

Assetto delle competenze istituzionali sul turismo e disciplina sui pacchetti turistici

19 gennaio 2022

Nel corso dell'attuale legislatura, le competenze sul turismo sono state oggetto di vari passaggi tra Ministeri, fino poi alla costituzione, di recente intervenuta, con [D.L. n. 22/2021](#) ([L. n. 55/2021](#)) del Dicastero del turismo. Il [D.Lgs. n. 62/2018](#), in vigore dal 21 giugno 2018, ha recepito nell'ordinamento nazionale la normativa europea sui cd. contratti del turismo organizzato.

I passaggi di competenza in materia di turismo tra diversi Dicasteri e la recente costituzione del Dicastero del turismo

Nell'**attuale legislatura**, le competenze sul turismo sono state oggetto di vari passaggi tra Dicasteri, fino poi alla costituzione, di recente intervenuta, con [D.L. n. 22/2021](#), del **Dicastero del turismo**.

Dapprima, nel 2018, durante il Governo Conte I, l'articolo 1 del [D.L. 12 luglio 2018, n. 86](#) (convertito, con modificazioni, in [legge 9 agosto 2018, n. 97](#)) aveva disposto, a partire dal 1° gennaio 2019, il trasferimento dal MIBACT al **Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali** delle funzioni dal primo esercitate in materia di turismo. In conseguenza di ciò, sono state modificate le denominazioni dei due Ministeri, divenute, rispettivamente, "Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali **e del turismo - MIPAAFT**" e "Ministero dei beni e delle attività culturali-MIBAC".

Con decorrenza dal 1° gennaio 2019, sono state trasferite anche le risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione residui, della Direzione generale Turismo del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo nonché quelle comunque destinate all'esercizio delle funzioni oggetto del trasferimento. In attuazione, è intervenuto il [D.P.C.M. n. 76/2019](#), recante il regolamento di organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, con cui è stato abrogato il [D.P.C.M. 171/2014](#) non prevedendo peraltro più la Direzione generale Turismo. Il Regolamento di organizzazione del MIPAAFT è stato adottato con [D.P.C.M. 8 febbraio 2019, n. 25](#).

Nello stesso anno 2019, durante il Governo Conte II, l'articolo 1 del [D.L. n. 104/2019](#) (convertito, con modificazioni, in [Legge n. 132/2019](#)) ha riattribuito - a decorrere **dal 1° gennaio 2020** - al **Ministero dei beni e delle attività culturali le funzioni in materia di turismo**. Al MIBACT è stata dunque attribuita la competenza a curare "la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le regioni e i progetti di sviluppo del settore turistico, le relazioni con l'Unione europea e internazionali in materia di turismo, fatte salve le competenze del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, e i rapporti con le associazioni di categoria e le imprese turistiche" ([art. 1, co. 13 del D.L. n. 104/2019](#)).

Il Regolamento di organizzazione del MIBACT, degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* è stato conseguente adottato, con [D.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169](#). Alla **Direzione generale «Turismo»** l'articolo 24 del D.P.C.M. ha attribuito funzioni e compiti di programmazione, coordinamento e promozione delle politiche turistiche nazionali, di cura dei rapporti con le Regioni e dei progetti di sviluppo del settore turistico, delle relazioni con l'Unione europea e internazionali in materia di turismo e dei rapporti con le associazioni di categoria e le imprese turistiche. Alla Direzione è stato conferito il compito di esercitare funzioni di indirizzo e vigilanza, su ogni soggetto giuridico costituito con la partecipazione del Ministero per finalità attinenti agli ambiti di competenza della stessa, inclusi l'**ENIT** e il Club Alpino Italiano (**CAI**). Ai sensi del D.P.C.M., la Direzione generale risultava articolata

in **tre uffici dirigenziali di livello non generale** e presso la **Direzione** hanno avuto sede il **Centro per la promozione del Codice mondiale di etica del turismo**, costituito nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Turismo, Agenzia specializzata dell'ONU, e il **Comitato permanente di promozione del turismo in Italia**, - istituito, ai sensi dell'articolo 58 del Codice del Turismo, approvato con [decreto legislativo n. 79/2011](#), con D.M. 8 agosto 2014 - che opera quale **organo consultivo del Ministro**. Si rammenta che il Comitato permanente è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato, il quale a sua volta può all'uopo delegare un suo rappresentante. Il Comitato è stato istituito per promuovere un'azione coordinata dei diversi soggetti che operano nel settore del turismo con la politica e la programmazione nazionale e in tal senso deve essere assicurata la rappresentanza presso di esso di tutti i soggetti pubblici e privati operanti nel settore turistico. Il Comitato, il 14 settembre 2017, ha approvato all'unanimità il "**Piano strategico per lo sviluppo del turismo per il periodo 2017-2022**", ai sensi dell'articolo 34-*quinquies* del [D.L. 179/2012](#) (convertito con modificazioni dalla [legge n. 221/2012](#)).

