



**Audizione di
Confturismo-Confcommercio
presso la Commissione X
Attività produttive, Commercio e Turismo
della Camera dei deputati**

**DISEGNO DI LEGGE N.1698
Delega al Governo
in materia di Turismo**

Roma - 28 maggio 2019



Onorevole Presidente, Onorevoli Vice Presidenti, Segretari e Componenti della X Commissione Attività produttive, Commercio e Turismo della Camera dei Deputati,

con la presentazione e l'esame in questa sede del Disegno di legge recante delega al Governo in materia di Turismo, ha inizio un processo importante, più volte invocato, in questi anni, da operatori e professionisti del settore per il tramite della rispettive Organizzazioni di rappresentanza.

In questo contesto, Confturismo-Confcommercio - espressione unitaria delle Organizzazioni nazionali rappresentative delle imprese e delle professioni turistiche aderenti a Confcommercio-Imprese per l'Italia e struttura associativa di coordinamento per il comparto del turismo promossa dalla Confederazione stessa – si presenta a voi per fornire all'esame in corso il proprio contributo.

A) L'importanza del settore Turismo nell'economia italiana

Ha inizio un processo importante, dicevamo, perché il risultato che da esso ci attendiamo è un provvedimento di legge, o una serie di provvedimenti, che, nel rispetto dell'attuale assetto costituzionale e della conseguente ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, restituisca al Turismo – settore primario dell'economia nazionale – un quadro di riferimento normativo chiaro, unitario e omogeneo.

Infatti, lasciando per una volta da parte i classici dati su arrivi, presenze, permanenza media a destinazione e spesa dei turisti nazionali ed esteri, basta uno sguardo ai valori di seguito riportati, semplici elaborazioni di dati ufficiali Istat e Banca d'Italia, per identificare l'apporto positivo preponderante che il settore conferisce alla formazione della bilancia commerciale italiana, superiore a quello di abbigliamento, arredamento e alimentare messi insieme, del valore aggiunto e di nuova occupazione, dove il Turismo è secondo solo alla voce delle Professioni.



CONF COMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



Le 4A del made in Italy

valori assoluti in mln. di euro

	export	import	saldo
Accoglienza	361.560	233.333	128.227
Abbigliamento	280.768	186.197	94.571
Arredamento	95.237	19.866	75.371
Alimentare	342.453	424.310	-81.857
TOTALE	1.080.018	863.706	216.312

La mappa del valore aggiunto

variazione percentuale del **valore aggiunto** 2017/2001 (X) e 2017/2007 (Y)

	2017/2001 (X)	2017/2007 (Y)
agricoltura	-3,7	-1,5
manifattura	-5,5	-12,0
costruzioni	-23,0	-31,9
commercio	5,4	0,4
trasporti e logistica	-5,8	-12,6
turismo	8,3	6,8
comunicazione	27,8	3,0
credito	20,8	2,7
immobiliare	11,5	5,4
professioni	-3,3	-6,8
PA	-0,9	-2,1
tempo libero e serv. alle persone	8,1	2,2
totale economia	1,4	-4,8

La mappa dell'occupazione

variazioni percentuali degli **occupati** 2017/2001 (X) e 2017/2008 (Y)

	2017/2001 (X)	2017/2008 (Y)
agricoltura	-14,2	-4,6
manifattura	-13,7	-13,4
costruzioni	-6,3	-23,0
commercio	5,0	-1,2
trasporti e logistica	1,7	0,1
turismo	43,1	19,8
comunicazione	7,4	0,2
credito	2,0	-6,2
immobiliare	30,5	11,8
professioni	43,2	13,3
PA	2,5	0,8
tempo libero e servizi alle persone	37,1	12,9
totale economia	7,0	-1,0

B) Come siamo arrivati alla situazione attuale e cosa manca

A fronte di questa realtà si evidenzia che la cornice normativa nazionale di riferimento per il settore – il decreto legislativo 23 maggio 2011 n.79 Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo – presenta oggi un testo “monco”, risultato della sentenza n.80/2012 della Corte costituzionale, che ne ha disattivato, in tutto o in parte, ben 19 articoli su 69 dell’Allegato 1. Tale norma, comunque, era già nata con una impostazione singolare, riunendo i recepimenti di ben due Direttive Comunitarie – quella relativa ai contratti di multiproprietà e quella relativa ai pacchetti turistici – con ciò che avrebbe dovuto essere l’evoluzione delle precedenti leggi quadro sul Turismo: la Legge 29 marzo 2001 n.135, *Riforma della legislazione nazionale del turismo* che, a sua volta, aveva sostituito la precedente Legge 17 maggio 1983 n.217, *Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell’offerta turistica*.

