

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 12/04/2013

All'indirizzo [http://www.diritto.it/docs/34923-le-attivit-turistiche-e-ricettive-esercitabili-dalle-
associazioni-senza-scopo-di-lucro-dopo-la-sentenza-n-80-del-2012-della-corte-
costituzionale](http://www.diritto.it/docs/34923-le-attivit-turistiche-e-ricettive-esercitabili-dalle-associazioni-senza-scopo-di-lucro-dopo-la-sentenza-n-80-del-2012-della-corte-costituzionale)

Autore: Visconti Gianfranco

**Le attività turistiche e ricettive esercitabili dalle
associazioni senza scopo di lucro dopo la sentenza n. 80
del 2012 della corte costituzionale**

LE ATTIVITA' TURISTICHE E RICETTIVE ESERCITABILI DALLE ASSOCIAZIONI SENZA SCOPO DI LUCRO DOPO LA SENTENZA N. 80 DEL 2012 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

§ 1) L'argomento dell'articolo.

L'argomento di questo articolo è quello di esaminare il problema di **quali attività turistiche in generale ed, in particolare, di quali attività di organizzazione e vendita di viaggi** (cioè dell'attività tipica delle agenzie di viaggio) **e di quali attività ricettive possono essere svolte oggi da tutte le associazioni senza scopo di lucro comprese le associazioni di promozione sociale** la cui disciplina abbiamo esposto nel capitolo precedente.

Questa disciplina, soprattutto per quanto riguarda l'avvio delle attività turistiche citate, era stata profondamente innovata dal c.d. "Codice del turismo" contenuto nell'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011, ma, con l'abrogazione degli articoli 8, 16 e 21 di questo Codice da parte della Sentenza n° 80 del 2012 della Corte Costituzionale per la violazione, da parte di essi, della competenza legislativa esclusiva in materia di turismo che il 4° comma dell'articolo 117 della Costituzione assegna alle Regioni, queste innovazioni sono state cancellate (anche se, come vedremo, ci sono alcuni dubbi in merito) e si è tornati all'applicazione delle leggi regionali che in ciascuna regione disciplinano l'avvio delle attività di organizzazione e vendita di viaggi e delle attività ricettive (vale a dire delle attività di ospitalità di turisti in strutture alberghiere od extralberghiere).

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

Per lo svolgimento di attività di organizzazione e vendita di viaggi da parte di associazioni senza scopo di lucro, la disciplina legislativa regionale è quella oggi in vigore, anche se l'art. 5 del Codice del turismo, contenuto nell'Allegato I del Decreto Legislativo n° 79 del 2011, non è stato abrogato dalla Corte Costituzionale. Vediamo perché.

L'art. 5 del Codice del turismo, intitolato erroneamente "*imprese turistiche senza scopo di lucro*" (correttamente, sarebbe "attività turistiche", proprio perché lo scopo di lucro è connotato al concetto di impresa), 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 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 vendita di viaggi per i loro associati devono possedere i requisiti professionali (in primo luogo l'assunzione a tempo pieno 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 ottenendo dall'autorità competente, vale a dire la Regione (a meno che questa non abbia delegato le Province come, per esempio, la Regione Puglia), l'autorizzazione all'avvio dell'attività che fu introdotta per le imprese dall'art. 9 della Legge n° 217 del 1983 (la prima "Legge – quadro" sul turismo) e poi riportata in tutte le leggi regionali in materia di attività di agenzia di viaggio attualmente in vigore. Questo perché l'abrogazione, da parte della Sentenza 80/2012 della Corte Costituzionale, dell'art. 21 del Codice del turismo ha eliminato la possibilità di avviare la stessa attività presentando all'autorità competente una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) disciplinata dall'art. 19 della Legge n° 241 del 1990.

Il vantaggio del procedimento basato sulla SCIA era nel fatto che l'attività dell'agenzia poteva essere avviata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente (2° comma dell'art. 21 del Codice del turismo che riprendeva il 2° comma dell'art. 19 della Legge 241/1990) e non alla fine del procedimento di autorizzazione che, per esempio, secondo la Legge Regionale pugliese n° 34 del 2007, può durare fino a un massimo di 150 giorni (ma il termine non è perentorio, quindi, in pratica, il procedimento può durare anche di più).

