

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 16/02/2012

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/33066-gli-effetti-del-codice-del-turismo-sulla-disciplina-regionale-dell-attivit-delle-agenzie-di-viaggio-in-particolare-sulla-legge-regionale-pugliese-n-34-del-2007>

Autore: Visconti Gianfranco

Gli effetti del codice del turismo sulla disciplina regionale dell'attività delle agenzie di viaggio (in particolare sulla Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007)

GLI EFFETTI DEL CODICE DEL TURISMO SULLA DISCIPLINA REGIONALE DELL'ATTIVITA' DELLE AGENZIE DI VIAGGIO (in particolare sulla Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007)

In questo articolo analizziamo quelli che sono gli effetti prodotti dalle norme del “Codice del turismo”, contenuto nell’Allegato 1 del Decreto Legislativo n° 79 del 2011, sulla disciplina legislativa regionale in materia di attività delle agenzie di viaggio e turismo.

L’esame è condotto prendendo come esempio di disciplina quella contenuta nella Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007, ma, dal momento che le leggi regionali in questa materia sono tutte molto simili (derivando tutte dalle disposizioni della Legge n° 217 del 1983, la prima “Legge – quadro” sul turismo, oggi abrogata), le conclusioni a cui giungiamo sono quasi sempre estensibili anche alle norme legislative delle altre Regioni in questa materia.

§ 1) La Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007 sulla disciplina dell’attività delle agenzie di viaggio e turismo.

La Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007, intitolata al **trasferimento** dalla Regione **alle Province delle competenze amministrative in materia di esercizio dell’attività di agenzia di viaggio**, oltre al decentramento di queste competenze amministrative in realtà **riforma**, spesso profondamente, **gran parte delle norme regionali che disciplinavano precedentemente questa attività**. La prova migliore è nel fatto che il suo articolo 27 abroga del tutto le precedenti Leggi Regionali in materia, vale a dire la n. 8 del 1996 e la n. 10 del 1998 (modificativa della prima), per cui essa si pone come il nuovo ed unico testo legislativo regionale sull’argomento.¹

La finalità principale della Legge Regionale pugliese 34/2007, oltre alla nuova distribuzione delle competenze amministrative in questa materia, in cui la Regione mantiene la programmazione e l’indirizzo generale ed il potere sostitutivo nel caso di inerzia delle Province, è soprattutto quella di migliorare la qualificazione degli operatori turistici e la qualità dei servizi da loro offerti ai clienti (art. 1°, comma 3°).

¹ Per approfondire il quadro normativo delle agenzie di viaggio: Franceschelli V. – Morandi F.: “*Manuale di diritto del turismo*”, Ed. Giappichelli, 2007, Gola M. – Groppi T.: “*Diritto pubblico del turismo*”, Maggioli Editore, 2005, oppure, per una trattazione sintetica, Orsini R. (a cura di): “*Elementi di diritto del turismo*”, Edizioni Giuridiche Simone.

La definizione dell'attività delle agenzie di viaggio² e l'identificazione delle **attività riservate ad esse in via esclusiva³ e di quelle non esclusive⁴** rimane quella che era nella precedente Legge Regionale pugliese 8/1996 (artt. 2 e 3 della Legge Regionale 34/2007). Anche se il 1° comma dell'art. 3 della nuova Legge non contiene più la dicitura "è di esclusiva competenza delle agenzie di viaggio", il fatto che **le attività previste non possano esercitate da altre imprese** lo si ricava da altre norme di essa come la lettera *c*) dell'art. 4, che parla di "prerogativa" delle agenzie su queste attività che la Provincia deve far rispettare e dal 2° comma dell'art. 18 che commina una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 13.000 Euro⁵, più l'immediata chiusura dell'esercizio, a chi, in mancanza dell'autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio di cui all'art. 6 esercita, anche occasionalmente, le attività di cui all'art. 3 della Legge Regionale 34/2007⁶. E qui vi è una imperfezione del testo legislativo perché la norma non può che riferirsi alle attività "esclusive" delle agenzie di viaggio di cui al comma 1° dell'art. 3 e non a quelle "non esclusive" di cui al comma 2°.

Ci rammarichiamo poi del fatto che la Regione Puglia non abbia colto l'occasione di liberalizzare l'attività di organizzazione di escursioni o escursionismo, che la lettera *a*) del 1° comma dell'art. 3 continua a riservare in via esclusiva alle agenzie di viaggio, senza che ciò sia

² Quelle di cui alla **lettera a)** dell'art. 2 della Legge Regionale 34/2007 che esercitano l'attività sia di produzione che di intermediazione (cioè di vendita al dettaglio) di viaggi ed altri servizi turistici e quelle di cui alla **lettera b)** che svolgono soltanto l'attività di intermediazione di viaggi e di altri servizi turistici prodotti da altre agenzie di viaggio. Quelle di cui alla lettera *a*) sono, da un punto di vista dell'economia del turismo i c.d. *Tour Operators*. La definizione dell'art. 2 della Legge Regionale 34/2007 è identica a quella dell'art. 2 della Legge Regionale 8/1996, che fu modificato dalla Legge Regionale 10/1998, che a loro volta l'avevano ripresa da quella riportata dall'art. 9, comma 1°, della prima Legge – Quadro sul turismo, la n. 217 del 1983.

³ Sono **riservate in via esclusiva** alle agenzie di viaggio le seguenti **attività**:

- a. organizzazione di soggiorni ed escursioni, individuali e collettivi e giri di città con ogni mezzo di trasporto;
- b. prenotazione e vendita di biglietti per conto delle imprese nazionali ed estere che esercitano attività di trasporto;
- c. assistenza ai clienti, sia mediante l'attività di accoglienza, trasferimento e accompagnamento da e per i porti, aeroporti e stazioni, sia con orientamento e informazioni anche di tipo geoturistico e tecnico;
- d. prenotazione di servizi ricettivi, di ristorazione e in genere turistici, ovvero vendita di buoni di credito (i c.d. "voucher") per detti servizi, forniti anche da altri operatori, nazionali ed esteri, e utilizzabili in Italia e all'estero;
- e. diffusione e pubblicità di iniziative turistiche organizzate anche da altre agenzie di viaggio e turismo;
- f. raccolta di adesioni a viaggi, crociere e soggiorni organizzati anche da altre agenzie di viaggio e turismo.

⁴ Le agenzie di viaggio possono esercitare anche queste **attività non attribuite ad esse in via esclusiva**:

- a. assistenza per il rilascio di passaporti e visti consolari;
- b. inoltro, ritiro e deposito di bagaglio per conto e nell'interesse dei propri clienti;
- c. prenotazione di vetture da noleggio e di altri mezzi di trasporto individuale o collettivo;
- d. rilascio e pagamento di assegni turistici (i c.d. "travellers cheques") o di altri titoli di credito per viaggiatori, lettere di credito e cambio di valuta;
- e. emissione, in nome e per conto di imprese di assicurazione, di polizze a garanzia di infortuni ai viaggiatori e danni alle cose trasportate;
- f. distribuzione e vendita di manuali, guide, piantine, opuscoli illustrativi e informativi e di ogni altra pubblicazione relativa al turismo;
- g. prenotazione e vendita di biglietti per spettacoli, fiere e manifestazioni;
- h. organizzazione di convegni e congressi;
- i. ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti.

⁵ La sanzione è raddoppiata nel caso di recidiva.

⁶ Vi è anche il divieto, previsto dall'art. 24 ma non assistito da una sanzione, di uso nella ragione sociale o nella denominazione delle parole "viaggio", "turismo" e simili, nonché delle loro corrispondenti in lingua straniera, per le imprese che non hanno ottenuto l'autorizzazione provinciale di cui all'art. 6 della Legge regionale 34/2007. Questa autorizzazione, come spieghiamo nel Paragrafo 2, è stata abrogata dal Codice del turismo, per cui i divieti di cui all'art. 18 e 24 della Legge Regionale 34/2007 si riferiscono a quelle agenzie di viaggio che operano senza avere presentato la Segnalazione Certificata di Inizio Attività prevista sempre da questo Codice.

previsto dalle Direttive comunitarie recepite da leggi nazionali (sulle norme legislative di derivazione esclusivamente statale, come spiegheremo nell'ultimo paragrafo, prevalgono le contrastanti norme legislative regionali in forza della competenza legislativa esclusiva che l'articolo 117 della Costituzione assegna alle Regioni in materia di turismo), dal momento che tale attività potrebbe rappresentare un'occasione lavorativa per tanti giovani appassionati che non hanno i capitali per avviare una propria agenzia di viaggi e visto che tale attività non rappresenta che una quota bassissima del fatturato delle agenzie di viaggio, come sanno benissimo tutti coloro che hanno lavorato od hanno seguito come consulenti una agenzia.

