



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

Camera dei deputati

X Commissione Attività produttive, Commercio e Turismo

AC n. 1698

Delega al Governo in materia di turismo

AUDIZIONE

Audizione CNA

28 maggio 2019





SOMMARIO

1. IL PERCORSO DI RIFORMA DELLA DISCIPLINA SUL TURISMO	2
2. L'IMPRENDITORE TURISTICO-ESPERIENZIALE.....	4
2.1. Proposta emendativa: modifica all'art. 4, comma 1, allegato 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79	5
3. LA REVISIONE DELLA CLASSIFICAZIONE DELLE STRUTTURE ALBERGHIERE	6
4. LA DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI GUIDA TURISTICA	13
4.1. Il contesto Europeo.....	13
4.2. La situazione italiana	13

1. IL PERCORSO DI RIFORMA DELLA DISCIPLINA SUL TURISMO

L'attività turistica rappresenta uno dei motori trainanti dell'economia, capace di creare ricchezza diffusa e di attivare risorse pubbliche e private su tutto il territorio italiano. Il Governo, consapevole sia del valore che del potenziale del settore, ha opportunamente posto le basi per una complessiva riforma del turismo, a partire dalla adozione del provvedimento in esame.

Da questo punto di vista, il Consiglio dei Ministri, in data 28 febbraio 2019, ha approvato un **disegno di legge di delega al Governo in materia di turismo** che, almeno negli obiettivi, intende procedere alla riorganizzazione della disciplina di settore, mediante l'aggiornamento del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. codice del turismo).

Nella definizione e nel relativo esercizio della delega, Parlamento e Governo debbono tuttavia misurarsi con un dato costituzionale di non poco conto. Nell'ambito del riparto competenziale di cui all'art. 117 della Costituzione, il **turismo risulta una materia di esclusiva competenza regionale**. Peraltro, risultando ascrivibile tra le materie residuali di cui all'art. 117, comma 4, Cost., la disciplina legislativa del turismo non deve soggiacere ai principi fondamentali determinati a livello statale, come avviene invece per le materie oggetto di concorso tra Stato e Regioni.

Ciononostante, occorre evidenziare come il continuo intervento della legislazione statale in materia di turismo presupponga un ruolo tutt'altro che marginale del legislatore nazionale, il quale risulta in grado di condizionare l'esercizio della potestà legislativa regionale intervenendo in materie affidate alla sua esclusiva o partecipata competenza, che presentano **profili di connessione o sovrapposizione con il turismo**. Basti pensare alla tutela della concorrenza, ai rapporti internazionali con l'UE, alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali (competenza esclusiva), ovvero alla materia delle professioni, del governo del territorio, delle grandi reti di trasporto e di navigazione (competenza concorrente).



In questo modo – così come affermato dal Consiglio di Stato – il turismo tende ad assurgere al rango di **materia complessa**, connotata, in quanto tale, da un intreccio di interessi e funzioni. Dal canto suo, la Corte costituzionale, nel riconoscere la necessità di una attività promozionale volta a contrastare la frammentazione dell'offerta turistica, ha ammesso la chiamata in **sussidiarietà orizzontale** da parte dello Stato, limitando *de facto* la competenza esclusiva delle Regioni.

Alla luce delle predette considerazioni, **CNA sottolinea la necessità di definire un percorso di riforma della disciplina sul turismo che veda il coinvolgimento e la condivisione di tutti gli attori istituzionali interessati, al fine di concorrere alla definizione di un quadro giuridico effettivamente sistematico ed organico.** Garantire certezze giuridiche agli operatori costituisce un elemento essenziale per favorire gli investimenti e la crescita del settore.

2. L'IMPREDITORE TURISTICO-ESPERIENZIALE

Tra i principi e criteri direttivi fissati dal disegno di legge delega oggetto di esame si ravvisa, all'art. 1, comma 2, lettera a), la necessità di «organizzare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività», mediante **la revisione e l'aggiornamento del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo**, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, il quale ha introdotto il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.

