

Le novità in materia di attività delle agenzie di viaggio contenute nel codice del turismo (allegato I del decreto legislativo n° 79 del 2011)

Autore: Visconti Gianfranco

In: Diritto civile e commerciale

1) Le norme sull'attività di agenzia di viaggio introdotte dal Codice del Turismo (Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011) e la loro efficacia.

L'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011 contiene il Testo Unico denominato "Codice della normativa statale in materia turistica" o "**Codice del turismo**" che raccoglie, appunto, le norme statali in materia di turismo, quindi sia quelle di derivazione comunitaria, emanate per recepire Direttive europee, sia alcune norme di emanazione esclusivamente statale.

Questa distinzione fra **norme legislative di derivazione comunitaria e norme di emanazione statale** è molto importante perché i commi 1° e 4° dell'articolo 117 della Costituzione assegnano alle **Regioni** la **competenza legislativa esclusiva in materia di turismo**, fatto salvo il rispetto "dei **vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario** e dagli obblighi internazionali", vale a dire, sostanzialmente, gli **obblighi di adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme contenute nelle Direttive comunitarie** e nelle convenzioni internazionali. Il titolare della competenza relativa all'adeguamento legislativo della legislazione italiana alle Direttive europee è lo **Stato** (e non le Regioni), ai sensi della lettera a) del 2° comma dell'art. 117 Cost. Le Regioni, a loro volta, hanno l'obbligo di conformarsi alle (e di fare rispettare le) norme legislative statali con cui sono state recepite le Direttive europee in materia di turismo, come pure in qualsiasi altra materia, anche di competenza legislativa regionale esclusiva.

Se, invece, una norma legislativa statale in materia di turismo non è stata emanata in attuazione di una

Direttiva comunitaria su di essa **prevalgono le norme legislative regionali in virtù della competenza legislativa esclusiva che l'art. 117 Cost. assegna alle Regioni sul turismo**. Vi è un'unica eccezione a questa regola ed è quella che la norma legislativa statale si applica se non vi sono norme regionali su quello specifico aspetto dell'attività turistica ed, ovviamente, fino al momento in cui la Regione non le emana. Ma è un caso piuttosto difficile a verificarsi.

Il Codice del turismo, agli articoli 1 e 2, comma 1°, ricorda che le sue norme devono rispettare i limiti della competenza legislativa statale in materia di turismo, ma, come vedremo, in pratica non lo fa, perché assieme a norme di attuazione di Direttive comunitarie¹ esso contiene anche norme di emanazione esclusivamente statale che violano tale competenza e che sono, pertanto, costituzionalmente illegittime ed inefficaci rispetto alle contrastanti norme legislative regionali.

In particolare, il **Codice del turismo contiene alcune norme in materia di disciplina dell'attività di agenzia di viaggio**, precisamente quelle riportate dagli **articoli da 18 a 21** che costituiscono il Capo I del Titolo IV di questo testo legislativo. Queste norme, eccetto l'ultima dell'elenco che riportiamo di seguito, non sono state emanate in attuazione di Direttive comunitarie, ma sono di origine esclusivamente statale.

Verificheremo, pertanto, **se queste norme** siano efficaci o meno (e costituzionalmente legittime o meno), cioè se **violano la competenza legislativa esclusiva che l'art. 117 Cost. assegna alle Regioni in materia di turismo**. Vedremo, in tal modo, nel caso di contrasto fra queste norme statali e le norme regionali che regolano l'attività delle agenzie di viaggio, quale di esse prevalga e, di conseguenza, trovi applicazione nella pratica.

