



**Commissione X
Attività produttive, Commercio e Turismo
Camera dei deputati**

**Audizione di
Confturismo-Confcommercio**

**AC. 1698
Delega al Governo
in materia di Turismo**

Roma - 28 maggio 2019

Con il 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 – ringrazia per l'opportunità di 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 estremamente significativo che il settore conferisce alla formazione della bilancia commerciale italiana nonché del valore aggiunto e di nuova occupazione, dove il Turismo, in termini di variazioni percentuali dal 2001, è secondo solo alla voce delle Professioni.

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



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



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 dichiarato illegittimi, in tutto o in parte, ben 19 articoli su 69 dell’Allegato 1. Tale norma, comunque, era già nata con un’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;



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 in analisi è decisamente meglio focalizzato rispetto alla 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, 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 specificato al comma 3 che l'adozione dei decreti legislativi con i quali la delega verrà esercitata avverrà “previa intesa in sede di 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**



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



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 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 o semplicemente accennati: 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 nel 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 professionali di tale figura. Nelle more che ciò avvenisse, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha 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 sostiene che non sarebbero giustificate talune limitazioni previste in alcune legislazioni regionali per sostenere l'esame di abilitazione. 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:** la questione dell'armonizzazione della normativa nazionale con il diritto europeo è da tempo un punto cruciale delle tematiche del Turismo. A questo proposito richiamiamo il lavoro svolto dal Governo che, nella definizione della Legge di bilancio 2019, ha dedicato ben 11 commi all'avvio di un processo di riforma della normativa sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Un articolato studiato proprio con l'obiettivo di contemperare la



CONF COMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



sfera di applicazione della Direttiva servizi con la realtà e struttura del sistema italiano del demanio, i cui effetti al momento sono però limitati alle sole concessioni marittime, mentre Confturismo-Confcommercio si è fatta più volte interprete dell'esigenza di estenderlo anche a quelle delle acque interne. Tornando però allo specifico di quanto scritto all'articolo 1 comma 2 lettera g) punto 1 del DDL delega in analisi, 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 maggiore 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 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". L'esercizio della delega dovrà, a nostro avviso, 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. Questo, ovviamente, previa intesa con la Conferenza Unificata;

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 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 alle 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 specifica delega per operare la revisione della normativa relativa alla classificazione della strutture alberghiere, 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, appunto, ai "sistemi di classificazione alberghiera adottati a livello europeo". 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;



CONF COMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



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 potrebbe essere diversamente formulato per renderlo più efficace. 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 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 complessiva. Diverso, e più complesso, è l’intervento da operare nel campo della somministrazione di alimenti e bevande 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.



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA



D) Conclusioni

Confturismo-Confcommercio:

1. ritiene utile l'iniziativa del Governo e auspica che l'emanazione dei provvedimenti connessi all'esercizio della delega in esame 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 diversamente formulata per renderla più efficace, 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 per partecipare, con propri contributi, alla fase attuativa della delega.