In realtà, data la competenza legislativa esclusiva in materia di turismo che l'articolo 117 della Costituzione assegna alle Regioni, l'unica possibilità perché una norma legislativa statale in materia di turismo prevalga sulle norme legislative regionali contrastanti è che essa sia stata emanata per ottemperare ad un obbligo comunitario, cioè, essenzialmente, in attuazione (c.d. "recepimento") di una Direttiva Europea. Ciò in quanto il comma 1° dell'articolo 117 della Costituzione fa 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.

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”) 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** (che si applicavano anche quando l’art. 21 del Codice del turismo era in vigore) 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 (legge ancora oggi in vigore perché l’abrogazione di essa prevista dal 6° comma dell’art. 11 della Legge n° 135 del 2001, a sua volta abrogata dall’art. 3 del Dlgs 79/2011, doveva decorrere dall’emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dal comma 4° dell’art. 2 della stessa legge che doveva riordinare la normativa nazionale sul turismo, ma che non è mai stato emanato). Pertanto, queste associazioni non hanno bisogno del direttore tecnico, non devono ottenere l’autorizzazione all’avvio dell’attività e devono iscriversi, se ciò è obbligatorio (come in Puglia, per esempio), nell’elenco regionale per esse previsto.

Per le stesse attività gestite dalle associazioni che non operano a livello nazionale, si applicano le norme che, eventualmente, le leggi regionali prevedono come, per esempio, l’art. 22 della Legge Regionale pugliese 34/2007 che limita la capacità di esse all’organizzazione di “*gite occasionali*” (non meglio definite: riteniamo da intendersi come escursioni di durata inferiore alle 24 ore o tali da non comprendere una notte). Norme simili vi sono anche in altre regioni come, per esempio, l’art. 78 della Legge Regionale dell’Umbria n° 19 del 2006 oppure vi sono norme che escludono del tutto questa possibilità come il comma 8° dell’art. 19 della Legge della Regione Liguria n° 28 del 1997 secondo cui, le associazioni di livello regionale o locale che vogliono organizzare viaggi per i loro associati devono servirsi delle agenzie di viaggio.

Solo nel caso in cui le leggi regionali non prevedano nulla per le associazioni senza scopo di lucro che non operano a livello nazionale, 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 dell’ottenimento da parte dell’autorità competente (di solito la Regione o la Provincia se da questa delegata) dell’autorizzazione all’avvio dell’attività disciplinata dalle leggi regionali (per esempio, in Puglia, la Legge Regionale n° 34 del 2007).

Dobbiamo a questo punto segnalare che le Leggi Regionali non specificano che cosa significhi l’espressione “*a livello nazionale*” in esse contenuta e 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’Associazione (che abbiamo trattato nel terzo paragrafo del capitolo precedente) e che possono svolgere attività turistiche nei confronti dei propri associati ai sensi del 3° comma dell’art. 31 della stessa Legge e dell’art. 5 del Codice del turismo. 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.^{1 2}

Infine, anche se, di fatto, la citata Sentenza della Corte Costituzionale ha affermato che l'avvio dell'attività di agenzie di viaggi è disciplinato dalle leggi regionali in materia e queste vengono applicate nella pratica, noi ritenamo che ad esso si dovrebbe applicare la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) disciplinata dall'art. 19 della Legge 241/1990 in quanto, sul presupposto della competenza legislativa statale per l'attuazione della Direttiva CE 123/2006 sulla liberalizzazione delle attività di servizi e sul fatto che le attività turistiche rientrano in quelle

¹ Tutte le leggi regionali in materia di attività di agenzia di viaggio prevedono che le associazioni, di livello nazionale o locale, che possono organizzare e vendere viaggi ai loro associati hanno l'obbligo di **stipulare polizze assicurative** a copertura delle responsabilità assunte nei confronti dei propri associati con la conclusione del **contratto di vendita di un viaggio organizzato per l'esatto adempimento** dello stesso.

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.

Questa seconda assicurazione obbligatoria, pertanto, serve a **garantire il risarcimento del danno patrimoniale** che il turista - associato ha subito a causa del mancato od inesatto adempimento delle prestazioni previste nel contratto di acquisto di un viaggio organizzato e non i danni di altro tipo che da questo inadempimento possono essere derivati (alla persona, alle cose o morali). Inoltre, dal momento che, in tutti i casi considerati, il danno deve sempre derivare dall'inadempimento, totale o parziale, del contratto citato si deduce che tutte queste forme di responsabilità civile rientrano nella **responsabilità contrattuale** (artt. 1218 e ss. c.c.).