Queste norme introducono od, almeno, vorrebbero introdurre delle **importanti novità** nella disciplina legislativa dell'attività di agenzia di viaggio e precisamente:

1.

sono considerate agenzie di viaggio “le **imprese esercenti in via principale l’organizzazione dell’attività di trasporto (di persone)** terrestre, marittimo, aereo, lacuale e fluviale **quando assumono direttamente l’organizzazione di viaggi**, crociere, gite ed escursioni comprendendo prestazioni e servizi aggiuntivi rispetto a quelli strettamente necessari al trasporto (delle persone) ed altresì quelle che esercitano attività locali e territoriali di noleggio (di mezzi di trasporto), nonché ogni altra impresa che svolge attività ricollegabili alle precedenti (comma 2° dell’art. 18 del Codice del turismo)”. La norma significa chiaramente che queste imprese **sono considerate agenzie di viaggio ex lege** (e quindi possono organizzare e/o vendere viaggi organizzati) perché, altrimenti, non cambierebbe quasi nulla rispetto alla situazione attuale in cui, per esempio, le compagnie crocieristiche che vogliono organizzare e/o vendere le crociere da effettuare sulle proprie navi devono dotarsi dell’autorizzazione regionale all’esercizio dell’attività di agenzia di viaggio². E’ evidente che una norma simile apre il mercato dell’organizzazione e dalla vendita al dettaglio dei viaggi ad un grande numero di imprese di trasporto di persone senza nemmeno richiedere ad esse l’acquisizione delle competenze professionali necessarie per l’esercizio di queste attività.

Questa disposizione non attua nessuna norma contenuta in una Direttiva europea ed è in contrasto con le disposizioni di tutte le leggi regionali che riservano esclusivamente alle agenzie di viaggio l’attività di organizzazione e di vendita al pubblico di viaggi (per esempio, per la Puglia, la lettera a del comma 1° dell’art. 3 della Legge Regionale 34/2007). Per tali motivi **il 2° comma dell’art. 18 del Codice del turismo è illegittimo costituzionalmente** per violazione della competenza legislativa esclusiva che l’art. 117 Cost. assegna alle Regioni **ed è inefficace**, cioè si può disapplicare, **nella pratica perché, nel contrasto di esso con le leggi regionali, si applicano queste ultime.**

Di conseguenza, se un’**impresa** che esercita l’**attività di trasporto di persone** vuole anche organizzare viaggi deve **dotarsi** (o deve dotare una società controllata) **di tutti i requisiti che le leggi regionali richiedono per l’esercizio dell’attività di agenzia di viaggio** (perché, essendo state abrogate le Leggi 217/1983 e 135/2001, tali requisiti sono oggi previsti soltanto dalle leggi regionali), ma non

dell'autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività che, come vedremo nel quarto punto di questo elenco, è stata sostituita da una segnalazione certificata di inizio attività (c.d. S.C.I.A.) da inviare alla Regione (o alla Provincia, se delegata dalla Regione per esercitare le sue competenze in materia di agenzie di viaggio) in cui la nuova agenzia ha la sua sede operativa principale;

1.

l'esclusione dalle attività di organizzazione di viaggi di cui al punto precedente **della mera distribuzione di titoli di viaggio** (biglietti) (3° comma dell'art. 18). Questa norma non può che interpretarsi come **referita alle imprese di trasporto di persone** di cui al punto precedente e non come riferita alle agenzie di viaggio perché togliere a queste ultime l'esclusiva della vendita di biglietteria significherebbe privarle di uno dei loro core business. Questa norma non rappresenta una novità perché già prima dell'entrata in vigore del Codice del turismo le imprese di trasporto di persone erano le uniche abilitate a vendere i biglietti per i loro mezzi di trasporto, assieme alle agenzie di viaggio, così come previsto, per esempio, in Puglia dagli artt. 23 e 3, 1° comma, lettera b, della Legge Regionale 34/2007. Quindi non cambia nulla rispetto a prima e si continua ad applicare la norma regionale citata e le altre (di tutte le altre Regioni) che contengono norme simili;

1.

