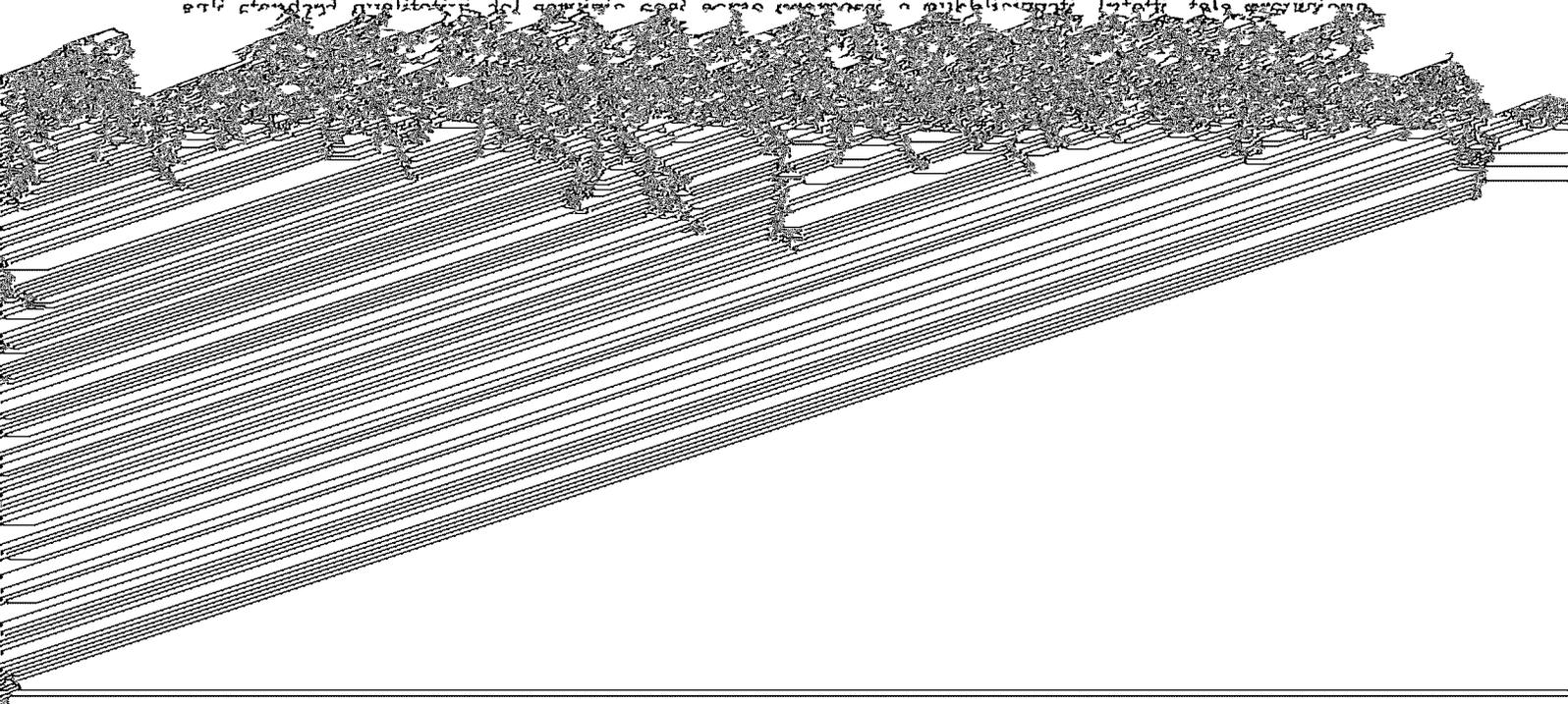
Sarebbe, invece, stato più opportuno, prima di addivenire ad una codificazione della materia, attendere le determinazioni dell'Unione Europea in relazione alla nuova direttiva.

Art. 45. Mancato o inesatto adempimento.