Nel corso dell'anno 2021, con il Governo Draghi, è stato **costituito il Dicastero del Turismo**. Il [D.L. n. 22/2021](#) (convertito, con modificazioni, in [legge n. 55/2021](#), articolo 6, co. 2, lett. d) e articolo 7), ha trasferito al neo istituito Dicastero le funzioni già esercitate dal Ministero per i Beni e le attività culturali in materia di turismo (MiBACT). Il MIBACT ha assunto, conseguentemente, la denominazione di Ministero della Cultura (MIC).

Il decreto-legge ha previsto, l'adozione, con D.P.C.M., entro il 30 giugno 2021, del regolamento di riorganizzazione dei Ministeri coinvolti dal riassetto (articolo 10) e la costituzione, entro il 31 dicembre 2021, di un apposito Ufficio centrale di bilancio di livello dirigenziale generale nell'ambito del MEF - Ragioneria generale dello Stato RGS, al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni di controllo sugli atti e documenti contabili del Ministero, divenuto dunque dicastero con portafoglio (articolo 6, comma 14). Il termine del 31 dicembre 2021, previsto per la costituzione dell'Ufficio centrale di bilancio della RGS, è stato recentemente prorogato al **30 giugno 2022** dal D.L. cd. "Mille proroghe" ([D.L. n. 228/2021](#) attualmente all'esame in prima lettura della Camera per la sua conversione in legge, [A.C. 3431](#)), prevedendosi, in via transitoria, che, sino a quella data, le funzioni di controllo della regolarità amministrativa e contabile attribuite alla RGS sugli atti adottati dal Ministero continuino ad essere svolte dagli uffici già competenti in base alla normativa vigente in materia alla data di entrata in vigore del [D.L. n. 22/2021](#).

Con [D.P.C.M. n. 102 del 20 maggio 2021](#) è stato adottato il "Regolamento di organizzazione del Ministero del turismo, degli Uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance". Al nuovo **Ministero** sono state attribuite le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di programmazione, coordinamento e promozione delle politiche turistiche nazionali, rapporti con le Regioni e progetti di sviluppo del settore turistico, relazioni con l'Unione Europea e internazionali in materia di turismo e rapporti con associazioni di categoria, imprese turistiche e associazioni dei consumatori.

Il Ministero si articola in **tre uffici dirigenziali generali** coordinati da un Segretario generale: Direzione generale degli affari generali e delle risorse umane, Direzione generale della programmazione e delle politiche per il turismo, Direzione generale della valorizzazione e della promozione turistica. Gli uffici dirigenziali generali costituiscono, sul piano contabile, insieme al **Gabinetto** e al **Segretariato generale**, i **cinque centri di responsabilità amministrativa** dello stato di previsione della spesa del bilancio statale del Ministero (Tabella 16).

Presso il Ministero hanno sede e operano anche i già citati Comitato permanente di promozione del turismo in Italia, previsto dall'[articolo 58. del decreto legislativo 23 maggio 2011. n. 79](#) e il Centro per la promozione del Codice mondiale di etica del turismo. Il Ministero, inoltre, per il tramite della Direzione generale della valorizzazione e della promozione turistica esercita le funzioni di supporto e vigilanza su ogni soggetto giuridico costituito con la partecipazione o vigilato dal Ministero, ivi inclusi l'Agenzia Nazionale del Turismo (ENIT) e il Club Alpino Italiano (CAI).

Sempre sotto l'aspetto contabile, lo stato di previsione della spesa del Ministero del turismo (Tabella 16) è stato esposto in **legge di assestamento per l'anno 2021** ([Legge n. 143/2021](#)), in quanto il MiTur è stato istituito ad esercizio finanziario 2021 avviato. La **legge di bilancio 2022-2024** ([L. n. 234/2021](#)) autorizza, per lo stato di previsione del Ministero del Turismo (**MiTUR**), spese finali, in termini di **competenza**, pari a **275,3 milioni di euro nel 2022**, a **311,3 milioni di euro per il 2023** e a **183,6 milioni di euro per il 2024**.

Competenza legislativa in materia di turismo tra Stato e Regioni

La riforma costituzionale del [Titolo V della Costituzione](#), operata con [legge costituzionale n. 3/2001](#) ha reso il turismo una materia di **competenza "residuale" per le Regioni ordinarie**, alla stregua di quanto previsto per le Regioni speciali che - già prima del 2001 - erano dotate di tale competenza ([art.117, quarto comma, Cost.](#)).

Questo mutamento delle competenze regionali è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003. Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla **legislazione statale** è tuttora assai **consistente**.

Innanzitutto, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del **legislatore statale** in altre **materie** affidate espressamente alla sua **competenza, esclusiva o concorrente**, che presentano **profili di connessione** o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano: la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione.