l'esclusione dall'attività di agenzia di viaggio dell'attività di distribuzione di voucher regalo³ (la norma dice erroneamente anche di "vendita" di questi voucher, ma se un voucher è in vendita non è in regalo e viceversa e, comunque, la vendita di voucher turistici è riservata da tutte le leggi regionali oggi in vigore alle agenzie di viaggio), cioè di buoni di credito di servizi turistici che permettono a chi li acquista o a chi ne dispone di fruire di questi ultimi. La produzione o emissione di questi voucher (detti anche "cofanetti") spetta soltanto alle agenzie di viaggio. Anche questa norma non rappresenta una novità perché a questa conclusione si arrivava già prima in via interpretativa. Anche in questo caso non cambia nulla rispetto al passato e si continua ad applicare, per esempio, la lettera d del comma 1° dell'art. 3 della Legge Regionale pugliese 34/2007 che assegna all'esclusiva competenza delle agenzie di viaggio l'emissione di voucher di servizi turistici;

1.

la novità più importante che ha introdotto il Codice del turismo, cioè l'Allegato I del Dlgs 79/2011, in materia di attività delle **agenzie di viaggio** è contenuta nel 1° comma dell'art. 21 di questo Testo Unico e consiste nel fatto che, **fermi restando i requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi regionali**, l'avvio di questa attività di impresa è **soggetto "alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività (c.d. SCIA) [...]** alle condizioni di cui alla Legge n° 241 del 1990".

L'attività dell'agenzia può essere **avviata dalla data della presentazione della segnalazione** all'amministrazione competente (in Puglia è la Provincia competente per territorio in quanto delegata dalla Regione con la Legge Regionale 34/2007), vale a dire dal giorno in cui si è presentata personalmente la SCIA presso l'ufficio protocollo dell'amministrazione oppure dal giorno in cui si è ricevuto l'avviso di ricevimento della SCIA inviata con raccomandata A.R. o per posta elettronica certificata (in questo caso l'avviso di ricevimento è un documento informatico chiamato ricevuta elettronica).

Quindi, l'avvio dell'attività di una agenzia di viaggio in Puglia non è più soggetta all'accoglimento della richiesta di apertura della stessa disciplinata dagli artt. 5 e 6 della Legge Regionale 34/2006, che abbiamo esaminato nel secondo paragrafo di questo articolo, ma solo alla presentazione alla Provincia di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività⁴ (SCIA) a cui, come prevede il comma 1° dell'art. 19 della Legge 241/1990, devono essere allegati i documenti comprovanti il possesso dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti, per esempio, dalla Legge Regionale pugliese 34/2007 al 2° comma del suo art. 6 e necessari per l'avvio di questa attività imprenditoriale che l'art. 21 del Codice del turismo ha lasciato immutati⁵. Allo stesso modo, i contenuti della Segnalazione non possono che essere quelli della previgente richiesta di autorizzazione all'avvio dell'attività previsti, per esempio, dal comma 2° dell'art. 5 sempre della Legge Regionale 34/2007. **L'amministrazione a cui si presenta la SCIA ha sessanta**

giorni di tempo per verificare la carenza dei requisiti e dei presupposti che la legge richiede per l'avvio dell'attività. Se verifica ciò deve adottare un **"provvedimento motivato di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi di essa"**⁶, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a **conformare** alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato dall'amministrazione, in ogni caso non inferiore a trenta giorni" (3° comma dell'art. 19 della Legge 241/1990).

La **norma statale del 1° comma dell'art. 21 del Codice del turismo** che assoggetta l'avvio di una agenzia di viaggio alla sola presentazione della Segnalazione Certificata di Inizio Attività **prevale sulle norme legislative regionali in contrasto con essa poiché essa attua la Direttiva CE n° 123 del 2006** (la c.d. Direttiva "Bolkestein") **sulla liberalizzazione delle attività di servizio**. Infatti, se si esamina l'art. 2 di questa Direttiva, attuato dagli artt. da 2 a 7 del Decreto Legislativo n° 59 del 2010 che ha recepito per la prima volta in Italia questo atto normativo comunitario, si vede come il turismo (che è, com'è noto, un'attività di servizio) non compare fra le attività a cui essa non si applica e, di conseguenza, rientra fra le attività a cui la Direttiva si deve applicare. Pertanto, **lo Stato Italiano, dovendo ottemperare ad un obbligo comunitario di liberalizzazione dell'avvio delle attività imprenditoriali turistiche, ha una competenza legislativa esclusiva od, almeno, concorrente** (se ritiene di non esercitare quella esclusiva) **per raggiungere questo obiettivo**. Le norme di legge che lo Stato emana con questa finalità sono, quindi, costituzionalmente legittime e sono efficaci, nel senso che prevalgono sulle eventuali norme legislative regionali in contrasto con esse.