Da questo punto di vista, CNA sottolinea la necessità di introdurre e disciplinare nel codice la **figura professionale dell'imprenditore operante nel settore del turismo esperienziale**.

La realtà empirica dimostra come il profilo dell'imprenditore turistico-esperienziale occupi oramai una posizione peculiare e ben riconoscibile all'interno del tessuto economico-sociale, tale da far assumere all'imprenditore in questione un'autonomia professionale meritevole di **tutela giuridica propria**.

A livello pratico, l'imprenditore turistico-esperienziale può essere identificato o con colui che svolge in modo esclusivo tale attività ovvero con colui che già esercita un'attività economica (es. laboratorio artigiano di lavorazione artistica del vetro) e che intende integrare il proprio codice ATECO (identificativo dell'attività) con un ulteriore e specifico codice per lo svolgimento dell'attività turistico-esperienziale.

Tuttavia, l'art. 4, allegato 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, si riferisce all'impresa turistica in termini meramente generali. Sicché, occorre recare una definizione di **imprenditore turistico-esperienziale, giacché svolge alcune attività dirette o connesse allo sviluppo di una specifica forma di offerta turistica che mette in relazione la promozione e la valorizzazione della cultura, la tutela del**

paesaggio, del patrimonio storico e artistico con un modello di apprendimento basato sull'esperienza personale, sia essa cognitiva od emotiva, legata al territorio e a prodotti identitari.

2.1. Proposta emendativa: modifica all'art. 4, comma 1, allegato 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79

Art. 4

(Imprese turistiche)

*1. Ai fini del presente decreto legislativo sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica. **Sono, altresì, riconoscibili imprese complementari del turismo quelle che già esercitano attività economiche e che svolgono alcune attività dirette o connesse allo sviluppo di una specifica forma di offerta turistica che mette in relazione la promozione e la valorizzazione della cultura, la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico con un modello di apprendimento basato sull'esperienza personale, sia essa cognitiva od emotiva, legata al territorio e a prodotti identitari.***

3. LA REVISIONE DELLA CLASSIFICAZIONE DELLE STRUTTURE ALBERGHIERE

Le **rilevazioni statistiche sul turismo** rivestono un ruolo fondamentale nell'ambito delle statistiche economiche. In questo senso, la comparabilità delle informazioni sul fenomeno turistico a livello temporale e spaziale è fortemente influenzata dall'evoluzione dei criteri di definizione e di classificazione attraverso cui si identificano le strutture ricettive del sistema turistico.

Con l'introduzione della **legge 17 maggio 1983, n. 217** (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica) è stato demandato alle Regioni il compito di definire i criteri per la classificazione degli esercizi ricettivi, sia per quanto attiene ai requisiti strutturali che ai servizi offerti. Conseguentemente, gli esercizi ricettivi alberghieri ed extra-alberghieri risultano classificati sotto il profilo tipologico tramite regolamenti regionali, i quali, nella classificazione di ciascuna struttura ricettiva, risentono di diversi orientamenti.

Dall'analisi delle diverse normative a carattere locale, **emerge la necessità di una complessiva revisione delle definizioni e delle classificazioni delle strutture collettive**, anche nell'ottica di realizzare rilevazioni statistiche in tema di turismo quanto più complete e puntuali.

Per questi motivi CNA coglie con favore l'inserimento - tra i principi e i criteri direttivi del disegno di legge delega - dell'obiettivo di armonizzare con il diritto europeo la normativa nazionale in materia di turismo mediante «**la revisione della disciplina relativa alla classificazione delle strutture alberghiere**, con definizione degli ambiti di attività e della tassonomia delle strutture ricettive ed extra-alberghiere» (art. 1, comma 2, lettera g), numero 2)).