Da un punto di vista pratico è possibile, per le associazioni, stipulare un **unico contratto di assicurazione** che copra sia i rischi di inadempimento contrattuale previsti dalle leggi regionali, 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).

² Ricordiamo che 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 che ne dà l'art. 34 del Codice del turismo (Allegato I del Dlgs 79/2011), 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.

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

da liberalizzare in essa previste (dato che il turismo è una attività di servizio e che essa non rientra fra quelle espressamente escluse dall'applicazione della Direttiva riportate nell'art. 2 di essa attuato dagli artt. da 2 a 7 del Decreto Legislativo n° 59 del 2010), un procedimento di autorizzazione all'avvio dell'attività ci può essere solo quando sussistano “*motivi imperativi di interesse generale*”, come previsto dal 1° comma dell'art. 14 del Dlgs 59/2010 che ha recepito nell'ordinamento italiano questa Direttiva. Orbene, nessuno sa quali possano essere questi motivi per l'attività di organizzazione e vendita di viaggi.

Non solo, ma il 1° comma dell'art. 17 sempre del Dlgs 59/2010, modificato dall'art. 2 del Decreto Legislativo n° 147 del 2012, prevede che si applichi sempre l'art. 19 della Legge 241/1990 (cioè la SCIA) a tutti i casi di avvio di una attività di servizio per i quali le norme vigenti, quindi anche quelle regionali, prevedono regimi autorizzatori o di dichiarazione di inizio attività (c.d. DIA), fatti salvi i casi di cui all'art. 14 del Dlgs 59/2012, vale a dire quelli in cui il procedimento di autorizzazione all'avvio dell'attività è giustificato da “*motivi imperativi di interesse generale*” che, però, nel caso delle agenzie di viaggio non sembrano sussistere e, comunque, non sono stati esplicitati da nessuna parte.

Quanto detto in questi due ultimi capoversi vale anche per l'avvio dell'attività ricettiva alberghiera ed extralberghiera che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 16 del Codice del Turismo da parte della Sentenza 80/2012 della Corte Costituzionale, è tornato ad essere sottoposto al procedimento di autorizzazione del Comune competente per territorio che è regolato dalle leggi regionali (e su cui vedi il prossimo paragrafo).

Concludendo, data la sussistenza di un vincolo derivante dall'ordinamento comunitario (come dice il 1° comma dell'art. 117 Cost.) di attuazione della Direttiva CE 123/2006 sulla liberalizzazione delle attività di servizio (fra cui il turismo), la cui competenza è attribuita esclusivamente alla legge dello Stato dalla lettera *a*) del 2° comma dell'art. 117 citato, noi riteniamo che la Corte Costituzionale abbia sbagliato nell'abrogare gli artt. 16 e 21 del Codice del turismo perché avrebbero violato la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo che, in questo caso e per le ragioni che abbiamo esposto, manifestamente non sussiste. Non solo, ma da questa inadempienza da parte dello Stato Italiano dell'obbligo di attuare anche nel settore turistico la Direttiva CE 123/2006 potrebbe derivare l'avvio di una procedura di infrazione nei confronti di esso col pericolo dell'irrogazione delle conseguenti sanzioni pecuniarie.

§ 3) L'esercizio dell'attività ricettiva da parte delle associazioni dopo l'abrogazione dell'art. 16 del Codice del turismo.

Premesso che oggi non vi sono nella legge vigente definizioni dell'attività ricettiva e che perciò possiamo fare riferimento al comma 2° dell'abrogato art. 8 del Codice del turismo che definiva l'attività ricettiva come quella “*diretta alla produzione di servizi per l'ospitalità* (ovviamente di persone fisiche, cioè dei turisti) *esercitata nelle strutture ricettive*”, definizione assolutamente corretta dal punto di vista dell'economia del turismo, l'avvio di essa da parte di **associazioni** senza scopo di lucro esclusivamente per i propri associati è **oggi disciplinato dalle leggi regionali che prevedono per essa l'ottenimento dell'autorizzazione all'avvio dell'attività da parte del Comune** dove è ubicata la struttura ricettiva, cioè l'edificio o gli edifici o il terreno in cui o su cui si svolge l'attività ricettiva, cioè di ospitalità dei turisti³.