Il c.d. "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo" o "**Codice del turismo**", contenuto nell'Allegato 1 del Decreto Legislativo n° 79 del 2011 ha **introdotto importanti novità nella disciplina delle attività delle agenzie di viaggio**, ma, come vedremo, solo alcune di esse trovano applicazione concreta perché le altre violano la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo che l'articolo 117 della Costituzione, riformato nel 2001, assegna alle Regioni. Queste ultime sono, pertanto, sia illegittime costituzionalmente, sia inefficaci, nel senso che su di esse prevalgono le norme regionali che dispongono in maniera diversa.

§ 2) Il procedimento di autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio e le novità del Codice del turismo (Allegato 1 del Decreto Legislativo n° 79 del 2011).

Come vedremo nell'ultimo paragrafo di questo articolo, **il procedimento di autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio è stato sostituito, dal 1° comma dell'art. 21 del Codice del turismo (Allegato 1 del Decreto Legislativo n° 79 del 2011), dalla presentazione all'autorità competente (la Provincia, come vedremo tra poco) di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (disciplinata dall'art. 19 della Legge n° 241 del 1990) corredata dalla documentazione necessaria a dimostrare il possesso, da parte dell'impresa che la presenta, dei requisiti professionali, di onorabilità e finanziari previsti dalle leggi regionali che, per la Puglia, esamineremo in questo e nei prossimi tre paragrafi. L'attività dell'agenzia può essere avviata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente (2° comma dell'art. 21).**

A tutt'oggi, però, non essendo ancora stato compreso bene dagli operatori interessati il significato dell'art. 21 del Codice del turismo e che esso prevale sulla legge regionale poiché dà attuazione alla Direttiva CE n° 123 del 2006 (la c.d. Direttiva "Bolkestein") sulla liberalizzazione delle attività di servizio in cui rientra anche il turismo, l'avvio dell'attività delle agenzie di viaggio continua ad essere fatto attraverso il procedimento di autorizzazione previsto dalle leggi regionali. Vi stata e vi è, quindi e finora, una **mancata applicazione di fatto della norma**.

Esaminiamo, pertanto, il procedimento di autorizzazione all'avvio dell'attività di una agenzia di viaggio disciplinato dalla Legge Regionale 34/2007.

La **richiesta di autorizzazione all'apertura** di una agenzia di viaggio, i cui contenuti sono indicati nel comma 2° dell'art. 5 della Legge Regionale 34/2007, va presentata alla **Provincia** nel cui territorio l'agenzia intende porre la sua "sede principale" (questa espressione si riferisce, chiaramente, alla sede operativa principale dell'agenzia che può non coincidere con la sede legale di essa) ed è sempre subordinata al rilascio del nulla osta della competente Autorità di Pubblica Sicurezza per l'accertamento dei requisiti di cui agli artt. 11 e 12 del Testo

Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza⁷ (Regio Decreto n° 773 del 1931) in capo al richiedente o al rappresentante legale nel caso di società, nonché al direttore tecnico (art. 2, 1° comma).⁸

La Provincia non ha alcun potere discrezionale nel concedere o meno l'autorizzazione all'apertura di un'agenzia di viaggi: **se il richiedente soddisfa tutti i requisiti richiesti dalla Legge Regionale 34/2007 ha diritto a ricevere il provvedimento** domandato. Infatti, è scomparsa la dicitura "l'autorizzazione [...] è concessa" che era presente nel 1° comma dell'art. 5 della precedente Legge Regionale 8/1996⁹, che faceva propendere per la natura concessoria e, pertanto, discrezionale, del provvedimento. Molti interpreti già allora sostenevano che l'apertura delle agenzie di viaggio in Puglia era stata **liberalizzata**, cosa che oggi, con la Legge Regionale 34/2007, è del tutto certa, dal momento che il comma 4° del suo art. 6 dispone che "la Provincia, completata l'istruttoria, [...] **rilascia l'autorizzazione** all'apertura dell'agenzia", significando con ciò che essa non ha alcun potere discrezionale sul se concederla o meno, ma che ha solo il potere di verificare la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge per il suo ottenimento.

Una volta presentata la richiesta di autorizzazione all'apertura, la Provincia deve solo verificare che la denominazione dell'agenzia non sia simile o uguale a quella di altre agenzie già operanti sul territorio nazionale o coincida con denominazioni di Comuni o Regioni italiane (art. 6, 1° comma). La Provincia, fatta questa verifica, ne comunica il risultato al richiedente che, entro sessanta giorni, pena la decadenza della domanda, deve **produrre la documentazione che integra la richiesta** e precisamente (comma 2°):

- a. copia della **polizza assicurativa** stipulata ai sensi dell'articolo 17;
- b. una dichiarazione che assicuri la prestazione del **direttore tecnico a tempo pieno** e con carattere di continuità ed esclusività, specificando le modalità di assunzione e il tipo di contratto previsto. Il direttore tecnico deve risiedere in uno dei comuni della regione Puglia (è consigliabile produrre una sua autocertificazione);
- c. la documentazione da cui risulti la **disponibilità dei locali**¹⁰ in cui l'agenzia ha la sua sede operativa e la copia del relativo certificato di **agibilità**;
- d. il certificato generale del casellario giudiziale, il certificato dei carichi pendenti e il certificato (c.d. "antimafia") di cui alla legge 19 marzo 1990, n. 55, tutti di data non anteriore ai tre mesi, riguardanti il titolare ovvero il legale rappresentante e i

⁷ Che riguardano, essenzialmente, il fatto che il titolare dell'agenzia di viaggi che si vuole avviare (nel caso di impresa individuale) o il rappresentante legale di essa (nel caso di società) non abbia subito condanne penali per certi reati e con una pena detentiva di una certa durata e non sia stato sottoposto a misure di sicurezza.

⁸ La richiesta di autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio deve indicare: le generalità e la cittadinanza del richiedente e, ove si tratti di società, del suo legale rappresentante; le generalità e la cittadinanza del direttore tecnico, se questi sia persona diversa dal richiedente; la denominazione dell'agenzia; l'ubicazione ove l'agenzia avrà sede; l'attività che l'agenzia intende svolgere e il periodo d'apertura; l'organizzazione e le attrezzature dell'impresa; il possesso dei requisiti di onorabilità e capacità finanziaria, di cui all'articolo 3 del Decreto Legislativo 23 novembre 1991, n. 392 (oggi improvvidamente abrogato dall'art. 3 del Dlgs 79/2011, ma riteniamo che il richiamo della legge regionale a questi requisiti sia ancora valido).

⁹ Che fu modificato, peraltro, dalla Legge Regionale 10/1998.

¹⁰ Questa documentazione non può che consistere, nel caso di proprietà dell'immobile, nella copia del contratto di compravendita o (raramente) di quello di donazione o del testamento e/o della dichiarazione di successione in base a cui l'agenzia ha acquistato la proprietà dei locali. Se l'Agenzia di viaggio non è proprietaria dell'immobile in cui ha la sua sede operativa, nella copia del contratto di locazione o di comodato in base a cui lo utilizza.

- componenti del consiglio di amministrazione della società, nonché il direttore tecnico qualora trattasi di persona diversa dal richiedente;
- e. il certificato del tribunale attestante che nei confronti del titolare ovvero degli amministratori e del legale rappresentante della società non sono in corso procedure fallimentari o concorsuali;
 - f. il certificato d'iscrizione del direttore tecnico all'albo dei direttori tecnici di cui all'articolo 14 sempre della Legge Regionale 34/2007¹¹;
 - g. copia autenticata dell'atto costitutivo della persona giuridica¹² (o della società di persone) quando il richiedente non sia persona fisica¹³.