Del resto, nel Codice del turismo vi è anche un'altra norma, il 1° comma dell'art. 16, che sottopone alla presentazione di una SCIA l'avvio di un'altra attività imprenditoriale turistica, vale a dire quella relativa all'esercizio delle strutture turistico - ricettive di qualsiasi tipo, alberghiere od extralberghiere. Anche con questa norma lo Stato Italiano ottempera all'obbligo di liberalizzazione dell'avvio delle attività imprenditoriali turistiche posto dalla Direttiva CE 123/2006. Quest'ultima norma sostituisce l'art. 83 del Dlgs 59/2010, abrogato dal Codice del turismo (art. 3, 1° comma, lettera o della prima parte del Dlgs 79/2011) che per la prima volta aveva liberalizzato l'avvio delle imprese turistico - ricettive.

A tutt'oggi, non essendo ancora stato compreso bene il significato dell'art. 21 del Codice del turismo, l'avvio dell'attività delle agenzie di viaggio continua ad essere fatto attraverso il procedimento di autorizzazione previsto dalle leggi regionali. Vi è stata, quindi e finora, una **mancata applicazione di fatto della norma**.

Ciò non comporta un grave problema dal punto di vista della possibilità di ottenimento dell'autorizzazione all'avvio dell'attività perché il provvedimento non è discrezionale: se un'impresa ha i requisiti previsti dalla legge per esercitare l'attività di agenzia di viaggio ha il diritto di ottenere la relativa autorizzazione. Questo procedimento non è, pertanto, "discriminatorio" dato che è basato su requisiti oggettivi, chiari e inequivocabili, trasparenti e accessibili (cioè conoscibili preventivamente) come prevedono l'art. 10, 2° comma, della Direttiva CE 123/2006 e l'art. 15, 1° comma, del Dlgs 59/2010 che l'ha recepito nell'ordinamento italiano.

L'unico svantaggio concreto rispetto alla SCIA è la maggiore lentezza del procedimento autorizzatorio (in Puglia, per esempio, esso può durare fino ad un massimo di 150 giorni⁷) **rispetto alla possibilità di avvio immediato dell'attività** che si ha con la presentazione della Segnalazione Certificata di Inizio Attività, così come previsto dal comma 2° dell'art. 2 della Legge 241/1990.

§ 2) L'esercizio dell'attività di organizzazione e vendita di viaggi da parte di associazioni senza scopo di lucro nell'articolo 5 del Codice del turismo.

Per quanto riguarda lo svolgimento di attività di organizzazione e vendita di viaggi da parte di associazioni senza scopo di lucro, la disciplina legislativa regionale è quella oggi in vigore, anche dopo l'emanazione dell'art. 5 del Codice del turismo contenuto nell'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011. Vediamo perché.

L'art. 5 del Codice del turismo, intitolato erroneamente "imprese turistiche senza scopo di lucro"⁸,