Questo, nel 2011, era il risultato delle “tempeste” che, in rapida sequenza, si erano abbattute sul Turismo e dei tentativi di porvi rimedio, riassumibili nei seguenti passaggi:

- Legge costituzionale 24 ottobre 2001 n.3 – *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* – che, con l’inserimento delle competenze sul Turismo fra quelle esclusive delle Regioni, di fatto mette in discussione l’architettura della summenzionata Legge 29 marzo 2001 n.135, varata appena 5 mesi prima;
- D.P.C.M. 13 settembre 2002 - *Recepimento dell’accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico* – che coniuga i contenuti della summenzionata Legge 29 marzo 2001 n.135 con l’assetto delle competenze fissato dalla modifica del titolo V della Costituzione nel frattempo intervenuta;
- Legge 28 novembre 2005 n. 246 - *Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005* – che pone le basi per la delega di cui il Governo successivamente si avvarrà per emanare il “Codice del turismo”;



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



- Decreto legislativo 23 maggio 2011 n.79 - *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo* – che abroga la legge 29 marzo 2001 n. 135;
- Sentenza 80/2012 della Corte costituzionale che, in parziale accoglimento dei ricorsi presentati dalle Regioni Puglia, Toscana, Umbria e Veneto, dichiara in tutto o in parte incostituzionali diversi articoli dell'Allegato 1 del summenzionato Decreto legislativo 23 maggio 2011 n.79, a soli 9 mesi dalla sua emanazione.

Al termine di questo processo viene quindi a mancare nella cornice normativa nazionale per il settore un riferimento, seppure di minima, ad elementi di rilievo per lo sviluppo delle attività turistiche, quali, ad esempio:

- la definizione di “strutture ricettive alberghiere”;
- l'individuazione di standard minimi nazionali per le imprese turistiche ricettive;
- la definizione di “strutture ricettive extralberghiere”;
- la definizione di “strutture ricettive all'aperto”;
- la definizione di “agenzie di viaggio e turismo”;

C) La delega, con i suoi principi e criteri direttivi: cosa si può fare concretamente?

Tornando quindi al tema della delega che il Governo chiede al Parlamento, il testo del disegno di legge n.1698 è decisamente meglio focalizzato rispetto a quello della delega, di contenuto trasversale, che il Governo di allora aveva esercitato nel 2011 producendo il Codice del turismo. Inoltre, la formulazione del comma 2 dell'articolo 1 appare particolarmente densa.

Fra i principi e criteri direttivi ai quali la delega fa riferimento nel comma 2 dell'articolo 1 segnaliamo, in particolare:

1. **organizzare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività:** dall'applicazione di questo criterio ci attendiamo una strutturazione più leggibile delle disposizioni attualmente contenute nel Decreto legislativo 23 maggio 2011 n.79 che, come dicevamo in apertura, non solo mette insieme provvedimenti di natura oggettivamente diversa (multiproprietà, pacchetti turistici,



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



ordinamento e mercato del turismo), ma lo fa anche ordinando le disposizioni secondo un criterio non immediatamente comprensibile (articolato, allegati, allegati di allegati);