Invero, gli atti normativi europei definiscono in maniera piuttosto dettagliata la classificazione dei vari tipi di strutture ricettive. Senonché, l'applicazione di tali

classificazioni nei diversi ordinamenti nazionali genera delle incongruenze che rendono complesso il confronto dei dati di base anche in termini di livello.

Dalla disamina delle varie leggi regionali emergono, in specie, alcune differenze che caratterizzano le tipologie di strutture ricettive, soprattutto in fatto di **esercizi complementari**. Da una indagine dettagliata delle tipologie di strutture ricettive collettive legate all'offerta turistica affiorano differenze definitorie, normative e classificatorie tra le diverse Regioni d'Italia.

Con riferimento alle strutture alberghiere e similari, esistono alcune tipologie di alloggio che identificano segmenti turistici molto importanti: è il caso dei centri conferenze, dei centri congressi e dei centri benessere, che necessitano di essere rilevati distintamente dalle altre tipologie di ricettività alberghiera.

Tra le forme di alloggio complementare l'analisi conduce ad alcune proposte per una revisione futura dei modelli di rilevazione sulla capacità ed il movimento dei clienti nelle strutture ricettive.

In particolare, una **situazione abbastanza complessa riguarda gli agriturismi e le varie forme di turismo rurale**. Per l'UE il turismo rurale appare un concetto molto ampio che ricomprende anche l'agriturismo. In Italia, invece, almeno da un punto di vista normativo, la differenza tra le due strutture risulta abbastanza evidente: l'agriturismo è un'attività che deve essere svolta necessariamente da un imprenditore agricolo; il turismo rurale è un'attività svolta da soggetti diversi dall'imprenditore agricolo.

3.1. Le proposte

1. In analogia al caso comunitario, occorre assimilare tutte le **forme di alloggio rurale** (inclusi i *country house*, le dimore di campagna, ecc.) alle strutture agrituristiche, recando una nuova classificazione anche nei modelli di indagine.

2. Con riferimento alla **distinzione tra alloggi privati e collettivi**, risulta di fondamentale importanza mettere in rilievo, in corrispondenza di una definita struttura ricettiva, la linea di demarcazione intercorrente tra gestione imprenditoriale (o commerciale) e affitto da parte di privati, che attualmente appare piuttosto disomogenea a livello regionale. Ad esempio, in alcune Regioni occorre un minimo di tre case o di appartamenti per vacanze per configurare una gestione imprenditoriale; diversamente, in altre Regioni, l'affitto del medesimo numero di case o appartamenti per vacanze non rileva ai fini della gestione imprenditoriale, in quanto i predetti immobili vengono considerati alla stregua di alloggi privati in affitto. Occorrono, infatti, un minimo di cinque case o appartamenti per vacanze affinché si determini una gestione imprenditoriale.

3. Il **bed & breakfast**, recentemente regolamentato in Italia, rileva in quanto attività extra-alberghiera svolta da componenti di una stessa famiglia, all'interno del proprio appartamento. La gestione di tipo familiare risulta diversa dalla gestione di tipo imprenditoriale, rientrando tra gli **alloggi privati** e non collettivi, per quanto i servizi minimi risultino spesso analoghi. Pertanto, anche la categoria dei bed & breakfast va considerata distintamente, ossia tra gli alloggi privati in affitto già individuati nelle statistiche sulla capacità ed il movimento dei clienti nelle strutture ricettive.

Dall'analisi delle legislazioni regionali si evince in ogni caso come le classificazioni delle strutture ricettive collettive e private si differenzino non in ragione delle definizioni univoche e comuni fornite dalle Regioni, bensì in funzione di alcuni criteri base: 1) il tipo di servizi offerti per distinguere gli esercizi alberghieri da quelli complementari; 2) il tipo di gestione imprenditoriale, o non, per distinguere gli alloggi collettivi (alberghieri e/o complementari) da quelli privati.