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 errnea.

³ In precedenza tale autorizzazione era disciplinata dall'art. 9 dell'abrogata Legge 135/2001, la seconda legge-quadro sul turismo.

Ciò è dovuto all'abrogazione, da parte della Sentenza 80/2012 della Corte Costituzionale, dell'art. 16 del Codice del turismo che prevedeva la **presentazione di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA)** all'autorità competente, vale a dire sempre il Comune in cui era ubicata la struttura ricettiva che si intendeva gestire. Il vantaggio di questa procedura era sempre nel fatto che l'attività ricettiva poteva essere iniziata a partire dalla data della presentazione della segnalazione al Comune competente (2° comma dell'art. 16 del Codice del turismo che riprendeva il 2° comma dell'art. 19 della Legge 241/1990) senza dover aspettare (in media) alcuni mesi (di solito, minimo due) per conoscere l'esito della domanda di autorizzazione all'avvio dell'attività.

La **documentazione** che deve essere **allegata** alla domanda di autorizzazione all'avvio dell'attività è sempre quella **prevista dalle norme legislative regionali** (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 domanda 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 domanda di autorizzazione 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 18/2006.⁴

La Sentenza 80/2012 della Corte Costituzionale ha poi **abrogato**, sempre per violazione della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di turismo prevista dal 4° comma dell'art. 117 Cost., **anche il 2° comma dell'art. 8 del Codice del turismo**, che, riprendendo ed ampliando le previsioni della previgente norma contenuta nel comma 9° dell'art. 7 della Legge n° 135 del 2001 (la seconda Legge – Quadro sul turismo, abrogata dall'art. 3 del Dlgs 79/2011), stabiliva che l'avvio dell'attività ricettiva nelle forme stabilite dalla legge abilitava ad effettuare, *“unitamente alla prestazione del servizio ricettivo, la somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate, ai loro ospiti ed a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati, nonché la fornitura di giornali, riviste e pellicole per uso fotografico e di registrazione audiovisiva o strumenti informatici, cartoline e francobolli alle persone alloggiate, nonché la gestione, ad uso esclusivo di dette persone, di attrezzature e strutture a carattere ricreativo, per le quali è fatta salva la vigente disciplina in*

⁴ Ai sensi delle leggi regionali attualmente in vigore (per esempio, la Legge Regionale pugliese 11/1999 o la Legge Regionale umbra 18/2006, che la riprendono dall'art.6 della Legge 217/1983) sono **strutture alberghiere**: gli alberghi, i motels, i villaggi albergo, le residenze turistico alberghiere, gli alberghi dimora storica o residenze d'epoca, gli alberghi centro benessere, ecc.

Sono, invece, **strutture extralberghiere**: i campeggi (questa categoria di strutture è, di solito, articolata in diverse sottocategorie dalle leggi regionali), i villaggi turistici, gli ostelli della gioventù, le residenze turistiche o residence, le case per ferie, gli agriturismi (alloggi agrituristici), le case ed appartamenti per vacanza, le residenze turistiche o residence, le case per ferie, i rifugi alpini, gli affittacamere, i Bed & Breakfast, ecc.

Restano fuori da questa classificazione le **strutture turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione**, vale a dire gli stabilimenti balneari, le spiagge attrezzate, le darsene e gli approdi o porti turistici che trovano la loro disciplina, oltre che nelle Leggi Regionali (come, per esempio, le Leggi Regionali pugliesi 11/1999 e 17/2006), nel Codice della Navigazione (principalmente gli artt. 28 – 49) e nel Decreto Legge 400/1993 convertito nella Legge 494/1993, recentemente modificato dai commi da 249 a 256 dell'articolo 1° (ed unico) della Legge 296/2006 (Legge Finanziaria per il 2007). Ovviamente, **queste ultime non sono strutture ricettive e possono essere gestite dalle associazioni senza scopo di lucro** solo per i propri associati.

materia di sicurezza". Inoltre, sempre in virtù di questa disposizione, alle strutture ricettive erano permesse sia la somministrazione di alimenti e bevande, sia le attività legate al benessere della persona che l'organizzazione di congressi destinate anche alle persone non alloggiate nella struttura, il tutto nel rispetto dei requisiti (sanitari, di sicurezza, edilizi, ecc.) previsti dalla normativa vigente. La liberalizzazione di queste tre attività a favore delle imprese ricettive era stata una importante novità del Codice del turismo: essa prevaleva su eventuali norme regionali contrarie perché essa rappresentava un adeguamento dell'ordinamento italiano alle norme contenute in un Direttiva Comunitaria, precisamente la Direttiva CE 123/2006 o Direttiva "Bolkestein" sulla liberalizzazione delle attività di servizio, fra cui il turismo.