- 2. coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, il testo delle disposizioni legislative vigenti:** essendo previsto al successivo comma 3 l'utilizzo dello strumento dell'intesa con la Conferenza Unificata, questa attività dovrebbe, a nostro avviso, risultare nella proposta e adozione, a livello nazionale, di quelle definizioni e requisiti minimi che, come già detto, sono venuti a mancare, a partire dal 2012, nel Codice del turismo, partendo dagli elementi comuni a tutti gli ordinamenti delle Regioni e Province Autonome. In una logica di **opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa**, l'intesa potrebbe anche andare oltre. Non solo inserendo definizioni relative a tipologie di attività turistica che, nel 2011, ancora non c'erano o erano poco diffuse, come i marina resort, le aree attrezzate sosta camper o i condhotel, ma anche a recuperando e valorizzando, nell'impianto complessivo della norma, il ruolo turistico di comparti che, pur partecipando attivamente alla filiera di creazione di valore aggiunto del settore, ne sono esclusi: è il caso del comparto della ristorazione, di quello dell'intrattenimento, dei porti turistici e degli stabilimenti balneari, per citare alcuni esempi. Un ulteriore intervento di modifica, o aggiornamento, si impone, a nostro avviso, per la regolamentazione delle locazioni brevi, attualmente già previste all'articolo 53 del Codice del turismo ma disciplinate da un rinvio generico alle disposizioni del Codice civile, che giudichiamo insufficiente. Quest'ultimo tema, unito a quello ben più ampio dell'effetto complessivo che l'economia della condivisione ha fatto registrare sul Turismo negli ultimi 8 anni, merita, a nostro avviso, una riflessione attenta del Governo e delle Regioni e Province Autonome nell'aggiornamento del Decreto legislativo 23 maggio 2011 n.79 che ci si propone di operare. Sempre in tema di coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, emerge il caso dei direttori tecnici delle agenzie di viaggio e turismo, figura prevista all'articolo 20 del Codice del turismo che solo in parte è stato dichiarato illegittimo dalla sentenza della Corte costituzionale del 2012. Resta in particolare in vigore il primo comma che rimandava a un successivo DPCM, da emanarsi previa intesa con la Conferenza Unificata, la fissazione dei requisiti



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



professionali di tale figura. Nelle more che ciò avvenisse, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha nel frattempo svolto un'indagine in merito a possibili distorsioni della concorrenza determinate dal complessivo assetto della disciplina sulla figura professionale del direttore tecnico, conclusasi con comunicazione del 2 febbraio 2017, ai Presidenti del Senato, della Camera, del Consiglio dei Ministri nonché delle Regioni e Province Autonome. Il Garante afferma che l'attuale disciplina nazionale e regionale delle agenzie di viaggio e turismo e del direttore tecnico appare produrre una restrizione della concorrenza ingiustificata e discriminatoria. Il Garante esprime parere negativo alla sussistenza di requisiti che giustifichino – a legislazione vigente – l'obbligo per le agenzie di dotarsi di tale figura, in quanto mancherebbero, sempre a giudizio del Garante, asimmetrie informative tra consumatore ed operatore economico tali da rendere necessario che l'accesso all'attività di agenzia di viaggio sia consentito solo a quanti possiedono, direttamente o a mezzo di un direttore tecnico, specifici requisiti di qualificazione professionale. Pur non condividendo tale giudizio, la nostra Organizzazione ritiene che l'esercizio della delega che il Governo oggi richiede debba esplicitarsi – previa Intesa con la Conferenza Unificata - anche in una nuova formulazione dell'articolo 20 del Codice del turismo, ed in particolare in una normativa uniforme sul territorio nazionale, che preveda, in capo al medesimo, funzioni e responsabilità specifiche qualificanti, soprattutto agli occhi dei consumatori, e di conseguenza un percorso professionalizzante con la certificazione delle relative competenze, oppure, in alternativa, ne sancisca l'abolizione;

- 3. armonizzare con il diritto europeo la normativa nazionale in materia di turismo mediante il riordino della normativa in materia di professioni turistiche:** il criterio ci appare ristretto, proprio in quanto limitato alla “armonizzazione con il diritto europeo”. La questione infatti è, a nostro avviso, anche di natura nazionale. Partendo dal dato di fatto che l'articolo 6 dell'Allegato 1 del Decreto legislativo 23 maggio 2011 n.79 – rubricato “Professioni turistiche”- non è stato oggetto di giudizio di incostituzionalità nella sentenza 80/2012, il punto è definire con precisione cosa si intende, nell'ambito del DDL delega e in generale, per professioni turistiche. La legge quadro per il turismo del 1983 (Legge 17 maggio 1983 n.217) ne elencava nel dettaglio 10. Il Decreto