In primo luogo si ribadisce che, in caso di abrogazione della l. n. 1084/1977 prevista dall'art. 3 dello schema di decreto legislativo, si determinerebbe una lacuna legislativa in materia di ripartizione delle responsabilità tra agenzia di viaggi e tour operator.

Pertanto, ove l'abrogazione della legge n. 1084 fosse definitivamente disposta, sarebbe opportuno che al contempo si introducesse nel testo del decreto una disciplina esaustiva delle responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario, disciplina che non può considerarsi realizzata dal semplice riferimento alle "*rispettive responsabilità*" degli operatori. Si aggiunga che nel predisporre tale disciplina auspicabilmente si dovrebbe tenere conto dei più recenti orientamenti della giurisprudenza, secondo i quali la responsabilità dell'intermediario è equivalente a quella propria del mandatario (cfr. Cass. Civ. Sez. III, n. 21388/2009).

In secondo luogo, non si condivide la previsione di una responsabilità dell'organizzatore e dell'intermediario per inesatto adempimento anche nel caso in cui vi sia un'inottemperanza "*lieve*"
e gli standard qualitativi del servizio così come enumerati e pubblicizzati. Infatti, tale prescrizione



Art. 49. Danno da vacanza rovinata.

L'introduzione di una specifica disposizione in materia è accolta con favore: in particolare si considera un fondamentale passo in avanti l'aver limitato le ipotesi di risarcimento del danno da vacanza rovinata ai casi in cui *"l'inadempimento o inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico non sia di scarsa importanza ai sensi dell'articolo 1455 del codice civile"*.

Ciò posto, si solleva una critica in relazione al concetto di "irripetibilità" indicato come unico parametro – insieme al tempo di vacanza inutilmente trascorso – per stabilire l'*an* e il *quantum* del risarcimento del danno. Si auspicherebbe, invece, che fossero inseriti nella disposizione in esame dei criteri oggettivi per la determinazione del danno non patrimoniale, in aderenza a quanto statuito nelle più recenti pronunce della Suprema Corte di Cassazione.

In particolare, si fa riferimento alle sentenze delle Sezioni Unite n. 26972 – 26975 del 2008 che hanno dettato indicazioni fondamentali per individuare i casi in cui l'offesa che determina il danno non patrimoniale può essere considerata risarcibile.

In ordine alla determinazione del danno non patrimoniale si osserva, inoltre, che secondo la Suprema Corte essa non può essere priva *«... di ogni motivazione sui parametri adottati per quantificare il danno (...) si da rendere oggettivamente controllabile la fondatezza della decisione adottata»*; inoltre, la Suprema Corte ha statuito che la somma liquidata dal giudice deve comunque essere in *«relazione (...) con il valore complessivo del viaggio e con le maggiori spese affrontate dai viaggiatori. »*; ciò anche perché *«... la liquidazione equitativa dei danni non deve consistere in una liquidazione arbitraria, priva di ogni riferimento ai parametri concretamente utilizzati per determinare la somma attribuita e per dimostrarne il carattere satisfattivo»* (Cass., 30 settembre 2008 n. 24344).

In applicazione dei principi espressi dalla Corte di Cassazione, si riterrebbe dunque opportuno che fosse prevista una certa correlazione tra il danno non patrimoniale quantificato dal giudice e le caratteristiche del pacchetto turistico (durata – costo – tipologia); infatti, anche se il danno non patrimoniale non può essere strettamente proporzionale al costo del pacchetto turistico, si ritiene comunque necessaria almeno un'indicazione di limiti massimi in considerazione della tipologia di vacanza acquistata dal turista.

Art. 51. Reclamo.

La nuova formulazione della norma non prevede più che il reclamo del turista in caso di mancanze nell'esecuzione del contratto debba essere proposto entro il termine di 10 giorni dal rientro, ma considera sufficiente la presentazione di un reclamo *"tempestivo"*.

Al riguardo, si ritiene che il testo attualmente in vigore (art. 98 del Codice del Consumo) sia maggiormente efficace di quello proposto nello schema di decreto legislativo: quest'ultimo, infatti, non solo non prevede più il termine perentorio per proporre il reclamo, ma esclude anche che la mancata presentazione del reclamo determini la decadenza dall'azione di risarcimento.