4. **Realizzazione di un sistema informativo di monitoraggio della domanda e dell'offerta turistica, al fine di migliorare la qualità dei servizi offerti e per la realizzazione di un codice identificativo nazionale.**

Va innanzitutto evidenziata l'importanza di disporre di un patrimonio conoscitivo che, in riferimento alla P.A., considerate le competenze diffuse lungo tutta la filiera istituzionale, supporti i processi decisionali legati al ciclo "regolamentazione-pianificazione-promozione" del turismo.

Al fine di superare l'attuale frammentarietà e dispersione delle informazioni e dei dati a supporto di tale tipologia di decisioni, si rende necessaria la realizzazione di un **sistema informativo documentale**, strutturato come un contenitore di *knowledge*, attraverso il quale offrire alla P.A., centrale e locale, uno strumento informativo digitale quale punto di riferimento per la raccolta, diffusione e scambio di atti, documenti e, quindi, anche esperienze. In linea indicativa, oltre alla legislazione europea, nazionale e regionale, il sistema documentale potrà contenere i piani strategici dei Paesi *competitor*, la programmazione turistica regionale, esempi di atti amministrativi attuativi di disposizioni di legge, progetti territoriali in corso o in via di definizione, bandi nazionali e regionali, progetti e finanziamenti europei, condivisione di soluzioni tecnologiche attuate dalle Regioni.

In tal senso, il sistema informativo documentale contribuisce:

- a) **al coordinamento degli atti normativo-regolamentari del settore;**
- b) **all'armonizzazione degli strumenti di pianificazione turistica.**

Pertanto, l'introduzione dei sistemi digitali diventa uno strumento sia di *governance* che di monitoraggio.

La disponibilità in tempi rapidi di basi statistiche di livello qualitativo elevato è un presupposto essenziale per raggiungere, in collaborazione con ISTAT, il miglioramento delle basi statistiche attuali e la loro ottimizzazione con l'introduzione sia di dati più allargati, sia di *Big Data* di settore che possano consentire di inquadrare in modo puntuale e tempestivo la segmentazione del *target* turistico in Italia.

In particolare, si dovrà prevedere l'ampliamento della capacità di rappresentazione statistica dei fenomeni turistici, estendendo l'osservazione ad ambiti attualmente poco

approfonditi dalle rilevazioni ufficiali. Si potrà prevedere, quindi, lo sviluppo di proiezioni e previsioni a breve e medio-lungo termine sull'evoluzione del movimento turistico, a partire proprio dal miglioramento della rappresentatività dei dati e l'integrazione di altre fonti per elaborare previsioni a medio-lungo termine.

Inoltre, risulta determinante migliorare la tempestività nella produzione e divulgazione dei dati attraverso lo sviluppo delle fonti disponibili esistenti e la loro integrazione con altre fonti informative, relativamente ai flussi turistici, alla spesa dei turisti e all'analisi dei dati riguardanti le imprese turistiche.

Il coinvolgimento dell'ISTAT e dell'Osservatorio Nazionale sul Turismo può alimentare strumenti per lo sviluppo di un sistema di analisi delle *performance* turistiche dell'Italia, basato su un insieme di indicatori rilevanti che concorrono ad un monitoraggio costante sulla competitività, sostenibilità ed innovazione del settore turistico in Italia.

In sostanza, occorre implementare un sistema informativo che permetta il monitoraggio del posizionamento competitivo dell'Italia rispetto ai concorrenti internazionali.

Un sistema costituito su indicatori di carattere quanti-qualitativo, che dovranno essere rappresentativi dell'evoluzione del sistema nazionale. A titolo esemplificativo, si potranno prendere in considerazione indicatori quali:

- Arrivi;
- Presenze;
- Permanenza media;
- Spesa media;
- Numero delle imprese;
- Variazione qualitativa delle imprese;
- Numero degli occupati;
- Numero medio di occupati per impresa;
- Valore aggiunto per occupato;

- *Brand reputation*;
- Diffusione dei *social media* e internet nelle imprese italiane;
- Valore aggiunto generato dal turismo (a beneficio del territorio e del suo sistema culturale).