Anche se essa è giustamente fondata sulla violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di turismo attribuita alle Regioni dall'art. 117, 4° comma, Cost., l'abrogazione del 2° comma dell'art. 8 del Codice del turismo ha rappresentato non solo un deciso passo indietro nella liberalizzazione delle attività connesse alle attività turistiche ricettive, ma anche un nuovo problema pratico per una impresa che gestisce una struttura ricettiva che voglia, per esempio, esercitare attività di somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate oppure vendere loro giornali o materiale fotografico, ecc. perché, dopo l'abrogazione della norma citata, queste imprese sono obbligate a svolgere un procedimento distinto per l'avvio di ciascuna di queste attività, con un sensibile aumento delle formalità burocratiche da espletare.

Per fortuna, **le attività di somministrazione di alimenti e bevande svolte negli esercizi annessi a strutture ricettive** sono escluse sia dall'autorizzazione comunale all'apertura che dalla programmazione delle aperture di questi esercizi previste dall'art. 64 del Dlgs 59/2010 (su cui vedi il quinto paragrafo di questo capitolo). Queste attività, se vengono avviate dopo l'apertura dell'attività ricettiva, sono soggette soltanto alla **presentazione della Segnalazione Certificata di Inizio Attività** (SCIA, sulla cui disciplina vedi il sesto paragrafo sempre di questo capitolo) al Comune competente per territorio, ai sensi dei commi 7°, lettera *b*), e 2° dell'art. 64 citato. Queste attività possono essere avviate a partire dalla stessa data della presentazione della Segnalazione all'amministrazione competente o da quella della ricezione, sempre da parte di quest'ultima, della Segnalazione stessa (art. 19, 2° comma, della Legge 241/1990 riformato dal comma 4°-*bis* dell'art. 49 della Legge n° 122 del 2010).

Lo stesso vale, secondo noi, per le altre attività commerciali e di servizio che erano previste dall'abrogato 2° comma dell'art. 8 del Codice del turismo, che rientrano sempre nelle attività liberalizzate dal Dlgs 59/2010 che ha attuato la Direttiva CE 123/2006.

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 e gli alberghi diffusi) 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 senza scopo di lucro (per esempio, le "case per ferie" od, in Puglia, i c.d. "campeggi naturalistici") oppure **sia** da imprese che da organizzazioni non profit (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).⁵

⁵ Le "case per ferie" sono definite dall'art. 6 della Legge 217/1983 come le "strutture ricettive attrezzate per il soggiorno di persone o gruppi e gestite, al di fuori dei normali canali commerciali (per esempio, rivolgendo la propria offerta solo ai membri dell'associazione alla quale la "casa per ferie" appartiene), da enti pubblici, associazioni o enti religiosi operanti senza fine di lucro per il conseguimento di finalità sociali, culturali, assistenziali, religiose, o sportive, nonché da enti (pubblici o privati) o aziende per il soggiorno dei propri dipendenti e loro familiari". Gli enti religiosi gestiscono la maggior parte delle case per ferie oggi in attività.

Sempre in virtù della competenza legislativa in materia di turismo attribuita in via esclusiva alle Regioni dalla Costituzione 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 (quindi, essenzialmente, attività di organizzazione e vendita di viaggi) e ricettive per i propri associati”*, senza distinguere fra APS di livello nazionale o locale. 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 (soprattutto) o statali (in primo luogo ciò che rimane del Codice del turismo), che disciplinano queste attività. In particolare, la norma citata prevede l'obbligo *“di stipulare polizze assicurative secondo la normativa vigente”*. Questa normativa è contenuta essenzialmente negli articoli da 32 a 51 dell'Allegato I Decreto Legislativo n° 79 del 2011, il “Codice del turismo”, dedicati alla tutela del consumatore acquirente di servizi turistici, in particolare agli artt. 44, 45, 47 e 50 di esso (di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente).