La valutazione del comportamento omissivo del turista ai sensi dell'art. 1227 c.c., non appare del resto strumento sufficiente a garantire l'operatore da azioni pretestuose iniziate dopo molto tempo dal rientro del viaggiatore: i termini di prescrizione del diritto (3 anni dal rientro, per danni alla persona – 12 mesi, per danni diversi da quelli alla persona) sono infatti eccessivamente lunghi e dovrebbero essere temperati da un più breve termine di decadenza.

Si rileva altresì che l'eliminazione del termine perentorio di 10 giorni per proporre reclamo da parte del consumatore, previsto dal vigente art. 98 del D. Lgs. 206/2005, è incongruente con l'art. 38, lett. o), dello schema di decreto legislativo: tale disposizione indica, infatti, tra i vari elementi del contratto anche il *"termine entro il quale il turista deve presentare reclamo per l'inadempimento o l'inesatta esecuzione del contratto"*.

Art. 52. Assicurazione.

In generale, non è del tutto chiara l'intenzione del legislatore in merito alla sorte del Fondo di Garanzia di cui all'art. 100 del D. Lgs. 206/2005: se infatti l'articolo citato non appare tra le norme esplicitamente abrogate all'art. 3 dello schema di decreto, la relazione illustrativa parla di *"inevitabile abrogazione degli artt. 82-100 ... del Codice del Consumo"*.

Inoltre, l'articolo 52 sembrerebbe sostituire integralmente gli artt. 99 - 100 del Codice del Consumo, comportando un'abrogazione tacita del Fondo di Garanzia, cui la norma non fa alcun riferimento.

Ciò posto, si chiede un chiarimento circa la permanenza in vita del Fondo di Garanzia e il rapporto con il sistema di assicurazioni private disciplinato dall'art. 52.

Più in particolare, si sollevano alcune obiezioni sulla disciplina prevista all'art. 52, primo e secondo comma.

Tali disposizioni prevedono:

1. l'obbligo per l'organizzatore e l'intermediario di stipulare un *"contratto di assicurazione per la responsabilità civile a favore del turista per il risarcimento dei danni di cui agli articoli 46 e 47"*;
2. la necessità che i contratti di turismo organizzato siano assistiti da polizze assicurative che:
 - *"prevedano, in caso di insolvenza o fallimento del venditore o organizzatore, il rimborso del prezzo versato e il rientro immediato del turista, nel caso di viaggi all'estero"*;
 - *"assicurino assistenza anche di tipo economico in caso di rientro forzato di turisti da Paesi esteri in occasione di emergenze imputabili o meno al comportamento dell'organizzatore"*.

Al riguardo sorgono due interrogativi: il primo concerne la possibilità che il mercato assicurativo disponga o sia disposto a dotarsi di prodotti idonei a soddisfare le esigenze di cui alla presente norma; qualora si ottenessero rassicurazioni su questo primo aspetto, si porrebbe comunque un problema circa le ricadute di tipo economico-finanziario sul settore ed, in ultima analisi, sul turista.

Infine, non si condivide la formulazione della norma nella parte in cui prevede l'esonero dall'obbligo di cui al comma 1 per il prestatore di uno Stato membro dell'Unione europea che si stabilisce sul territorio nazionale se sussistono le condizioni di cui all'articolo 33 del D. Lgs. 59/2010.

Tale disposizione stabilisce infatti che *"ove previsto, l'obbligo di disporre di un'assicurazione di responsabilità professionale o altra garanzia non può essere imposto al prestatore che si stabilisce sul territorio se già coperto da una garanzia equivalente o essenzialmente comparabile, quanto a finalità e copertura fornita in termini di rischio o capitale assicurati o massimale della garanzia, nonché eventuali esclusioni dalla copertura, nello Stato membro in cui è già stabilito. Qualora*

l'equivalenza sia solo parziale, può essere richiesta una garanzia complementare per gli aspetti non inclusi".