stabilisce, al suo 1° comma, che **“le associazioni** che operano nel settore del turismo giovanile e per finalità ricreative, culturali, religiose, assistenziali o sociali (praticamente tutte o quasi), **sono autorizzate ad esercitare le attività** di cui all’art. 4 (cioè le attività di produzione, commercializzazione, intermediazione e gestione di prodotti e di servizi [...] concorrenti alla formazione dell’offerta turistica, quindi, essenzialmente, le attività **ricettive**⁹ e quelle **di produzione e vendita di viaggi organizzati**), **nel rispetto delle medesime regole e condizioni** (quelle **previste per le imprese turistiche**, ditte individuali e società, quindi organizzazioni a scopo di lucro), **esclusivamente per gli associati**, anche se appartenenti ad associazioni straniere aventi finalità analoghe e legate tra loro da accordi di collaborazione” (1° comma). Esse hanno l’obbligo di rispettare i diritti del turista (soprattutto quelli di cui egli gode come consumatore dei servizi turistici) riconosciuti dall’ordinamento nazionale e dall’Unione Europea (2° comma): non si capisce perché quest’ultima norma non ricordi anche quelli riconosciuti dalle norme legislative statali (quando applicabili) e regionali. Ma l’obbligo di rispettare anche questi diritti del turista è, comunque, scontato.

Interpretando letteralmente la norma riportata dal comma 1° dell’art. 5 del Codice del turismo si ricava che tutte le associazioni, sia quelle di livello nazionale che quelle di livello locale o, comunque, inferiore a quello nazionale, che vogliono svolgere attività di organizzazione vendita di viaggi per i loro associati devono possedere i requisiti professionali (in primo luogo l’assunzione di un direttore tecnico), di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi regionali per l’esercizio dell’attività di agenzia di viaggio in forma imprenditoriale e che possono avviare l’attività presentando all’autorità competente (per esempio, in Puglia, la Provincia, ma, nelle altre regioni quasi sempre la Regione) una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), ai sensi dell’art. 21 del Codice del turismo.

In realtà, come abbiamo visto in modo più approfondito nel precedente paragrafo, data la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo che l’articolo 117 della Costituzione assegna alla Regioni, l’unica possibilità perché una norma legislativa statale in materia di turismo prevalga sulle norme legislative regionali contrastanti è che essa sia stata emanata per ottemperare ad un obbligo comunitario, cioè, essenzialmente, in attuazione (c.d. “recepimento”) di una Direttiva Europea.

Orbene, **non c'è nessuna Direttiva comunitaria che pone questi obblighi allo Stato Italiano in materia di attività di organizzazione e vendita di viaggi da parte di associazioni.** La Direttiva CE n° 123 del 2006 (o Direttiva "Bolkestein", che esamineremo nel prossimo paragrafo) sulla liberalizzazione delle attività di servizio (fra cui il turismo) si applica alle attività imprenditoriali, quindi a scopo di lucro, esercitate dalle imprese individuali e dalle società, ma non a quelle svolte dalle associazioni senza scopo di lucro, come si ricava dal numero 2) dell'art. 4 della Direttiva e dal comma 1° dell'art. 1 del Decreto Legislativo n° 59 del 2010 con cui questa Direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano.

Da ciò consegue che, **per quanto riguarda le attività di organizzazione di viaggi esercitate** per i loro associati **dalle associazioni che operano a livello nazionale continuano ad applicarsi le norme previste dalle leggi regionali** come, per la Puglia, gli artt. 20 e 21 della Legge Regionale 34/2007, tutte derivanti dall'attuazione dell'art. 10 della prima Legge - Quadro sul turismo, la n° 217 del 1983 (oggi abrogata). Pertanto, queste associazioni non hanno bisogno del direttore tecnico, non devono presentare la SCIA e devono iscriversi, se ciò è obbligatorio (come in Puglia, per esempio), nell'elenco regionale per esse previsto.

Per le stesse attività gestite dalle associazioni che non operano a livello nazionale, si applicano le norme che, eventualmente, le leggi regionali prevedono come, per esempio, l'art. 22 della Legge Regionale pugliese 34/2007 che limita la capacità di esse all'organizzazione di gite occasionali. Norme simili vi sono anche in altre regioni come, per esempio, l'art. 78 della Legge Regionale dell'Umbria n° 19 del 2006 oppure vi sono norme che escludono del tutto questa possibilità come il comma 8° dell'art. 19 della Legge della Regione Liguria n° 28 del 1997 secondo cui, le associazioni di livello regionale o locale che vogliono organizzare viaggi per i loro associati devono servirsi delle agenzie di viaggio.