Ricordiamo che le associazioni di promozione sociale sono definite dal 1° comma dell'art. 2 della Legge n° 383 del 2000 che le disciplina come tutte quelle *“associazioni, riconosciute o non (con l'esclusione, quindi, delle fondazioni e dei comitati), i movimenti, i gruppi, i loro coordinamenti e federazioni costituiti al fine di svolgere attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro”* e che rispondono ai requisiti fissati dall'art. 3 della stessa legge.

§ 4) Il regime fiscale delle attività turistiche gestite dalle associazioni senza scopo di lucro.

Per quanto riguarda il **regime fiscale** di queste attività, ricordiamo che, ai sensi del 2° comma dell'art. 148 del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (TUIR), per tutte le associazioni senza scopo di lucro, con le eccezioni citate nel sesto e settimo capoverso di questo paragrafo, **le attività turistiche** (che comprendono, come abbiamo visto, quella ricettiva) **esercitate per i propri associati**, dal momento che sono pressoché sempre *“svolte verso il pagamento di corrispettivi specifici”* da parte di questi ultimi, **sono considerate commerciali** e i loro proventi, cioè i ricavi, concorrono a formare il reddito complessivo dell'associazione come redditi di impresa o redditi diversi a seconda che le relative operazioni abbiano carattere di abitualità o di occasionalità.

Questa norma è confermata dal 4° comma dell'art. 148 che prevede l'inapplicabilità dell'eccezione ad essa prevista dal suo comma 3° *“per le prestazioni alberghiere, di alloggio, di deposito, di trasporto e per [...] l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici”* svolte da *“associazioni politiche, sindacali e di categoria, religiose, assistenziali, culturali, sportive dilettantistiche, di promozione sociale e di formazione extra-scolastica della persona”* nei confronti dei loro associati verso il pagamento di corrispettivi specifici da parte di questi. Le attività turistiche svolte da associazioni sono, pertanto, considerate normalmente commerciali.

Inoltre, essendo considerate attività commerciali, esse rappresentano anche **operazioni imponibili ai fini dell'IVA** – Imposta sul Valore Aggiunto (artt. 1 e 4 del DPR n° 633 del 1972). In particolare, le lettere g) ed f) del primo periodo del 5° comma dell'art. 4 del DPR 633/1972 stabiliscono che **sono considerate in ogni caso commerciali** (e pertanto soggette ad IVA) le

attività di organizzazione di viaggi e soggiorni turistici, le prestazioni alberghiere o di alloggio e le attività di trasporto di persone da chiunque siano esercitate, compresi quindi gli enti non commerciali ed anche gli enti pubblici.

Ricordiamo che l'aliquota di questa imposta è del 10% dei corrispettivi dovuti per le prestazioni di alloggio nelle strutture ricettive e per le quelle di trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito (ai sensi dei numeri 120 e 127-*novies* della Parte III della Tabella A allegata al DPR n° 633 del 1972), mentre è del 21% per tutti gli altri servizi turistici.

Quella di cui al primo capoverso del paragrafo è anche una constatazione di quanto avviene nella pratica, in cui, nella quasi totalità dei casi, queste prestazioni di servizi turistici sono remunerate da “corrispettivi specifici”, vale a dire, in sostanza, da **prezzi** pagati dagli associati per il servizio che è stato loro erogato. Esiste però la possibilità, per quanto piuttosto remota in concreto, che, secondo quanto previsto dal 1° comma dell'art. 148 del TUIR, **l'attività turistica** svolta “*in conformità alle finalità istituzionali dell'associazione*” sia **remunerata col pagamento**, da parte degli associati, **soltanto delle “quote o contributi associativi”** e, pertanto, **non sia considerata attività commerciale** e non sia quindi soggetta né all'imposta sul reddito [che in questo caso è l'IRES – Imposta sul Reddito delle Società, ai sensi dell'art. 73, 1° comma, lettera c) del TUIR], né all'IVA. Si intuiscono facilmente le difficoltà che si incontrano nel gestire in questo modo un'attività turistica di qualsiasi tipo.