CONF COMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



legislativo 23 maggio 2011 n.79 – riprendendo pressoché in toto il contenuto dell'articolo 7 comma 5 della Legge 29 marzo 2001 n.135 – definisce professioni turistiche le “attività aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, i servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati”. Il Comitato Europeo di Normazione (CEN) definisce solo 2 professioni turistiche: quella di Guida e quella di Accompagnatore. Quindi, se si intende confermare il perimetro della delega richiesta dal Governo alla sola armonizzazione con il diritto europeo, allora l'esercizio della stessa dovrà limitarsi a considerare Guide e Accompagnatori turistici, e quindi tanto vale esplicitare i nomi di queste due categorie professionali nel testo del DDL all'articolo 1 comma 2 lettera g) punto 1). Se invece l'esercizio della delega dovrà abbracciare l'intero mondo delle Professioni turistiche, come indicate, seppure non specificamente definite, al summenzionato articolo 6, operando un effettivo “riordino” della normativa, che vede una produzione di livello Regionale e delle Province Autonome ampia e talvolta difforme, allora, premesso che l'Intesa con la Conferenza Unificata assumerà un ruolo cruciale, il riferimento all'armonizzazione con il diritto europeo appare utile solo in parte. In ogni caso, per quanto attiene alla professione di Guida turistica, partendo dal dettato dell'articolo 3 della Legge 6 agosto 2013 n. 97, si ritiene che l'abilitazione debba essere confermata come valida su tutto il territorio nazionale e che anche la relativa regolamentazione, da porre in essere mediante la revisione normativa prevista nel DDL, debba definire requisiti unici in tutta Italia sia per l'accesso alla professione di nuovi aspiranti sia per l'esercizio della medesima da parte delle Guide già abilitate in Italia, in quest'ultimo caso senza ulteriori esami e incombenze procedurali. Il percorso di accesso al titolo professionale, con la relativa certificazione delle competenze, dovrà, a nostro avviso, essere configurato in maniera seria, articolata e selettiva, prevedendo una laurea triennale come requisito minimo di accesso, oltre ad un'adeguata conoscenza linguistica;

4. ***armonizzare con il diritto europeo la normativa nazionale in materia di turismo mediante la revisione della normativa relativa alla classificazione della strutture alberghiere:*** si ritiene che, con le



CONF COMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



modifiche introdotte dalla Legge di stabilità per il 2016 all'articolo 10 del decreto legge 31 maggio 2014 n. 83, il Ministero competente per il turismo avrebbe già potuto aggiornare gli standard minimi, uniformi in tutto il territorio nazionale, dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive e delle imprese turistiche, ivi compresi i condhotel e gli alberghi diffusi, tenendo conto delle specifiche esigenze connesse alla capacità ricettiva e di fruizione dei contesti territoriali e dei sistemi di classificazione alberghiera adottati a livello europeo e internazionale. Ad ogni buon conto, se il Governo ritiene di volere chiedere una nuova specifica delega per svolgere tale attività, questa deve, a nostro avviso, tenere conto di tutti i termini dalla questione già da tempo al centro dell'attenzione del legislatore, incluso il riferimento esplicito non solo al "diritto europeo" ma anche ai "sistemi di classificazione alberghiera adottati a livello europeo", in linea con quanto ha peraltro espresso il Parlamento UE nella risoluzione del 29 ottobre 2015 sulle nuove sfide e strategie per promuovere il turismo in Europa. A tale riguardo, prevedere, nell'esercizio della delega, che sia consentito agli alberghi italiani di utilizzare, su base volontaria, il sistema europeo di classificazione alberghiera Hotelstars Union, al quale aderiscono attualmente 17 Paesi, è cosa condivisibile e utile;