Come abbiamo già detto prima, la Provincia, completata l'istruttoria entro novanta giorni dalla presentazione della domanda (termine che è difficile rispettare, data l'oggettiva complessità del procedimento e che comunque non è perentorio), **rilascia l'autorizzazione** all'apertura dell'agenzia di viaggio (comma 4°).

L'agenzia deve essere aperta entro centoventi giorni dalla data del rilascio dell'autorizzazione, pena la decadenza di quest'ultima, inviando alla Provincia una **comunicazione di inizio attività** e con l'iscrizione dell'agenzia nel Registro delle Imprese della Camera di Commercio competente per territorio per la sua sede principale¹⁴ (comma 5°).

Le precedenti autorizzazioni rilasciate dalla Regione diventano, di diritto e a tutti gli effetti, autorizzazioni provinciali (comma 7°).

L'autorizzazione si **rinnova tacitamente** di anno in anno, ma se cambia il titolare dell'agenzia o la denominazione di essa occorre chiedere una nuova autorizzazione all'apertura, mentre se cambia il direttore tecnico, l'attività autorizzata, l'ubicazione, il titolo di utilizzo o la destinazione d'uso della sede dell'agenzia è sufficiente l'aggiornamento dell'autorizzazione mediante l'annotazione del o dei nuovi elementi (art. 4, comma 6°, e art. 7, comma 2°).

¹¹ Su cui vedi il Paragrafo 4.

¹² Quindi dell'associazione riconosciuta e della fondazione che sono, com'è noto, persone giuridiche. Ricordiamo che persone giuridiche sono anche le società di capitali e le società cooperative.

L'imperfetta formulazione di questa norma sembra illogicamente escludere dalla possibilità di richiedere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di agenzia di viaggio le società di persone, ma in questo caso i richiedenti possono essere identificati nelle persone fisiche dei soci che rispondono illimitatamente delle obbligazioni della società (soci di società in nome collettivo e soci accomandatari di società in accomandita semplice. Le società semplici sono escluse perché non possono esercitare attività commerciali, cioè imprenditoriali), ed anche le associazioni non riconosciute.

In questo secondo caso, oltre al fatto che i richiedenti possono sempre essere identificati nelle persone fisiche che hanno la rappresentanza legale di queste associazioni (art. 36, comma 2°, c.c.), dobbiamo ricordare che, a meno che le leggi regionali non lo escludano espressamente, ai sensi dell'art. 5 dell'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011 (il "Codice del turismo"), le associazioni senza scopo di lucro non riconosciute che non operano a livello nazionale possono esercitare attività di organizzazione e vendita di viaggi esclusivamente nei confronti dei propri associati purché posseggano i requisiti previsti dalle leggi regionali (argomento trattato nel penultimo paragrafo di questo articolo) ed avviano l'attività nel modo previsto dall'art. 21 del Codice del turismo (su cui rimandiamo a quanto esposto nell'ultimo paragrafo).

In ogni caso, segnaliamo che nella pratica l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di agenzia di viaggio non è mai stata negata ad una società di persone, mentre il caso dell'associazione non riconosciuta che non opera a livello nazionale che chiedeva questa autorizzazione era un caso che non si verificava quasi mai perché queste preferivano e preferiscono tuttora associarsi ad associazioni che operano a livello nazionale che possono, ai sensi delle leggi regionali (come vedremo nel penultimo paragrafo), organizzare viaggi per i loro associati.

¹³ E' il caso dell'impresa individuale.

¹⁴ Si tenga presente che, ai sensi dell'art. 2197 del Codice Civile, se si istituisce una sede secondaria con una rappresentanza stabile dell'impresa, l'iscrizione di essa va richiesta sia al Registro delle Imprese del luogo dove è la sede principale dell'impresa, sia a quello dove è la sede secondaria (salvo che questi non coincidano).

Il **periodo di apertura** delle agenzie di viaggio può essere annuale o stagionale: in questo secondo caso non può essere inferiore a sei mesi per anno (art. 8).

Si è resa più semplice rispetto alla precedente legge regionale in materia la **sospensione dell'attività** dell'agenzia di viaggio che non può superare i centottanta giorni (con una sola proroga possibile di altri sei mesi), che deve derivare “da cause di forza maggiore ed imprevedibili” e che deve essere comunicata per iscritto alla Provincia entro dieci giorni dall'evento (art. 9). Il titolare che decide di cessare l'attività dell'agenzia deve darne comunicazione alla provincia (art. 10).

§ 3) L'apertura di sedi secondarie e di filiali delle agenzie di viaggio. Il *franchising* di agenzie di viaggio.

La Legge Regionale 34/2007 disciplina per la prima volta l'**apertura di sedi secondarie e di filiali** di una agenzia di viaggio, regolamentando, in tal modo, anche il diffuso fenomeno del **franchising** (o “affiliazione commerciale”, la cui disciplina contrattuale è contenuta nella Legge n° 129 del 2004) di queste agenzie che, associandosi in tal modo ad una agenzia già esistente, spesso evitavano gli obblighi di legge, come l'assunzione del direttore tecnico o l'assicurazione obbligatoria di cui ai due paragrafi successivi.

L'art. 11, 1° comma, prevede che “l'**apertura di sede secondaria o di filiale di agenzia a gestione diretta** (quindi sempre di proprietà dell'impresa che gestisce l'agenzia di viaggio principale e non costituente una impresa giuridicamente separata dall'agenzia – madre), anche da parte di agenzie con sede principale in altre regioni, è soggetta a preventiva comunicazione¹⁵ da presentare alla Provincia nel cui territorio sono ubicati i locali che si intendono adibire a sede secondaria o filiale”. Una norma del tutto equivalente a questa è contenuta nel 3° comma dell'art. 21 del Codice del turismo.

Decorsi quindici giorni dall'invio della comunicazione, l'attività può essere avviata e la provincia, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, verifica la sussistenza dei requisiti previsti dalla presente legge (comma 4°).

L'apertura di una sede secondaria o di una filiale di una agenzia di viaggio non comporta, quindi, la necessità di disporre per essa di un direttore tecnico in quanto è sufficiente la figura del direttore della sede principale della stessa agenzia.¹⁶

¹⁵ Questa comunicazione deve indicare (art. 11, comma 2°):

- a. la denominazione e la ragione sociale, la sede e gli estremi del provvedimento di autorizzazione (o, per le agenzie di viaggio avviate dopo l'entrata in vigore del Codice del turismo in data 21 Giugno 2011, quelli della presentazione alla Provincia della Segnalazione Certificata di Inizio Attività, come diremo nell'ultimo paragrafo di questo articolo) dell'agenzia di viaggio e turismo principale;
- b. l'ubicazione, il titolo giuridico di utilizzo e la destinazione d'uso dei locali di esercizio della sede secondaria;
- c. il titolare, persona fisica o giuridica (o società di persone, che, com'è noto, non è persona giuridica); per le società la comunicazione deve indicare espressamente l'esatta denominazione e ragione sociale e il legale rappresentante della medesima;
- d. la persona preposta alla direzione tecnica dell'agenzia principale precisando se è diversa dal titolare o dal legale rappresentante, nonché l'eventuale responsabile o referente della filiale o sede secondaria (la filiale o la sede secondaria non devono quindi avere un proprio direttore tecnico);
- e. gli estremi del deposito cauzionale già versato nella regione in cui ha sede l'agenzia principale, qualora tale deposito cauzionale sia previsto dalla normativa di quella regione (non in Puglia, come vedremo nel Paragrafo 5).

Il comma 6° dell'art. 11 prevede, infine che “l'**apertura di filiale di una agenzia di viaggio a gestione indiretta (franchising)**¹⁷ è soggetta all'**osservanza delle norme della presente legge**”. Ciò significa che in Puglia l'apertura di una agenzia di viaggio che fa parte di una catena in *franchising* e che è, come succede sempre in questi casi, un'impresa giuridicamente distinta dall'impresa associante (c.d. *franchisor*), deve ottenere l'autorizzazione provinciale all'apertura disciplinata dalla Legge Regionale pugliese 34/2007 (ma, come abbiamo visto nel paragrafo precedente e come vedremo anche nell'ultimo paragrafo, dopo l'entrata in vigore del Codice del turismo è sufficiente la presentazione alla Provincia di una **Segnalazione Certificata di Inizio Attività - SCIA**) e, quindi, **deve** in primo luogo **avere un proprio direttore tecnico**, non essendo sufficiente solo quello dell'agenzia associante (questo requisito continua a sussistere anche dopo l'emanazione del Codice del turismo).