Per questa attività commerciale l'ente è obbligato a tenere una **contabilità separata** (art. 144, 2° comma, TUIR) e **se** in un periodo di imposta, indipendentemente dalle previsioni statutarie, **l'attività commerciale diventa prevalente** rispetto alle attività istituzionali senza scopo di lucro (per prevalenza dei ricavi, dei redditi, delle immobilizzazioni, dei costi dell'attività commerciale, anche non contemporaneamente: cioè basta che l'attività commerciale sia prevalente anche per uno solo di questi valori), **l'associazione perde la qualifica di “ente non commerciale” ai fini fiscali** (art. 149, 1° e 2° comma, TUIR).⁶

Passiamo ora ai casi che fanno **eccezione** alla disciplina fiscale illustrata. Il 5° comma dell'art. 148 del TUIR prevede che per le sole **associazioni di promozione sociale a carattere nazionale** (quindi quelle iscritte nel Registro Nazionale dell'Associazione di cui all'art. 7 della Legge 383/2000) e le cui finalità assistenziali sono riconosciute dal Ministero dell'Interno, “*non si considerano commerciali, anche se effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici [...], l'organizzazione di viaggi e soggiorni turistici*” (le attività ricettive esercitate da queste associazioni sono quindi considerate sempre attività commerciali se effettuate verso il pagamento di corrispettivi specifici) qualora queste attività siano strettamente complementari a quelle istituzionali previste dallo statuto e siano effettuate nei confronti degli iscritti, associati o partecipanti all'associazione.

Inoltre, ai sensi del 6° comma dell'art. 148 del TUIR non è considerata attività commerciale l'organizzazione e la vendita di viaggi e soggiorni turistici effettuata nei confronti dei propri iscritti, associati o partecipanti **da associazioni politiche** (cioè partiti e movimenti politici), **sindacali e di categoria, nonché da associazioni riconosciute dalle confessioni religiose** con cui lo Stato ha stipulato patti, accordi od intese (come possono essere, per esempio,

⁶ Ricordiamo che gli “**enti non commerciali**” sono quelli previsti dalla lettera c) del 1° comma dell'art. 73 del TUIR che definisce tali “*gli enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali*”. Fra essi si comprendono le persone giuridiche (quindi le associazioni riconosciute e le fondazioni) e le associazioni non riconosciute (2° comma dell'art. 73 del TUIR). Ad essi si applica, per l'imposta sul reddito (che è l'IRES – Imposta sul Reddito delle Società, ex IRPEG - Imposta sul Reddito delle Persone Giuridiche), la disciplina fiscale prevista dagli artt. 143 – 150 del TUIR, i cui punti salienti abbiamo esaminato sopra in questo paragrafo.

per la Chiesa Cattolica, l'Azione Cattolica Italiana o l'AGESCI) anche se effettuate verso pagamento di corrispettivi specifici e sempre che queste attività siano strettamente complementari a quelle istituzionali previste dallo statuto. Un esempio tipico di queste attività può essere un viaggio organizzato per partecipare ad un congresso di un partito politico o di un sindacato o di un'associazione di categoria.

Ovviamente, nei casi indicati nei due capoversi precedenti, le attività turistiche esercitate dalle associazioni citate **non rappresentano operazioni imponibili ai fini IVA**.

Per poter usufruire della disciplina prevista dai commi 5° e 6° dell'art. 148 del TUIR, le associazioni che intendono beneficiarne devono conformare i loro statuti od atti costitutivi alle prescrizioni contenute nel comma 8° dello stesso articolo⁷.

Per quanto riguarda l'**IMU – Imposta Municipale Propria** ricordiamo che l'art. 91-*bis* del Decreto-Legge n° 1 del 2012, convertito in Legge n° 27 del 2012, e la lettera *j*) dell'art. 1° del Decreto del Ministero dell'Economia n° 200 del 2012 (di attuazione del citato art. 91-*bis*) **esentano da questa imposta gli immobili posseduti dagli enti non commerciali in cui viene esercitata attività ricettiva extralberghiera** mediante una struttura ricettiva rientrante in una delle tipologie di questa categoria oggi previste dalle Leggi Regionali di classificazione delle strutture ricettive e dall'art. 6 della Legge 217/1983 che contiene la classificazione originaria di queste strutture a cui si sono ispirate tutte le leggi regionali in materia oggi in vigore (come, per esempio, le "case per ferie" che rappresentano, nella pratica, la maggioranza delle strutture in cui gli enti non commerciali esercitano attività ricettiva).