Solo **nel caso in cui le leggi regionali non prevedano nulla per le associazioni senza scopo di lucro che non operano a livello nazionale**¹⁰, queste potranno esercitare l'attività di organizzazione di viaggi esclusivamente per i propri associati se possiedono i requisiti professionali (in primo luogo l'assunzione di un direttore tecnico), di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi regionali per l'esercizio dell'attività di agenzia di viaggio in forma imprenditoriale ed avviando l'attività stessa per mezzo della

presentazione all'autorità competente (per esempio, in Puglia, la Provincia, ma spesso nelle altre regioni, la Regione) di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA), ai sensi dell'art. 21 del Codice del turismo (su cui rimandiamo a quanto esposto nel precedente paragrafo).

La **documentazione** da allegare alla Segnalazione per dimostrare il possesso dei requisiti previsti dalla legge per avviare una attività di organizzazione e vendita di viaggi da parte di una associazione che non opera a livello nazionale è **quella prevista dalle leggi regionali** in materia di agenzie di viaggio come, per esempio, dal comma 2° dell'art. 6 della Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007 o dagli artt. 65 e 66 della Legge Regionale umbra n° 18 del 2006. Allo stesso modo, le **indicazioni** da riportare nella Segnalazione non possono che essere quelle della previgente richiesta di autorizzazione all'avvio dell'attività previste, per esempio, dal comma 2° dell'art. 5 sempre della Legge Regionale pugliese 34/2007. Per il resto, la disciplina della Segnalazione Certificata di Inizio Attività con cui una associazione che non opera a livello nazionale può avviare un'attività di organizzazione e vendita di viaggi è quella esposta nel paragrafo precedente e nella Nota n° 6.

§ 3) L'esercizio dell'attività ricettiva da parte di associazioni senza scopo di lucro negli articoli 5 e 16 del Codice del turismo.

Per quanto riguarda l'**esercizio dell'attività ricettiva da parte di associazioni** senza scopo di lucro esclusivamente per i propri associati, l'avvio di essa è disciplinato dall'art. 16 del Codice del turismo, il cui contenuto è stato esposto nel paragrafo precedente, vale a dire per mezzo della presentazione di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) all'autorità competente, vale a dire il Comune in cui è ubicata la struttura ricettiva che si intende gestire.

La **documentazione** che deve essere **allegata** alla Segnalazione Certificata di Inizio Attività in questo caso non può che essere quella **prevista dalle norme legislative regionali** sulla presentazione della

domanda per ottenere l'autorizzazione del Sindaco del Comune competente per territorio che era necessaria per l'avvio dell'attività turistico - ricettiva fino all'entrata in vigore dell'art. 83 del Dlgs 59/2010 sostituito poi dall'art. 16 del Codice del turismo. Per esempio, in Puglia, dall'art. 59 della Legge Regionale n° 11 del 1999 oppure, in Umbria, dall'art. 52 della Legge Regionale n° 18 del 2006, leggi aventi entrambe per oggetto la disciplina dell'attività ricettiva. Lo stesso dicasi per le **indicazioni** che la Segnalazione deve contenere. Per il resto, la disciplina della Segnalazione Certificata di Inizio attività con cui si avvia un'attività ricettiva è quella esposta nel primo paragrafo e nella Nota n° 6.

Le leggi regionali possono prevedere che alcune particolari tipologie di strutture ricettive non possano essere gestite da associazioni o da altri enti senza scopo di lucro (per esempio, in Puglia, i Bed & Breakfast, gli agriturismi, i residence e le case o appartamenti per vacanza) in forza della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di turismo che l'art. 117 Cost. assegna alle Regioni. Allo stesso modo queste ultime possono stabilire che certe altre categorie di strutture ricettive possano essere gestite **solo** da enti non profit (per esempio, le "case per ferie" od, in Puglia, i c.d. "campeggi naturalistici") oppure **sia** da imprese che da organizzazioni senza scopo di lucro (per esempio, in Puglia, gli alberghi, i campeggi, i villaggi turistici e gli ostelli della gioventù, come prevede la Legge Regionale n° 11 del 1999 che disciplina e classifica le strutture ricettive).