Al fine di misurare e valorizzare il contributo del settore rispetto all'economia del Paese verrà potenziata la contabilità del turismo come fenomeno economico, a livello nazionale e regionale. Il sistema informativo e di monitoraggio acquisirà le basi conoscitive essenziali su temi prioritari per la politica del turismo in Italia, come ad esempio studi di settore, analisi di *benchmarking*, strumenti statistici previsionali per l'analisi della domanda.

Si tratterebbe, dunque, di una piattaforma di conoscenza capace di raccogliere i dati statistici provenienti da fonti diverse, consultabili in funzione dei bisogni di conoscenza degli *stakeholder*, e di fornire una visione a 360° dell'intera filiera turistica, nonché in grado di promuovere:

- misure di redistribuzione dei flussi nelle aree che si intendono rendere più attrattive attraverso azioni e programmi specifici (come le aree interne o quelle attraversate dai cammini);
- misure di variazione del benessere, qualità della vita, attrattività e specializzazione delle principali mete turistiche italiane;
- misure di variazione dei costi connessi ad adempimenti amministrativi;
- misure di variazione del peso relativo delle strutture ricettive di categoria superiore e lusso;
- misure di variazione di forme aggregative di imprese del turismo (consorzi, reti, centrali d'acquisto ecc.) intese a migliorarne l'efficienza e incrementare la qualità dei servizi offerti;
- misure di variazione e consolidamento *start up* per una nuova imprenditorialità nel turismo;
- misure di adeguamento della formazione per lo sviluppo di nuove competenze e professionalità;



- numero di iniziative di intermodalità avviate/finanziate;
- misure di variazione delle iniziative di digitalizzazione dei servizi pubblici di promozione turistica;
- misure di variazione del posizionamento del *brand* turistico dell'Italia nei mercati principali e nei nuovi mercati;
- misure di variazione rispetto al *trend* degli arrivi/soggiorni per aree di provenienza differenziate e per politiche di promozione e *marketing*;
- misure di variazione della posizione competitiva dell'Italia nell'ambito delle destinazioni con strumenti digitali, *social* e di rete;
- misure di variazione delle adozioni delle fasi 1, 2 e 3 della CETS da parte delle aree protette;
- misure di variazione della spesa media turistica nelle aree protette;
- misure di variazione dei *green jobs* nel settore turistico nelle aree protette.

Sono queste condizioni essenziali per realizzare un codice nazionale (unico) identificativo del turismo attraverso la Conferenza Stato-Regioni e il confronto/condivisione con le associazioni di rappresentanza delle imprese.

4. LA DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI GUIDA TURISTICA

4.1. Il contesto Europeo

L'Unione europea obbliga gli Stati membri a rimuovere qualsiasi ostacolo che, direttamente o indirettamente, impedisca o intralci il completo esplicarsi dei principi attinenti alla libera circolazione delle persone e di stabilimento, nonché alla libera prestazione dei servizi in ambito comunitario.

Senonché, l'applicazione di tali principi determina una serie di problemi con riferimento alla **professione di guida turistica**. Per un verso, i Paesi dell'Unione europea - perlopiù nordici - che risultano i principali esportatori di turismo e, per altro verso, quelli del bacino mediterraneo che fanno del turismo uno dei punti di forza della propria economia, sono entrati spesso in rotta di collisione per quanto riguarda l'applicazione della disciplina dell'attività di guida turistica.

Per questi motivi, la disciplina nazionale dei paesi mediterranei è stata più volte oggetto di pronunce e censure da parte degli organismi europei. Si è affermato, che nel campo delle guide turistiche, le legislazioni nazionali avrebbero prodotto una indebita restrizione della circolazione dei servizi turistici, anche con riferimento ad un'attività di tipo spiccatamente culturale come quella svolta dalle guide turistiche.