Il 4° comma dell'art. 4 del D.M. 200/2012, però, condiziona questa esenzione al fatto che **il servizio ricettivo sia gratuito o sia erogato a fronte di un "corrispettivo simbolico"** non superiore alla "*metà dei corrispettivi medi per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali*" (cioè da imprese a scopo di lucro). Questo, pertanto, è il **requisito più difficile** da rispettare **per ottenere l'esenzione dall'IMU** e limita fortemente la possibilità di usufruirne. Inoltre, nel caso delle strutture ricettive il calcolo del parametro della "*metà dei corrispettivi medi per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali*", necessario ai fini del controllo da parte dei Comuni (enti impositori dell'IMU), è abbastanza agevole perché i prezzi minimi e massimi praticati dalle strutture ricettive devono essere comunicati ogni anno alle Aziende di Promozione Turistica (APT) di ogni provincia italiana e sono da esse pubblicati con la stessa cadenza.

⁷ Al fine di veder considerata dalla legge come non commerciale l'attività di somministrazione esercitata verso gli associati, le associazioni citate dal 3° e dal 5° comma dell'art. 148 del TUIR devono rispettare le disposizioni del comma 8° dello stesso articolo per cui esse devono **costituirsi per atto pubblico o per scrittura privata autenticata o registrata e prevedere nei loro atti costitutivi o statuti le seguenti clausole:**

- a) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili od avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'associazione, salvo che la distribuzione o la destinazione non sia imposta dalla legge;
- b) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente, in caso di suo scioglimento, ad altra associazione con finalità analoghe od a fini di pubblica utilità, sentito il parere del Ministero del Lavoro (che ha sostituito in questa funzione la soppressa Agenzia delle ONLUS) e salvo diversa destinazione di esso imposta dalla legge;
- c) la disciplina uniforme del rapporto associativo e delle modalità associative volte a garantire l'effettività del rapporto medesimo, escludendo espressamente la temporaneità della partecipazione alla vita associativa e prevedendo per gli associati maggiori di età il diritto di voto per l'approvazione e le modificazioni dello statuto e dei regolamenti e per la nomina degli organi direttivi dell'associazione;
- d) la redazione e l'approvazione annuale di un rendiconto economico e finanziario;
- e) l'eleggibilità libera degli organi amministrativi, il principio del voto singolo (cioè di un voto per ogni associato), la sovranità dell'assemblea degli associati, i criteri per la loro ammissione od esclusione, idonee forme di pubblicità delle convocazioni assembleari, delle relative deliberazioni, dei bilanci o rendiconti;
- f) l'intrasmissibilità della quota o contributo associativo ad eccezione della trasmissibilità per causa di morte e la non rivalutabilità della quota.

Invece, sono sempre soggetti all'IMU gli immobili in cui gli enti non commerciali esercitano attività ricettiva alberghiera e paralberghiera mediante una delle strutture previste dall'art. 9 del Codice del turismo (che sono, però, una piccola minoranza dei casi concreti di esercizio dell'attività ricettiva da parte di questi enti). Questo art. 9 è stato però **abrogato** dalla sentenza della Corte Costituzionale n° 80 del 2012, per cui per identificare quelle che sono le strutture ricettive alberghiere (le paralberghiere erano contemplate solo da questo articolo) occorre fare riferimento all'art. 6 della Legge 217/1983 e, soprattutto, alle **Leggi Regionali di classificazione delle strutture ricettive**, dato che le Regioni hanno la competenza legislativa esclusiva sul turismo, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Infine, per tutte le organizzazioni senza scopo di lucro (non solo, quindi, per le associazioni) che svolgono **attività di stabilimento balneare od altre attività turistiche per le quali utilizzano un bene demaniale marittimo dato loro in concessione**, segnaliamo che il comma 251 della Legge n° 296 del 2006 (la Legge Finanziaria per l'anno 2007) ha previsto una **riduzione del canone di concessione del 90%** per le concessioni indicate dal 2° comma dell'art. 39 del Codice della Navigazione, vale a dire di **quelle accordate ad enti pubblici o privati** (che sono tutti gli enti *nonprofit*, cioè senza scopo di lucro: associazioni riconosciute o non, fondazioni, ecc.) **per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse**. I valori dei canoni di concessione per le diverse tipologie e categorie dei beni del demanio marittimo che si applicano a partire dal 1° Gennaio 2007 sono quelli stabiliti dallo stesso comma 251 della Legge 296/2006.

Gianfranco Visconti

Consulente di direzione aziendale