Sempre in virtù di questa competenza legislativa esclusiva le leggi regionali che disciplinano l'attività di organizzazione e vendita di viaggi e l'attività ricettiva prevalgono anche sulla norma statale (precedente alla riforma dell'art. 117 Cost. del 2001) contenuta nel 3° comma dell'art. 31 della Legge n° 383 del 2000 che riguarda le **associazioni di promozione sociale** (APS). Essa stabilisce che le associazioni di promozione sociale "sono autorizzate ad esercitare attività turistiche e ricettive per i propri associati", senza distinguere fra APS nazionali e locali. Ma, in virtù della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo, anche queste associazioni, per l'avvio e l'esercizio sia dell'attività ricettiva che dell'attività di organizzazione di viaggi per i propri associati, devono osservare le norme, regionali o statali (del Codice del turismo), che abbiamo illustrato in questo paragrafo ed in quello precedente.

Ricordiamo, infine, che se questa attività ricettiva o quella di organizzazione e/o di vendita di viaggi e servizi turistici esaminata nel paragrafo precedente viene svolta verso il pagamento di corrispettivi

specifici¹¹ da parte degli associati essa è considerata commerciale si sensi del comma 2° dell'art. 148 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR). Se in un periodo di imposta questa attività diventa prevalente rispetto alle attività istituzionali (cioè quelle previste dallo statuto) senza scopo di lucro dell'associazione, questa perde la qualifica di "ente non commerciale" ai fini fiscali (art. 149, commi 1 e 2, TUIR).

1 Come, per esempio, le norme contenute negli artt. da 32 a 51 del Codice del turismo sulla disciplina del contratto di acquisto di un viaggio organizzato che attuano la Direttiva CEE n° 314 del 1990 sulla tutela del consumatore acquirente di viaggi organizzati.

I viaggi organizzati o pacchetti (di servizi) turistici aventi ad oggetto i viaggi, le vacanze, i circuiti "tutto compreso" e le crociere turistiche, sono, secondo la definizione dell'art. 34 del Codice del turismo, quelli offerti in vendita ad un prezzo forfetario e che comprendono almeno due fra questi elementi (servizi):

a.
trasporto,

b.
alloggio,

c.

altri servizi turistici non accessori ai primi due che costituiscano parte significativa del “pacchetto turistico” (per esempio: escursioni e visite, pasti principali, spettacoli, servizi per il benessere e la cura del corpo, ecc.).

Gli elementi del pacchetto turistico possono anche essere fatturati separatamente.

2 Altro esempio molto frequente di imprese di trasporto di persone che hanno creato agenzie di viaggio per sviluppare il business è quello dei gestori di autolinee per mezzo di pullman.

3 Per esempio (classico), con un concorso a premi.

4 La **Segnalazione Certificata di Inizio Attività** (SCIA) si differenzia dalla Dichiarazione di Inizio Attività (DIA) perché è **corredata**, come prevede il 1° comma dell’art. 19 della Legge 241/1990 riformato dal comma 4°-bis dell’art. 49 della Legge n° 122 del 2010, **dalla documentazione relativa alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti richiesti dalla legge** o da atti amministrativi a contenuto generale per l’ottenimento di un atto di autorizzazione, licenza, concessione, iscrizione in albi o ruoli necessari all’esercizio di una attività di impresa il cui rilascio dipenda esclusivamente dall’accertamento dei requisiti o presupposti prima citati. Questa documentazione può consistere in dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell’atto di notorietà, attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell’Amministrazione.