Dal combinato disposto del citato art. 33 e dell'art. 52 dello schema di decreto legislativo sembrerebbe desumersi l'esenzione dagli obblighi assicurativi per gli operatori di Paesi membri dell'Unione Europea nel caso in cui lo Stato in cui siano già stabiliti escluda la necessità di una copertura assicurativa.

Se così fosse si verificherebbe un ingiusto vantaggio per gli operatori stranieri rispetto a quelli nazionali che sono sempre obbligati dotarsi di assicurazioni a loro spese, determinando effetti anticoncorrenziali. In tale ipotesi, sarebbe opportuna una riformulazione della norma, tale da escludere dubbi sulla soggezione di tutti gli operatori del settore ai medesimi obblighi, a tutela della concorrenza e degli interessi del turista.



Federazione Accompagnatori, Guide e Interpreti Turistici

La scrivente Federazione non condivide la scelta di inserire nell'articolato del decreto legislativo recante il codice del turismo disposizioni relative alla professione di guida turistica.

Invero, sarebbe stata maggiormente condivisibile la scelta, già seguita dai redattori del codice con riguardo alle professioni di maestro di sci e di guida alpina (art. 9 del codice), di rinviare la disciplina della materia ad una legge *ad hoc*.

Del resto, com'è noto, il disegno di legge per la comunitaria 2010 – già approvato dal Senato e attualmente all'esame della Camera – prevede una specifica delega al Governo per il riordino della professione di guida turistica, con particolare riguardo ai titoli ed ai requisiti per l'esercizio della professione.

Ciò posto appare inutile e controproducente portare avanti due provvedimenti paralleli diretti a disciplinare la stessa materia e che, ove approvati, rischierebbero di entrare in conflitto tra loro nonché di generare confusione in sede di applicazione.

La scrivente Associazione ritiene che il decreto attuativo della delega contenuta nella legge comunitaria per il 2010 sia la sede più opportuna per dettare una disciplina organica della professione di guida turistica, finalità che non può essere perseguita adeguatamente dai pochi articoli contenuti nel Codice del Turismo, ma che necessita di un provvedimento a sé stante, nel quale siano affrontati tutti i molteplici aspetti che ineriscono alla professione in esame.

Pertanto, si chiede che vengano stralciate dallo schema di decreto legislativo in esame le disposizioni relative alla materia delle guide turistiche.

In subordine, ove non fosse accolta la richiesta di stralcio, si fa presente che la Federazione è comunque nettamente contraria all'introduzione della figura della guida turistica nazionale.

Si ricorda che attualmente le guide esercitano la professione dopo aver superato un esame di abilitazione a livello provinciale (in alcuni casi regionale): dal momento che nel nostro Paese esistono ben 200.000 beni culturali, non è pensabile che uno stesso soggetto possa effettuare delle visite guidate sull'intero patrimonio nazionale, che presenta specificità regionali molto marcate, garantendo un alto livello delle prestazioni.

Si rileva altresì che anche le regioni italiane, caratterizzate da identità culturali molto differenziate, hanno interesse a che sia garantito un alto livello professionale delle loro guide turistiche, dal momento che realizzano un importante fattore di promozione di tutto il territorio, non solo dei monumenti più visitati, ma anche dei siti minori.

Orbene, l'introduzione della guida turistica nazionale comporterebbe uno scadimento inaccettabile della qualità dei servizi offerti al visitatore; inoltre, si rischierebbe una equiparazione e sovrapposizione delle competenze proprie della professione di guida e di quella accompagnatore turistico che invece sono diverse e complementari.

Infatti, l'Europa ha distinto chiaramente fin dal 1975 (Dir. 1975/368/CE e Dir. 1992/51/CE) la professione di **Guida Turistica** (*tourist guide*), alla quale riconosce caratteristiche di "specificità di area", da quella di **Accompagnatore** (*tour manager*), che assiste il gruppo nel corso del viaggio.