L'associazione in *franchising* ad un'altra agenzia di viaggio non potrà quindi essere più utilizzata in Puglia per evitare le difficoltà di avvio di tale attività, principalmente (in passato) la discrezionalità nella concessione dell'autorizzazione all'apertura ed (anche oggi) il reperimento di un direttore tecnico o l'acquisizione di questa qualifica dovuta al fatto che il relativo esame di idoneità si è tenuto una volta ogni dieci anni.

Questi problemi dovrebbero, però, essere superati proprio dalla Legge Regionale 34/2007 che, come abbiamo visto, ha reso del tutto non discrezionale il procedimento di concessione di autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggio e che, come vedremo di seguito nel paragrafo successivo, ha creato un sistema che dovrebbe consentire di tenere almeno un esame di idoneità all'anno (o, al massimo e male che vada, un esame ogni due anni) in almeno una provincia pugliese.

Tutte le agenzie di viaggio autorizzate e tutte le loro filiali o sedi secondarie oggetto di comunicazione alla Provincia saranno iscritte nel nuovo **elenco provinciale delle agenzie di viaggio** istituito in ciascuna provincia pugliese. Nell'elenco saranno indicati la denominazione e la ragione sociale di ciascuna agenzia, le generalità e il domicilio del titolare e del direttore tecnico, nonché data e periodo di apertura; saranno altresì annotati i successivi rinnovi e le eventuali sospensioni dell'autorizzazione all'apertura (art. 12).

§ 4) Il direttore tecnico di agenzia di viaggio.

Per quanto riguarda il **direttore tecnico** di agenzia di viaggio, i requisiti professionali per esso richiesti e quindi le materie del suo esame di idoneità non sono cambiati rispetto a quanto richiesto dalla previgente Legge Regionale 8/1996 che li riprendeva dal comma 2° dell'art. 9 della Legge – Quadro sul turismo n° 217 del 1983. Il titolo di studio richiesto per l'ammissione è sempre il diploma di scuola media superiore (art. 13, commi 7° e 1°).

La novità è che l'**esame di idoneità** per direttore tecnico da regionale diviene **provinciale** e che ogni Provincia lo deve bandire con cadenza almeno biennale (comma 1°). La domanda di partecipazione deve essere rivolta alla Provincia al cui territorio appartiene il

¹⁶ Questa interpretazione è confermata anche dal 2° comma dell'art. 20 del Codice del turismo (Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011, su cui vedi l'ultimo paragrafo) che prevede che “l'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare non richiede la nomina di un direttore tecnico per ciascun punto di erogazione del servizio”. Questa norma conta solo da un punto di vista interpretativo, perché, data la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo che l'art. 117 della Costituzione assegna alle Regioni, in Puglia trova applicazione il comma 1° dell'art. 11 della Legge Regionale 34/2007 che abbiamo esaminato nel testo e non la norma statale citata.

¹⁷ La parentesi ed il suo contenuto fanno parte del testo normativo.

Comune di residenza del candidato. Il decentramento alle Province dell'esame dovrebbe risolvere il grave problema del mancato bando di esso in Puglia che, negli undici anni in cui è stata in vigore la Legge Regionale 8/1996, è stato bandito solo due volte, pur stabilendo questa legge una sua cadenza annuale.

Dal momento che, poi, la lettera *b*) del 1° comma dell'art. 14 prevede che al nuovo **albo provinciale dei direttori tecnici di agenzia di viaggio** dovranno essere iscritti i direttori tecnici che hanno conseguito l'abilitazione in tutte le province o le regioni d'Italia e che operano presso le agenzie di viaggio aventi sede (sia principale che secondaria) nella provincia, basterà che almeno una Provincia pugliese all'anno bandisca l'esame per rispondere alla domanda di tutti coloro che in Puglia intendono acquisire la qualifica professionale di direttore tecnico.

Si dovranno iscrivere all'albo provinciale anche tutti i cittadini di Stati membri dell'Unione Europea o di Stati ad essa non appartenenti che hanno conseguito la qualifica di direttore tecnico di agenzia o una ad essa equivalente in base al principio di reciprocità del riconoscimento delle qualifiche professionali (lettere *c* e *d* dell'art. 14).

La cessazione, per qualunque causa, del rapporto di lavoro del direttore tecnico deve essere comunicata tempestivamente alla Provincia a cura dello stesso e del titolare dell'agenzia (art. 14, comma 2°). L'omessa comunicazione di questa cessazione comporta una sanzione amministrativa, a carico sia del titolare dell'agenzia che del direttore tecnico (riteniamo in maniera solidale), di Euro 1.000 (art. 18, comma 6°).

TABELLA 1) LE PRINCIPALI INNOVAZIONI DELLA LEGGE REGIONALE PUGLIESE N° 34 DEL 2007 SULL'ATTIVITA' DELLE AGENZIE DI VIAGGIO:
<ul style="list-style-type: none">- la competenza per il rilascio dell'autorizzazione all'attività di agenzia di viaggio passa dalla Regione alla Provincia;- il provvedimento di autorizzazione all'apertura non è più un provvedimento concessorio e, pertanto, discrezionale dell'Amministrazione competente;- scompare l'obbligo di versamento di una cauzione per l'apertura di una agenzia di viaggio;- le agenzie di viaggio possono aprire filiali a gestione diretta previa comunicazione alla Provincia;- le agenzie di viaggio in <i>franchising</i> sono sottoposte alla stessa disciplina di tutte le altre (in primo luogo per ciò che riguarda l'autorizzazione all'apertura e la presenza di un direttore tecnico a tempo pieno);- la competenza per il bando e lo svolgimento dell'esame relativo all'ottenimento della qualifica di direttore tecnico di agenzia di viaggio passa dalla Regione alla Provincia;- vengono rafforzate le garanzie informative precontrattuali del turista – acquirente di pacchetti turistici o viaggi organizzati da una agenzia di viaggio;- la competenza sulla vigilanza dell'attività delle agenzie di viaggio passa dalla Regione alla Provincia.

§ 5) La scomparsa del deposito cauzionale e la tutela assicurativa obbligatoria dei clienti delle agenzie di viaggio.

Con la nuova legge regionale non è più previsto e quindi **scompare il deposito cauzionale** di 38.734 o di 25.832 Euro¹⁸ che il titolare dell'agenzia di viaggio che esercitava l'attività di cui alla lettera *a*) (produzione e intermediazione di viaggi) o quella di cui alla lettera *b*) (sola intermediazione di viaggi prodotti da altre agenzie) dell'art. 2 doveva versare alla Regione prima dell'avvio dell'attività, ai sensi dell'art. 6 della previgente Legge Regionale 8/1996 che lo derivava, a sua volta, dal comma 3° dell'art. 9 della Legge n° 217 del 1983, la "Legge quadro per il turismo".

Il procedimento di autorizzazione all'apertura di una agenzia di viaggi diventa perciò non solo più garantista per il richiedente e un po' più snello dal punto di vista degli obblighi burocratici (come documentazione da presentare), ma anche meno oneroso economicamente.

Rimane però **l'obbligo per l'agenzia di viaggio di stipulare una polizza assicurativa**¹⁹, con un massimale non inferiore a due milioni di Euro²⁰, "**a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio**" previsto dall'art. 17, 1° comma. Per "contratto di viaggio" si intende qualsiasi contratto di organizzazione di viaggio, ma anche il contratto con cui l'agenzia rivende al cliente finale un viaggio o un soggiorno organizzati da un'altra agenzia od anche uno solo dei servizi turistici che compongono un viaggio od un soggiorno, ai sensi dei primi tre commi dell'art. 1° della Legge n° 1084 del 1977 (oggi abrogata) che ratificava la Convenzione Internazionale di Bruxelles del 1971 sul contratto di viaggio (CCV) e le dà esecuzione nell'ordinamento italiano. La definizione di "viaggio" o di "pacchetto turistico" ("pacchetto" sta per insieme di servizi turistici) è oggi contenuta nell'art. 34 del "Codice del turismo", l'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011²¹.