La dichiarazione, contenuta nella documentazione allegata alla SCIA, attestante falsamente l'esistenza dei requisiti o presupposti richiesti dalla legge per l'avvio dell'attività è punita con la reclusione da uno a tre anni, a meno che il fatto non costituisca un reato più grave (6° comma dell'art. 19 della Legge 241/1990).

5 Giustamente, dal momento che la determinazione dei requisiti per l'apertura di una agenzia di viaggio rientra nella competenza legislativa regionale esclusiva sul turismo che l'art. 117 Cost. assegna alle Regioni.

6 Questi provvedimenti possono essere presi dall'amministrazione **oltre il termine di sessanta giorni** se chi ha presentato la Segnalazione ha reso, in essa e/o nella documentazione allegata, dichiarazioni false o mendaci e nel caso di pericolo di verificazione di un danno al patrimonio artistico o culturale, all'ambiente, alla salute, alla sicurezza pubblica od alla difesa nazionale. In tutti i casi, tranne il primo, l'amministrazione deve motivare il provvedimento adottato sulla base del preventivo "accertamento dell'impossibilità di tutelare comunque tali interessi mediante conformazione dell'attività dei privati alla normativa vigente" (commi 3°, ultimo periodo, e 4° dell'art. 19 della Legge 241/1990).

E' fatta salva, infine, la possibilità dell'amministrazione competente (o di un altro organo previsto dalla legge) di adottare senza limiti di tempo i **provvedimenti di autotutela** previsti dagli artt. 21 - quinquies e 21 - nonies della Legge 241/1990, vale a dire, rispettivamente, la **revoca o l'annullamento d'ufficio del provvedimento** (in questo caso ciò che viene revocato o annullato è la possibilità dell'esercizio dell'attività avviata a seguito della presentazione della SCIA) **per "sopravvenuti motivi di interesse pubblico** o nel caso di mutamento della situazione di fatto o di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario". Se la revoca (ma non l'annullamento d'ufficio) comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'Amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro **indennizzo** che è parametrato al solo danno emergente con le modalità previste dall'art. 21 - quinquies.

7 Ma questa è la durata massima del procedimento prevista dalla legge, ma il termine non è perentorio. In pratica, alle volte, il procedimento dura anche di più.

8 Le associazioni a cui, come riportato di seguito in questo capoverso, si riferisce l'art. 5 citato sono per definizione organizzazioni senza scopo di lucro (o non profit). Qualche volta esse possono avere ottenuto la qualifica di "impresa sociale", cioè di impresa senza scopo di lucro (che, comunque, non è il concetto normale di impresa a cui è connaturato l'obbiettivo della generazione di un utile), disciplinata dal Decreto Legislativo n° 155 del 2006, ma questo è un caso raro. Pertanto, il concetto di impresa è estraneo a quello di associazione e viceversa.

9 Ricettività significa ospitalità: le strutture ricettive sono, pertanto, quelle che ospitano le persone che si sono spostate fuori dalla loro località di residenza e non possono o non vogliono rientrarvi per passare la notte.

10 E sul presupposto che è stata abrogata la norma contenuta nel comma 9° dell'art. 7 della Legge 135/2001 che permetteva a tutte queste associazioni di organizzare viaggi per i propri associati previo ottenimento dell'autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività di agenzia di viaggio (che oggi, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, non è più necessaria essendo stata sostituita dalla presentazione di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività) anche nel caso di previsione contraria contenuta nelle leggi regionali, dato che questa norma statale era precedente alla riforma dell'art. 117 Cost. avvenuta con la Legge Costituzionale n° 3 del 2001.

11 Cioè se essa viene remunerata attraverso il pagamento di un compenso o prezzo specifico per il servizio prestato e non solamente per mezzo del versamento della quota di iscrizione all'associazione.

<https://www.diritto.it/le-novita-in-materia-di-attivita-delle-agenzie-di-viaggio-contenute-nel-codice-del-turismo-allegato-i-del-decreto-legislativo-n-79-del-2011/>