Tramite il C.E.N. (Comitato Europeo di Normalizzazione) sono state approvate le definizioni a livello europeo delle due professioni (Norma Europea EN 13809 del 2003):

"La Guida Turistica guida i visitatori nella lingua da loro scelta ed interpreta il patrimonio culturale e naturale di un territorio. Possiede normalmente una qualificazione specifica per un determinato territorio (area-specific qualification). Tale qualificazione è rilasciata e/o riconosciuta dall'autorità competente del Paese visitato."

"L'Accompagnatore Turistico conduce e supervisiona lo svolgimento del viaggio per conto del tour operator, assicurando il compimento del programma, e fornisce informazioni pratiche sui luoghi visitati."

Lo Standard Europeo sulla formazione minima richiesta alle Guide Turistiche operanti nei paesi membri, approvata dal C.E.N. (Norma Europea EN 15565 del 2008), entrata a far parte del corpo normativo nazionale in data 25-9-2008, ribadisce la competenza **territoriale** della professione di guida, nella cui formazione ha importanza fondamentale la conoscenza approfondita di materie multi-disciplinari relative al territorio di esercizio.

Si aggiunga che la Direttiva Europea 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali non impone all'Italia di modificare la normativa nazionale sulle guide turistiche.

Tale concetto è ribadito dall'Atto del Parlamento Europeo del 19-10-2007 (in risposta alla Petizione 0086/2007), secondo il quale *"La professione di guida turistica non è sottoposta a condizioni di formazione armonizzate a livello UE. Ogni Stato membro resta libero di disciplinare questa professione e di stabilire il tipo e il livello di qualifiche necessarie per esercitarla. Pertanto uno Stato membro ha anche la discrezione di decidere se disciplinare l'accesso alla professione e l'esercizio della stessa solo a livello nazionale ovvero delegare le competenze in ambito legislativo ed esecutivo a un livello inferiore dell'amministrazione territoriale, come ha fatto l'Italia"*.

La Direttiva Europea 2005/36/CE sulle professioni ed il D. Lgs. 206/2007 regolamentano, per le guide abilitate in altro Stato membro, (a) il "diritto di stabilimento" e (b) "la prestazione temporanea". Interpretazioni estensive e non dovute della "prestazione temporanea" permetterebbero di esercitare la professione di guida turistica senza possederne le competenze e quindi senza "i requisiti professionali" che le Direttive Europee non cancellano.

Infine, si rileva che, ove si ritenesse opportuno mantenere le disposizioni in materia di guide turistiche all'interno del Codice del Turismo sarebbe necessario inserire nell'articolato una definizione delle professioni di guida e di accompagnatore turistico. Per la definizione di guida si rimanda integralmente a quella contenuta nel disegno di legge C. 2922 mentre per ciò che concerne l'accompagnatore turistico si riporta di seguito una proposta di articolato.

Codice del Turismo – Art. ... professione di accompagnatore turistico.

La professione di accompagnatore turistico è disciplinata dalla legislazione statale e regionale, nel rispetto delle Direttive Europee e dei principi fondamentali di cui al presente articolo, ai sensi dell' art. 17, comma 3, della Costituzione.