¹⁸ Nel testo della Legge Regionale 8/1996 questi valori erano riportati riportati in Lire 75.000.000 e 50.000.000.

¹⁹ Che prima era previsto dall'art. 7 della Legge Regionale 8/1996, modificato dalla Legge Regionale 10/1998.

²⁰ Un massimale di due milioni di Euro può essere troppo elevato per le agenzie di viaggio con modesti fatturati (cioè valori totali delle vendite annue) e basso per le agenzie con alti fatturati. Meglio sarebbe stato, a nostro avviso, stabilire un massimale per queste polizze pari, per esempio, al 30% (o al 40%) del fatturato dell'anno precedente con un ammontare minimo di un milione (o un milione e mezzo) di Euro.

²¹ L'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011, agli articoli da 32 a 51 che formano il Capo I del suo Titolo VI, ha assorbito il Decreto Legislativo n° 111 del 1995, che recepì per primo nell'ordinamento italiano la Direttiva CEE n° 314 del 1990 sulla tutela del consumatore acquirente di viaggi, vacanze e circuiti turistici "tutto compreso". Prima del Codice del turismo il Dlgs 111/95 era stato assorbito dal Codice del consumo, il Decreto Legislativo n° 206 del 2005, agli articoli da 82 a 100 (oggi abrogati dalla lettera *m* del 1° comma dell'art. 3 della prima parte del Dlgs 79/2011).

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.

Segnaliamo che, rispetto alla precedente definizione di "viaggio organizzato" contenuta nell'abrogato art. 84 del Decreto Legislativo n° 206 del 2005, non vi è più il requisito temporale della durata minima di ventiquattro ore o tale da includere almeno una notte (e, quindi, il passaggio di essa in una struttura ricettiva) che serviva a distinguere giuridicamente il viaggio dall'escursione infragiornaliera.

Il massimale da assicurare dovrebbe essere aggiornato annualmente con provvedimento della Giunta Regionale e vengono introdotti sia l'obbligo per l'agenzia di viaggio di inviare ogni anno alla Provincia competente la documentazione comprovante l'avvenuto pagamento del premio dell'assicurazione in oggetto, sia la sanzione dell'immediata chiusura dell'esercizio e della revoca dell'autorizzazione per le agenzie che non pagano questo premio (art. 17, commi 2°, 3° e 4°).

Questa assicurazione a tutela dell'esatto adempimento delle obbligazioni assunte verso i turisti – clienti non va confusa con l'**altra assicurazione obbligatoria** per le agenzie di viaggio prevista dall'art. 50, 1° comma, dell'Allegato I del Dlgs 79/2011, il Codice del turismo, destinata al **risarcimento dovuto ai clienti per danni alla persona** (i c.d. "danni biologici") di cui all'art. 44 di questo Codice, **per i danni diversi da quelli alla persona** (cioè i danni alle cose, per esempio ai bagagli) di cui all'art. 45 sempre del Codice del turismo, **derivanti dalla mancata od inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico** acquistato dal consumatore e **per i danni "moralì" da vacanza rovinata** di cui all'art. 47 pure del Codice del turismo (che li ha introdotti per la prima volta nel nostro ordinamento).

L'**assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 17** della Legge Regionale 34/2004 serve invece a coprire la **responsabilità contrattuale dell'agenzia di viaggio per il mancato od inesatto adempimento delle obbligazioni assunte verso il cliente** ai sensi degli artt. 1218 e ss. del Codice Civile.²²

§ 6) La tutela del consumatore - utente di agenzie di viaggio prevista dalla Legge Regionale 34/2007 che integra quella oggi prevista dagli articoli da 32 a 51 del Codice del turismo.

Oltre alla tutela assicurativa per la responsabilità contrattuale derivante dal mancato od inesatto adempimento delle obbligazioni assunte dall'agenzia di viaggio, **il consumatore – utente (cliente)** che acquista servizi turistici da essa **viene tutelato** dalla Legge Regionale 34/2007 **anche dal punto di vista informativo precontrattuale**²³ attraverso la previsione, contenuta nell'art. 15, che **i programmi concernenti l'organizzazione di viaggi, crociere, gite ed escursioni**, diversi dagli inserti pubblicitari di cui al comma 3°, diffusi da agenzie di viaggio operanti nel territorio regionale, configurano a tutti gli effetti **offerta al pubblico** ai

In realtà, l'art. 2 della Direttiva CE 314/1990 tutt'ora in vigore da cui questa norma (l'art. 34 del Codice del turismo) deriva si riferisce soltanto ai viaggi organizzati di durata superiore alle ventiquattro ore o che includa almeno una notte.

Anzi, questa parte della norma dell'art. 2 della Direttiva CE 314/1990 è da considerarsi immediatamente applicabile in Italia, anche in mancanza di una norma legislativa statale di recepimento, perché, come afferma la costante giurisprudenza comunitaria, essendo questa disposizione assolutamente chiara, non ha bisogno di norme che ne chiariscano o specificano il significato, quindi prevale sulla norma legislativa statale (sempre l'art. 34 del Codice del turismo) che lo attua in maniera incompleta od erronea.

²² Da un punto di vista pratico è possibile, per le agenzie di viaggio, stipulare un **unico contratto di assicurazione** che copra sia i rischi previsti dall'art. 17, 1° comma, della Legge Regionale 34/2007, sia quelli previsti dall'art. 50, 1° comma, del Codice del Turismo (che sono poi quelli di cui agli artt. 44, 45 e 47 dello stesso Codice). Ovviamente, ai differenti rischi devono corrispondere diversi massimali di risarcimento del danno (come accade, per esempio, per le polizze relative alla responsabilità civile auto che devono prevedere obbligatoriamente un massimale per i danni alle persone ed uno per i danni alle cose).

²³ Modalità, questa, tipica della tutela del consumatore, come si può ricavare dalla disciplina dei contratti a distanza e di quelli negoziati fuori dai locali commerciali contenuta nel "Codice del consumo" (Dlgs 206/2005).

sensi dell'art. 1336 c.c. (e, pertanto, valgono come proposta contrattuale) e che essi **devono contenere indicazioni precise sui seguenti aspetti di questi servizi turistici**²⁴:

- a. il soggetto produttore o organizzatore;
- b. le date di svolgimento;
- c. la durata complessiva e il numero dei pernottamenti;
- d. le quote di partecipazione, con l'indicazione del prezzo globale corrispondente a tutti i servizi forniti e dell'eventuale acconto da versare all'atto dell'iscrizione, nonché delle scadenze per il versamento del saldo;
- e. la qualità e quantità dei servizi con riferimento all'albergo o altro tipo di alloggio, al numero dei pasti, ai trasporti, alle presenze di accompagnatore e guide e a quant'altro è compreso nella quota di partecipazione; in particolare, per quanto concerne i mezzi di trasporto, devono essere indicate le tipologie e le caratteristiche dei vettori (le imprese di trasporto di persone utilizzate per il viaggio) e, per quanto concerne l'albergo o alloggio (cioè la struttura ricettiva), devono essere indicate l'ubicazione, la categoria (per esempio: tre stelle) e la sua approvazione e la classificazione (per esempio: albergo o villaggio turistico) dello Stato ospitante;
- f. i termini per le iscrizioni e per le relative rinunce;
- g. le condizioni di rimborso di quote pagate sia per rinuncia o recesso del cliente che per annullamento del viaggio da parte dell'agenzia o per cause di forza maggiore o per altro motivo prestabilito;
- h. il periodo di validità del programma di viaggio;
- i. gli estremi della garanzia assicurativa di cui all'articolo 17 della Legge Regionale 34/2007, di cui al paragrafo precedente, con l'indicazione dei rischi coperti;
- j. il numero minimo di partecipanti eventualmente richiesto per effettuare il viaggio e la data limite di informazione all'utente dei servizi turistici in caso di annullamento;
- k. gli estremi dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività dell'agenzia (o, per le agenzie di viaggio avviate dopo l'entrata in vigore del Codice del turismo in data 21 Giugno 2011, quelli della presentazione alla Provincia della Segnalazione Certificata di Inizio Attività - SCIA, come vedremo nel Paragrafo 8);
- l. le misure igieniche e sanitarie richieste, nonché le informazioni di carattere generale in materia di visti e passaporti necessarie all'utente dei servizi turistici per fruire delle prestazioni turistiche previste dai programmi di viaggio;
- m. la dichiarazione che il contratto è sottoposto alle disposizioni della convenzione internazionale sul contratto di viaggio (CCV) di cui alla Legge 1084/1977. Questa legge di ratifica è stata abrogata (secondo noi, in modo improvvido) dal 2° comma dell'art. 3 del Dlgs 79/2011, per cui questa indicazione non serve più e non deve essere più contenuta nei programmi di viaggio;
- n. l'obbligo di comunicare immediatamente, per iscritto o in qualsiasi altra forma appropriata, al prestatore dei servizi nonché all'organizzatore ogni mancanza nell'esecuzione del contratto rilevata in loco dal consumatore;