4.2. La situazione italiana

Per quanto riguarda la disciplina nazionale della professione di guida turistica abilitata, non si possono condividere i contenuti recati dalla legge europea 2013 (legge 6 agosto 2013, n. 97), che, all'art. 3, ha consentito alle guide provenienti da Paesi membri diversi dall'Italia, dunque prive di una qualificazione specifica e certificata in ordine alla conoscenza del nostro patrimonio culturale, di effettuare visite guidate in tutta la penisola.



In altre parole, la legge europea 2013 ha finito col mortificare il legittimo interesse del nostro Paese ad una corretta e compiuta rappresentazione della propria identità culturale, nonché della conoscenza dei propri beni storici, artistici e culturali.

Del resto, il patrimonio culturale italiano rappresenta uno dei patrimoni più vasti e complessi del mondo. Sicché, risulta pressoché impossibile possedere le più approfondite conoscenze di carattere enciclopedico che consentano di effettuare visite guidate in ogni parte d'Italia.

L'art. 3 della predetta legge è sorto, infatti, su un presupposto erroneo, permettendo **il riconoscimento della validità dell'abilitazione alla professione di guida turistica su tutto il territorio nazionale**. Tale disposizione ha finito con l'eliminare la specificità culturale italiana, ossia la specializzazione per ambiti territoriali, provinciali o regionali, considerata la vastissima conoscenza di beni culturali che il nostro contesto presuppone.

L'istituzione della **c.d. guida nazionale** favorisce, nell'esercizio dell'attività di guida, soggetti privi delle necessarie competenze, per di più provenienti da altri Paesi europei, danneggiando in tal guisa i fruitori del servizio, nonché l'immagine dell'Italia. Si consideri, peraltro, il danno recato alle guide italiane sotto il profilo occupazionale e, di riflesso, il danno prodotto all'erario a causa del minor gettito.

Occorre tenere a mente come la professione di guida turistica risulti essenziale per la valorizzazione del settore, stante la capacità intrinseca di favorire e accrescere l'indotto del comparto. Le guide turistiche sono annoverabili tra i pochi professionisti (insieme ad archeologi, storici dell'arte e professori) in grado di raccontare e illustrare la storia e l'arte dei monumenti italiani.

Il quadro risulta ulteriormente complicato da una recente pronuncia del TAR Lazio, la quale ha annullato il **decreto MIBACT 7 aprile 2015** che, opportunamente, individuava i **siti di particolare interesse storico, artistico o archeologico**, per i quali era richiesta una specifica abilitazione.

Allo stato attuale, circa venticinquemila guide italiane versano in una condizione di forte incertezza, sia sotto il profilo normativo che occupazionale, in ragione della crescente presenza di guide provenienti da altri paesi europei.

Tutto ciò considerato, CNA:

- in sintonia con quanto stabilito all'art. 1, comma 2, lettera g), numero 1) del disegno di legge delega all'esame della X Commissione relativamente alla necessità di riordinare la normativa in materia di «professioni turistiche», **auspica la definizione di una cornice normativa nazionale in grado di garantire la corretta rappresentazione del patrimonio culturale italiano, allo scopo di tutelare contemporaneamente visitatori e operatori qualificati.** Le guide, infatti, debbono poter essere abilitate soltanto per mezzo di esami promossi o validati dal nostro Paese. Si rende necessaria, pertanto, l'approvazione di **una legge organica sulla professione di guida turistica che fornisca alle Regioni criteri uniformi per l'adeguata qualificazione delle guide turistiche ai fini dell'esercizio della professione;**
- **chiede al Governo di intervenire, nelle opportune sedi europee, per garantire e tutelare la professionalità della figura di guida turistica, da un lato, facendo valere il principio di sussidiarietà in base al quale devono restare inalterate le caratteristiche essenziali della professione così come indicato dalle leggi nazionali, dall'altro, predisponendo ogni azione necessaria volta ad ottenere la corretta applicazione delle disposizioni previste dalla c.d. direttiva professioni in luogo delle c.d. direttive servizi.**