- 1) L'accompagnatore turistico è chi, per professione, accompagna, accoglie, assiste, coordina gruppi e/o singoli, in occasione di viaggi o eventi, su tutto il territorio nazionale o all'estero, dirige e supervisiona lo svolgimento del viaggio, cura la corretta attuazione del programma turistico predisposto dagli organizzatori, garantisce accoglienza ed assistenza in porti, aeroporti, stazioni, strutture e luoghi dove siano richieste le sue prestazioni professionali, fornisce informazioni pratiche, elementi significativi e notizie d'interesse turistico delle zone di viaggio e transito, al di fuori dell'ambito delle competenze specifiche delle guide turistiche e delle guide ambientali - escursionistiche.
- 2) I requisiti di accesso alla professione sono:
 - a) maggiore età;
 - b) cittadinanza italiana o di altro Paese membro dell'U.E.. Sono ammessi all'esercizio della professione anche i cittadini extracomunitari in regola con le disposizioni vigenti in materia di immigrazione e di lavoro autonomo, fatti salvi eventuali accordi bilaterali in materia;
 - c) assenza di condanne passate in giudicato per delitti non colposi per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a due anni e nel massimo a cinque anni, fatti salvi gli effetti della riabilitazione;
 - d) almeno uno dei seguenti titoli:
 - laurea o diploma universitario in materia turistica o titolo equipollente secondo i criteri di cui all'art. 4 del Decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 22 ottobre 2004, n.270;
 - oppure lauree o diplomi universitari in lingue, scienze economiche, politiche, sociali e della comunicazione, più la frequenza di un corso di formazione professionale di almeno 600 ore, da svolgere in convenzione con istituti di istruzione universitaria, enti di formazione, d'intesa con le associazioni professionali degli accompagnatori maggiormente rappresentative. Detto corso dovrà essere istituito o approvato e riconosciuto idoneo dalle Regioni.
 - e) superamento di un esame di abilitazione per la verifica delle competenze tecnico-professionali, culturali e linguistiche specifiche. Detto esame, consistente in una prova scritta ed una verifica orale, svolto dalle Regioni, dovrà accertare, la competenza nelle seguenti materie:
 - I. lingua italiana al livello C1, come da quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER);

- II. conoscenza di almeno 2 lingue straniere, di cui la lingua fondamentale a livello C1 e quella successiva ed eventuali altre, almeno a livello B2, come individuati dal QCER.
- III. geografia turistica, politica ed economica italiana, europea ed extra europea;
- IV. tecnica ed organizzazione turistica;
- V. norme relative alle comunicazioni e ai trasporti in Italia e negli altri Paesi europei ed extra europei;
- VI. legislazione turistica e doganale italiana, europea ed extra-europea; norme di deontologia professionale;
- VII. tecniche di comunicazione, fondamenti di psicologia e di gestione dei gruppi;
- VIII. nozioni elementari di pronto soccorso, di educazione sanitaria, con particolare riguardo alla prevenzione delle malattie infettive riferite ai Paesi a rischio.

3. Il tesserino professionale rilasciato dalle Regioni, a seguito del superamento dell'esame di abilitazione, dovrà essere identico per tutto il territorio nazionale.
4. Le Regioni istituiscono albi degli accompagnatori turistici abilitati e sono tenute ad inviare gli stessi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento del Turismo, a costituzione dell'albo nazionale degli accompagnatori turistici abilitati.
5. Le Regioni, d'intesa con le associazioni professionali degli accompagnatori maggiormente rappresentative, emanano atti o regolamenti applicativi delle norme contenute nel presente articolo, istituiscono e regolamentano i corsi di formazione, disciplinano le modalità di svolgimento di sessioni degli esami di abilitazione e le sanzioni in caso di mancato rispetto della normativa.



Federazione delle Imprese di Noleggio auto e autobus con conducente

La Federnoleggio Confesercenti, Federazione delle Imprese di Noleggio auto e autobus con conducente, ritiene di potere a ragione chiedere il riconoscimento delle imprese professionali di trasporto persone operanti sul mercato dell'offerta commerciale ed imprenditoriale quali "imprese turistiche" a tutti gli effetti.

Ad avviso della Federnoleggio, infatti, la tradizionale classificazione delle imprese turistiche derivante dalle scelte normative dei decenni passati non corrisponde più alla realtà attuale, in cui l'impresa di trasporto, soprattutto quella con autobus ma anche con le realtà a valenza sempre più turistica delle limousine e dei minivan, rappresentano ormai scelte sempre più frequenti ed essenziali per qualsiasi tipologia di servizio turistico: dalla semplice gita scolastica o delle associazioni culturali, al viaggio organizzato, ai transfert per spostamenti all'interno di pacchetti predefiniti o tra le diverse tipologie di strutture ricettive e aeroporti, stazioni, porti, ecc.