Le lettere *d, e, f, h, i, k, n* del 1° comma dell'art. 15 della Legge Regionale 34/2007 **integrano**, del tutto o solo parzialmente **la tutela informativa precontrattuale** del consumatore acquirente di pacchetti turistici prevista dagli artt. 37 e 38 dell'Allegato I del Dlgs

²⁴ Di solito, servizi turistici "complessi", vale a dire derivanti dalla combinazione di più servizi turistici (o di diverso tipo, per esempio di trasporto) semplici o elementari.

79/2011, il Codice del turismo, e la tutela informativa **contrattuale**, cioè gli elementi che deve obbligatoriamente contenere il contratto di vendita di pacchetti turistici, di cui all'art. 36 sempre del Codice del turismo (ricordiamo che per tale contratto è obbligatoria la **forma scritta**, ai sensi del 1° comma dell'art. 35 sempre dell'Allegato I del Dlgs 79/2011)²⁵. Infatti, il comma 4° dell'art. 15 della Legge Regionale 34/2007 stabilisce che “i programmi, nella parte relativa al regolamento di partecipazione, sono redatti in conformità della Convenzione Internazionale sul contratto di viaggio (CCV) di cui alla Legge 1084/1977 e del Dlgs 206/2005”. Ma oggi le norme di quest'ultimo decreto legislativo sono riportate, come abbiamo visto, nel Codice del turismo per cui tale riferimento deve intendersi agli artt. da 32 a 51 dell'Allegato I del Dlgs 79/2011, mentre la Legge 1084/1977 è stata abrogata dal 2° comma dell'art. 3 sempre del Dlgs 79/2011. Anche gli inserti pubblicitari diffusi attraverso stampa, radio, televisione o altro mezzo di comunicazione non possono contenere informazioni difformi dal contenuto dei programmi di viaggio, soggiorno, ecc. e devono raccomandare la presa di visione del programma completo presso le agenzie (comma 3° sempre dell'art. 15).

TABELLA 2) LE INFORMAZIONI ULTERIORI (RISPETTO A QUELLE RICHIESTE DAL CODICE DEL TURISMO) SUI PACCHETTI TURISTICI RICHIESTE DALLA LEGGE REGIONALE 34/2007:

- le quote di partecipazione, con l'indicazione del prezzo globale corrispondente a tutti i servizi forniti e dell'eventuale acconto da versare all'atto dell'iscrizione, nonché delle scadenze per il versamento del saldo;
- la qualità e quantità dei servizi con riferimento all'alloggio, ai pasti, ai trasporti, alle presenze di accompagnatore e guide e a quanto altro è compreso nella quota di partecipazione; in particolare, per quanto concerne i mezzi di trasporto, devono essere indicate le tipologie e le caratteristiche dei vettori e, per quanto concerne l'alloggio (cioè la struttura ricettiva), devono essere indicate l'ubicazione, la categoria e la sua approvazione e la classificazione dello Stato ospitante;
- i termini per le iscrizioni e per le relative rinunce;
- il periodo di validità del programma di viaggio;
- gli estremi della garanzia assicurativa di cui all'art. 17 della L.R. 34/2007 con l'indicazione dei rischi coperti;
- gli estremi dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività dell'agenzia (o della SCIA);
- l'obbligo di comunicare immediatamente, per iscritto o in qualsiasi altra forma appropriata, al prestatore dei servizi nonché all'organizzatore ogni mancanza nell'esecuzione del contratto rilevata in loco dal consumatore.

Non solo, ma il comma 2° dell'art. 15 stabilisce che “nei documenti di viaggio è fatto riferimento al programma di viaggio ai fini dell'esatto accertamento degli impegni assunti”

²⁵ Per approfondire queste tematiche sulla tutela del turista come consumatore: Alpa G.: “*Introduzione al diritto dei consumatori*”, Ed. Laterza, 2006, Dona M.: “*Il Codice del Consumo*”, Ed. Giappichelli, 2005 e sempre Dona M.: “*Pubblicità, Pratiche commerciali e contratti nel Codice del Consumo*”, Ed. UTET Giuridica, 2008.

dall'agenzia che lo ha venduto, preconstituendo, in tal modo, un elemento di prova a favore (di solito) del consumatore acquirente del servizio turistico a cui il programma si riferisce. Inoltre, ai sensi del comma 2° dell'art. 16, nei programmi di viaggio deve essere inserita la previsione della possibilità di ricorrere a forme di conciliazione (oggi mediazione²⁶) ed arbitrato, in primo luogo alle commissioni di conciliazione (oggi mediazione) istituite presso le Camere di Commercio, per le controversie legali ad essi relative.

Questo rafforzamento della tutela del consumatore acquirente di servizi turistici dalle agenzie di viaggio, introdotta già dalla Legge Regionale 8/1996 ed oggi perfezionata dalla Legge Regionale 34/2007, ha fatto e fa onore al legislatore regionale pugliese.

Vi è solo la norma del comma 5° dell'art. 15 che lascia molto perplessi, poiché essa stabilisce che “**i programmi** (di viaggio), prima della stampa e della diffusione, **vengono comunicati alla Provincia** e di detta comunicazione si fa espresso riferimento nel programma”. Francamente questa è una norma di cui non si comprende la finalità: crea un inutile obbligo amministrativo per le agenzie di viaggio, le obbliga a far conoscere ad un Ente Pubblico le loro formule produttive e commerciali (anche se queste non sono segrete: ma l'importante è che il programma di viaggio chiaro ed esauriente lo abbia il consumatore, non l'Ente Pubblico), non tutela i consumatori²⁷ e può inondare le Province di programmi di viaggio mandati dalle agenzie. Non solo, ma il comma 3° dell'art. 18 stabilisce che “la formulazione di programmi di viaggio in violazione delle disposizioni dell'art. 15 (compresa, quindi, quella di cui al suo comma 5°) comporta una sanzione amministrativa da 500 a 1.500 Euro”²⁸. Strano davvero che una buona legge regionale che ha liberalizzato in grande misura il mercato della produzione e della vendita dei viaggi e dei servizi turistici e semplificato gli adempimenti burocratici per l'avvio di un'agenzia di viaggio contenga una norma di cui non si capisce proprio la *ratio*, che sembra del tutto contraria a quella del resto della legge.

Infine, l'art. 19 della Legge regionale 34/2007 mantiene la possibilità di **reclamo** dei clienti delle agenzie di viaggio alle Province (prima esso era rivolto alla Regione) per l'inadempimento, totale o parziale, delle prestazioni pattuite. Il reclamo può essere presentato anche attraverso le associazioni di tutela dei consumatori iscritte nell'apposito albo regionale e può portare all'irrogazione all'agenzia di viaggio, da parte della Provincia, delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 18.

²⁶ La mediazione delle controversie civili è disciplinata dal Decreto Legislativo n° 28 del 2010.