5. ***armonizzare con il diritto europeo la normativa nazionale in materia di turismo mediante la semplificazione delle procedure di raccolta, condivisione, monitoraggio e analisi dei dati ai fini della realizzazione di un codice identificativo nazionale***: in questo punto il testo del DDL delega appare di difficile lettura e potrebbe essere meglio formulato. Più chiara è la descrizione fatta nella relazione di accompagnamento – che tuttavia non sostituisce il testo ufficiale della delega – dove si parla di "*previsione di un sistema di monitoraggio della domanda e dell'offerta turistica al fine di conseguire il miglioramento della qualità dei servizi turistici offerti e di istituire un codice identificativo nazionale*". A tale proposito, ricordiamo che la richiesta di intensificare, anche con l'utilizzo delle più moderne tecnologie, i controlli sull'offerta di servizi turistici al fine di arginare lo spaventoso fenomeno dell'abusivismo totale o della parziale elusione delle regole esistenti, è sempre stata portata avanti con forza dalle nostre organizzazioni, con particolare riferimento ai comparti della ricettività, della ristorazione e dell'intrattenimento nonché dell'intermediazione



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



turistica. Nel primo caso, riteniamo di fondamentale importanza – e tutto sommato piuttosto facile da realizzare - l'istituzione di un codice identificativo nazionale obbligatorio per gli affitti brevi e di un registro pubblico, accessibile ai consumatori e agli organi di controllo, che consenta di identificare ubicazione e caratteristiche degli alloggi offerti, nonché le generalità di coloro che li gestiscono, anche ai fini del controllo sullo svolgimento corretto degli adempimenti che la pubblica amministrazione impone. L'obbligo di pubblicare tale codice in tutte le comunicazioni dirette al pubblico renderebbe poi immediatamente evidente, e quindi escluderebbe dall'accesso a buona parte del mercato, le attività condotte irregolarmente conseguendo quindi l'obiettivo, peraltro dichiarato nel testo della delega, del miglioramento della qualità dell'offerta. Analoga posizione esprimiamo per quanto riguarda il comparto delle agenzie di viaggio e turismo, anch'esso colpito pesantemente dal fenomeno dell'abusivismo. In questo caso, tra l'altro, una buona base di partenza per raccogliere e rendere pubblici i dati dell'offerta che opera in modo regolare è costituita dal portale INFOTRAV – Informazioni in tempo reale sulle agenzie di viaggio – che è stato negli anni passati coordinato dalla Direzione Generale Turismo del MIBACT e sostenuto finanziariamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito del Sistema Modus. I dati in esso contenuti, previo aggiornamento complessivo dell'impianto, potrebbero essere facilmente arricchiti con quelli relativi alle coperture per insolvenza e fallimento nonché delle Associazioni senza scopo di lucro che operano nel comparto, realizzando, in questo modo, un servizio utile e facilmente accessibile per il miglioramento dell'offerta in questo comparto. Diverso, e più complesso, è l'intervento da operare nel campo della somministrazione e dell'intrattenimento, dove, alla piaga dell'abusivismo, si sommano coloro che svolgono attività puramente commerciali sotto la copertura di iniziative a scopo sociale, mentre andrebbero definite in maniera inequivocabile le caratteristiche quadro che eventi quali sagre e/o manifestazioni pubbliche dovrebbero avere per poter essere autorizzate.

D) Conclusioni

Confturismo-Confcommercio:



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



1. ritiene utile l'iniziativa del Governo di chiedere delega al Parlamento per adottare uno o più decreti legislativi in materia di Turismo e auspica che l'emanazione dei provvedimenti connessi all'esercizio della delega stessa avvenga, almeno per alcuni dei temi da trattare, ben prima del termine massimo fissato di 2 anni;
2. ritiene che, in alcune parti, la delega potrebbe essere meglio formulata, con particolare riferimento all'articolo 1 comma 2 lettera g) punti 1), 2) e 3), anche per garantire l'aderenza del testo dell'articolato a quanto espresso nella relazione di accompagnamento;
3. ritiene utile indicare alcuni suggerimenti per l'ottimale esercizio della delega stessa, presentati, in questo documento, nella sopra riportata sezione C);
4. si mette, sin da ora, a disposizione del Governo e del Ministero competente per partecipare, con propri contributi, allo studio dei testi dei decreti legislativi con i quali, a delega ottenuta, si darà corso ai contenuti della medesima.