A questo proposito segnaliamo che il 1° comma dell'art. 67 dell'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011, il Codice del turismo, che ha previsto un caso di **mediazione** c.d. “**contrattuale**” che non è nella disponibilità delle parti (che, pertanto, non possono, d'accordo tra loro, non svolgerla), dato che **il suo esperimento è obbligatorio se esso è previsto da una clausola di un contratto di fornitura di servizi turistici** (per esempio, il contratto di vendita di un viaggio organizzato, quello di acquisto dei servizi di una struttura ricettiva, ecc.). Questo contratto deve avere forma scritta e la clausola di mediazione delle controversie che da esso possono derivare deve essere **specificamente approvata per iscritto dal turista – consumatore**, cioè dall'acquirente e/o, eventualmente, dal cessionario del contratto, come avviene per le clausole contrattuali vessatorie previste dal 2° comma dell'art. 1341 c.c. In questo caso, **il procedimento di mediazione costituisce**, per il 1° comma dell'art. 67 citato, “**condizione di procedibilità della domanda giudiziale** o arbitrare” (cioè, se non si svolge prima il procedimento di mediazione non si può iniziare la causa davanti al Giudice civile o l'arbitrato davanti ad un collegio arbitrale).

²⁷ Non si può certamente immaginare che la Provincia possa dare una certificazione di qualità o meno ad un programma di viaggio che le viene comunicato da una agenzia.

²⁸ Inoltre, il mancato pagamento da parte di una agenzia di viaggio di queste sanzioni amministrative pecuniarie comporta la sospensione dell'autorizzazione all'apertura per un periodo non inferiore a centottanta giorni, decorsi i quali la Provincia provvede alla pronuncia della decadenza dell'autorizzazione stessa (art. 18, comma 8°, lettera a).

§ 7) L'esercizio dell'attività di organizzazione e vendita di viaggi da parte di associazioni senza scopo di lucro nella Legge Regionale 34/2007. L'articolo 5 del Codice del turismo.

Gli obblighi di cui all'art. 15 della Legge Regionale 34/2007 valgono anche per le **associazioni senza scopo di lucro** costituite da almeno tre mesi **che operano a livello nazionale**²⁹ che, a norma dell'art. 20 possono esercitare, ai sensi dell'art. 7, comma 9°, della Legge 135/2001 (oggi abrogato e sostituito dal "Codice del turismo" contenuto nell'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011), le attività di organizzazione e vendita di viaggi e soggiorni e di altri servizi turistici, esclusivamente a favore dei propri associati, senza doversi munire dell'autorizzazione all'apertura di cui all'art. 6 della Legge Regionale 34/2007. Esse hanno anche l'obbligo di stipulare polizze assicurative³⁰ a copertura delle responsabilità assunte nei confronti dei propri associati con l'organizzazione dei viaggi per l'esatto adempimento del programma e nei loro confronti si applicano le norme previste dalla Legge 1084/1977 (oggi, come abbiamo visto, abrogata) e dal Dlgs 206/2005 (commi 5° e 4° dell'art. 20: quest'ultima indicazione si riferiva agli artt. da 82 a 100 del Dlgs 206/2005, ma essi sono stati abrogati e sono passati negli artt. da 32 a 51 del Codice del turismo, vale a dire l'Allegato I del Dlgs 79/2011).

In particolare, il fatto che queste associazioni non debbano munirsi dell'autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività comporta pure che esse non hanno bisogno di avere in organico un direttore tecnico di agenzia per poter esercitare le attività di organizzazione e vendita di viaggi e soggiorni e di altri servizi turistici a favore dei propri associati. La violazione delle norme di cui agli artt. 15 e 21 comporta per le associazioni senza scopo di lucro una sanzione amministrativa da 5.000 a 15.000 Euro (art. 18, comma 7°). Esse hanno

²⁹ Compresa le associazioni di promozione sociale disciplinate dalla Legge n. 383 del 2000.

L'art. 20 della Legge Regionale pugliese 34/2007 (come tutte le altre leggi regionali e statali in materia di avvio ed esercizio dell'attività di agenzia di viaggio) non specifica che cosa significhi l'espressione "**a livello nazionale**" riferita all'operatività delle associazioni senza scopo di lucro. A nostro parere tale espressione non significa che una associazione deve essere presente in tutte le regioni o in tutte le province italiane o nella maggioranza di queste ma che essa deve operare **in almeno cinque regioni ed in almeno venti province del territorio nazionale** (questi due requisiti sono cumulativi e non alternativi) così come previsto dal 2° comma dell'art. 7 della Legge 383/2000 per le associazioni di promozione sociale (APS) che vogliono iscriversi nel Registro Nazionale dell'Associazionismo. Non applicare per analogia questa norma che individua le associazioni di promozione sociale di livello nazionale alle associazioni che non sono APS e che vogliono esercitare attività turistiche significherebbe violare i principi di uguaglianza e di parità di trattamento di situazioni o fattispecie simili posti dagli artt. 3 e 2 della Costituzione.

Questo ragionamento vale anche se l'art. 20 della Legge Regionale pugliese 34/2007 (a differenza delle Leggi delle altre Regioni) dice che queste associazioni devono avere "organizzazione e succursali in più regioni", ma non specifica quante devono essere queste regioni (due, tre o di più).

³⁰ Il massimale di queste polizze non è previsto dalla legge, pertanto esso deve essere commisurato al valore economico complessivo delle obbligazioni assunte nel corso di un anno dall'associazione nei confronti dei suoi associati per quanto riguarda l'attività di organizzazione e vendita di viaggi ad essi rivolta.

Segnaliamo che le associazioni, come le agenzie di viaggio, in qualità di organizzatori o venditori di viaggi ai loro associati sono obbligate a stipulare anche l'assicurazione obbligatoria prevista dal 1° comma dell'art. 50 del Codice del turismo che serve a garantire il risarcimento dei danni previsti dagli artt. 44, 45 e 47 dello stesso Codice, vale a dire i danni alla persona, alle cose (per esempio, ai bagagli) ed i danni morali (c.d. "danni da vacanza rovinata") che il turista ha subito in conseguenza del mancato od inesatto adempimento delle prestazioni che l'associazione si era obbligata a fornire stipulando il contratto di vendita di un viaggio organizzato.

Anche per le associazioni è possibile stipulare un unico contratto di assicurazione che copra sia i rischi previsti dall'art. 17, 1° comma, della Legge Regionale 34/2007, sia quelli previsti dall'art. 50, 1° comma, del Codice del Turismo. Ovviamente, ai differenti rischi devono corrispondere diversi massimali di risarcimento del danno.

l'obbligo di iscriversi all'elenco speciale delle associazioni e degli organismi senza scopo di lucro di cui all'art. 20 tenuto dalla Provincia³¹ (art. 21).

Se questa attività di organizzazione e/o di vendita di viaggi e servizi turistici viene svolta verso il pagamento di corrispettivi specifici³² 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).

L'abrogato comma 9° dell'art. 7 della Legge 135/2001 citato nel primo capoverso di questo paragrafo non richiedeva, però, che l'associazione senza scopo di lucro dovesse necessariamente operare a livello nazionale per poter produrre e vendere servizi turistici per od ai propri associati purché l'associazione che non opera a livello nazionale avesse ottenuto l'autorizzazione regionale all'esercizio dell'attività di agenzia di viaggio prevista dal comma 2° dell'art. 2 del Decreto Legislativo n. 392 del 1991 (oggi abrogato). Finché è stata in vigore la norma nazionale citata della Legge 135/2001, dal momento che essa era chiaramente una norma di indirizzo o di principio fondamentale³³ e che era precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, si riteneva che dovesse prevalere sulla norma regionale di cui all'art. 20 della Legge Regionale 34/2007.

Tutte le associazioni senza scopo di lucro che non operano a livello nazionale hanno, in forza dell'attuale legislazione regionale pugliese e per il solo territorio di questa regione, l'obbligo di servirsi delle agenzie di viaggio per l'organizzazione di viaggi per i propri associati, a meno che questi non siano "**gite occasionali**", cioè, a nostro parere, **escursioni** inferiori alle 24 ore o che non comprendano una notte (e che quindi non comportino il pernottamento in una struttura ricettiva)³⁴. La possibilità di organizzare "gite occasionali, manifestazioni, pellegrinaggi [...] in coincidenza di iniziative o ricorrenze inerenti i loro fini istituzionali" è riservata, dalle norme citate, alle sole associazioni con personalità giuridica e non a quelle non riconosciute. Oltre alle associazioni riconosciute, questa possibilità è concessa dalla legge regionale pugliese anche agli Enti Pubblici, a quelli privati (fondazioni)³⁵, agli Istituti Scolastici ed ai comitati (art. 22 della Legge Regionale 34/2007 che riproduce l'art. 14 della Legge Regionale 8/1996, che fu modificato dalla Legge Regionale 10/1998). Inutile dire che l'inclusione dei comitati è davvero strana a fronte dell'esclusione delle associazioni non riconosciute.³⁶

³¹ Che questo sia un obbligo e non una facoltà lo si deduce dalla previsione della sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione della norma di cui all'art. 21 da parte del comma 7° dell'art. 18.

³² 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.

Quanto diciamo nel capoverso a cui questa nota si riferisce vale anche per le attività ricettive esercitate dalle associazioni verso i loro associati.

³³ Che veniva svuotata dalla norma contraria (ma di rango inferiore nella gerarchia delle fonti) contenuta dall'art. 20 della Legge Regionale pugliese 34/2007.

³⁴ Non esiste nessuna norma statale o regionale pugliese con una definizione legislativa di "gita occasionale". Vi sono, però, norme di leggi regionali di altre regioni come, per esempio, il 1° comma dell'art. 78 della Legge Regionale dell'Umbria n° 18 del 2006 che prevede che le associazioni di qualsiasi tipo possono organizzare occasionalmente per i propri associati "gite di durata non superiore ad un giorno" (quindi, escursioni).

³⁵ Ciò deriva dal fatto che il 1° comma dell'art. 22 parla solo di "enti", senza fare distinzione fra enti pubblici ed enti (moral) privati, quindi soggetti con personalità giuridica senza scopo di lucro, quindi associazioni riconosciute e fondazioni.

Ma anche in questo caso, dal momento che l'abrogato comma 9° dell'art. 7 della Legge 135/2001 non richiedeva che l'associazione senza scopo di lucro dovesse operare a livello nazionale per poter produrre e vendere servizi turistici per od ai propri associati, per le sole associazioni non riconosciute non valeva la limitazione posta dall'art. 22 della Legge Regionale 34/2007, per le ragioni esposte nel quarto capoverso di questo paragrafo.

La disciplina che abbiamo esposta 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"³⁷, 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**³⁸ 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 internazionale 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 e di 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 (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 vedremo in modo più approfondito nel prossimo 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 regionali contrastanti è che essa sia stata emanata per ottemperare

³⁶ L'obbligo per le associazioni riconosciute senza scopo di lucro che non operano a livello nazionale di non poter vendere viaggi (che non siano gite occasionali) ai propri associati in Puglia è ricavato in via interpretativa da una norma non molto chiara perché non contiene un divieto esplicito di queste attività.

Meglio sarebbe stato fare come la Legge della Regione Liguria sulle agenzie di viaggio, la n° 28 del 1997, che al comma 8° del suo art. 19 stabilisce l'obbligo per le associazioni di livello regionale o locale che vogliono organizzare e vendere viaggi ai propri associati in Liguria di servirsi di una agenzia di viaggio.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

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), 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 nazionale³⁹, 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 (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 prossimo paragrafo).⁴⁰

³⁹ 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 vedremo nel prossimo 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.

⁴⁰ Per quanto riguarda, invece, 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 esposto nel paragrafo successivo), 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.

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

8) 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 comunitarie⁴¹ 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.

"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).

Ricordiamo, infine, che, 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 questa nota, nel paragrafo a cui essa si riferisce ed in quello successivo.

⁴¹ 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 (su cui vedi la Nota n° 21).

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 viaggio⁴². 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 europea⁴³ 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 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

⁴² 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.

⁴³ Per esempio, la Direttiva CE n° 123 del 2006 (la c.d. Direttiva “Bolkestein”) sulla liberalizzazione delle attività di servizio non si applica ai servizi del settore dei trasporti (sia di persone che di merci), come prevede la lettera *d*) del Paragrafo 2 dell'articolo 2 della stessa Direttiva, attuato in Italia dall'articolo 6 del Decreto Legislativo n° 59 del 2010.

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 presentare alla Provincia⁴⁴ in cui la nuova agenzia ha la sua sede operativa principale;

- 2) **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 **riferita 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 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;
- 3) **l'esclusione dall'attività di agenzia di viaggio dell'attività di distribuzione di voucher regalo**⁴⁵ (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 la lettera *d* del comma 1° dell'art. 3 della Legge Regionale 34/2007 che assegna all'esclusiva competenza delle agenzie di viaggio l'emissione di *voucher* di servizi turistici;
- 4) 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).

⁴⁴ Nelle regioni in cui le attività amministrative relative alle agenzie di viaggio non sono state delegate alle Province (come la Puglia), la S.C.I.A. va presentata alla Regione.

⁴⁵ Per esempio (classico), con un concorso a premi.

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 Attività⁴⁶ (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 dalla Legge Regionale 34/2007 al 2° comma del suo art. 6⁴⁷ e necessari per l'avvio di questa attività imprenditoriale che l'art. 21 del Codice del turismo ha lasciato immutati⁴⁸. Allo stesso modo, le **indicazioni** da riportare nella Segnalazione non possono che essere quelle della previgente richiesta di autorizzazione all'avvio dell'attività previste dal comma 2° dell'art. 5 sempre della Legge Regionale 34/2007 (riportate nella Nota n° 8). **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**"⁴⁹, salvo che, ove ciò sia possibile, l'interessato provveda a **conformare** alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro un termine fissato

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Su cui rimandiamo a quanto esposto nel secondo paragrafo di questo articolo.

⁴⁸ 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.

Segnaliamo, comunque, che, anche se queste norme statali non prevalgono sulle norme regionali in materia per il motivo sopra citato, gli artt. 19 e 20 del Codice del turismo prevedono, per le agenzie di viaggio, i requisiti della stipula di una polizza assicurativa a favore dei clienti per l'esatto adempimento delle obbligazioni assunte dall'agenzia nei loro confronti e dell'assunzione di un direttore tecnico di agenzia.

⁴⁹ 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*.

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 che contengono previsioni diverse 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.⁵⁰

A tutt'oggi, non essendo ancora stato compreso bene dagli operatori interessati 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 che, per la Puglia, abbiamo esaminato nel secondo paragrafo. Vi è stata, quindi e finora, una **mancata applicazione di fatto della norma**.

⁵⁰ 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 l'autorizzazione del Sindaco del Comune competente per territorio che era necessaria per ottenere 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.

Ricordiamo che, **per quanto riguarda l'avvio dell'attività delle strutture ricettive soggette a classificazione** (alberghi, campeggi e villaggi turistici che vengono classificati attraverso l'attribuzione di un certo numero di "stelle"), **al fine di poter presentare la SCIA occorre prima avere svolto il procedimento di classificazione della struttura** che, di solito, ha una durata definita da un termine perentorio, trascorso il quale, scatta il silenzio – assenso dell'Amministrazione competente (la Regione o la Provincia o il Comune competenti per territorio, questi ultimi se delegati dalla prima). Per esempio, in Puglia il procedimento di classificazione delle strutture ricettive è disciplinato dall'art. 10 della Legge Regionale 11/1999, in Umbria dall'art. 49 della Legge Regionale 18/2006.

Infine, proprio perché prima dell'art. 16 del Codice del turismo la liberalizzazione dell'apertura delle strutture ricettive era stata introdotta dall'art. 83 del Dlgs 59/2010 (oggi abrogato) per la prima disposizione non vi sono quei problemi di mancata applicazione nella pratica che si riscontrano per l'art. 21 del Codice del turismo che ha liberalizzato le aperture delle agenzie di viaggio, di cui parliamo nei successivi capoversi del testo del paragrafo.

Ciò non comporta un grave problema dal punto di vista della possibilità di ottenimento dell'autorizzazione all'avvio dell'attività perché, come abbiamo visto nel secondo paragrafo, 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)⁵¹ 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, esso può durare fino ad un massimo di 150 giorni⁵²) **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.

Gianfranco Visconti

Consulente di direzione aziendale - Lecce

⁵¹ Su cui vedi i Paragrafi 2, 4 e 5 di questo articolo.

⁵² Ma questa è, come abbiamo visto nel Paragrafo 2, la durata massima del procedimento prevista dalla legge, ma il termine non è perentorio. In pratica, alle volte, il procedimento dura anche di più.