Si richiama in proposito, a titolo esemplificativo e non esaustivo la disciplina delle professioni turistiche. Con le **sentenze n. 271/2009, n. 222/2008 e n. 132/2010** (superando il precedente orientamento espresso dalla sentenza n. 459/2005), la Corte costituzionale ha infatti affermato che la disciplina delle professioni turistiche rientra pienamente nella **materia «professioni», quindi oggetto di competenza legislativa concorrente** ai sensi del [comma 3 dell'art.117 Cost.](#) Ne consegue che lo Stato è legittimato a dettare i principi generali in materia e, precisamente, norme in tema di **individuazione dei profili professionali**, requisiti e titoli necessari per l'esercizio di tali professioni, definizione degli ordinamenti didattici, istituzione di albi. L'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente dello Stato prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i **principi dell'ordinamento comunitario** (sulle proposte di legge all'esame del Parlamento in materia di Ordinamento delle guide turistiche, si rinvia all'ultimo paragrafo del tema).

Secondo gli indirizzi della Corte costituzionale, anche la competenza regionale più ampia comunque non esclude *a priori* la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione ([art. 118 Cost.](#)),

Dal punto di vista istituzionale, va segnalata la mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, e in particolare nella **Conferenza Stato-Regioni**, il cui rilievo è senz'altro accresciuto dopo la riforma costituzionale del 2001. In questa sede lo Stato e le Regioni hanno concluso accordi, che hanno condotto, nella sostanza, ad un **esercizio "congiunto" di competenze normative** su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello.

Si ricorda a questo proposito che, a seguito della riforma del [Titolo V della Costituzione](#), sulla normativa statale in materia di turismo è stata fatta un'operazione di codifica nel **Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo (Decreto legislativo n. 79/2011)**. Il Codice, finalizzato alla promozione del mercato del turismo e al rafforzamento della tutela del consumatore, avrebbe dovuto intervenire nella materia fissando punti di riferimento univoci al fine di un coordinamento tra Stato e Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze. Inoltre, esso avrebbe dovuto operare un riordino e una razionalizzazione complessiva delle disposizioni vigenti nella materia. La **sentenza della Corte Costituzionale n. 80 del 2012**, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni sotto il profilo del mancato rispetto da parte del decreto legislativo dei limiti della delega legislativa, ha sostanzialmente ridotto la portata normativa del Codice, che ha pertanto perso definitivamente il suo carattere di sistematicità ed organicità e risulta oggi ridotto alle sole disposizioni relative al "diritto privato del turismo" (Capo I Titolo VI), tra le quali si segnalano le norme sulla risarcibilità del "danno da vacanza rovinata", sui contratti del turismo c.d. "organizzato", sulle locazioni turistiche o le norme relative ai singoli contratti (multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e scambio), disposizioni queste di derivazione comunitaria. Il [Decreto legislativo n. 79/2011](#) è stato infatti da ultimo modificato dal [Decreto legislativo n.](#)

[62/2018](#) di attuazione della [Direttiva 2015/2302/UE](#) relativa ai **pacchetti turistici** e ai **servizi turistici collegati**. Sull'argomento si rinvia più diffusamente al successivo paragrafo.

Nella sentenza **n. 80/2012**, la Corte costituzionale tra l'altro ha dichiarato l'illegittimità di numerose disposizioni contenute nel citato Codice, in quanto volte all'accentramento da parte dello Stato di funzioni invece rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Tra le norme del Codice dichiarate illegittime rientrano le norme relative: alla classificazione generale delle strutture ricettive (articolo 8); alla classificazione e disciplina delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (articolo 9); alla classificazione degli *standard* qualitativi delle imprese turistiche ricettive (articolo 10); alla disciplina della pubblicità dei prezzi (articolo 11); alla classificazione delle strutture ricettive all'aperto (articolo 13); alla disciplina degli *standard* qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive (articolo 15); alla semplificazione degli adempimenti amministrativi delle strutture turistico-ricettive (articolo 16); alle «definizioni» in materia di agenzie di viaggio e turismo (articolo 18); alla disciplina dei procedimenti amministrativi in materia di turismo (articolo 21); alla definizione e disciplina dei «sistemi turistici locali» (contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate (articolo 23); alla disciplina delle agevolazioni in favore dei turisti con animali domestici al seguito (articolo 30); alla disciplina delle attività di assistenza al turista (articolo 68). È stata inoltre dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale la norma statale che demandava ad un decreto ministeriale la qualificazione dei *"marina resort"* come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, nella parte in cui tale norma non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni (**Sent. Corte Costituzionale n. 21/2016**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'[articolo 31, comma 1, del D.L. n. 133/2014](#) nella parte in cui non prevede la previa intesa della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome).

Nell'attuale assetto, pertanto, sono le leggi regionali disciplinano nel dettaglio le caratteristiche delle strutture turistico ricettive, conformemente a quanto stabilito in materia dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. La via della concertazione e delle intese costituisce comunque, come già diffusamente evidenziato, la base anche dell'approvazione del citato Piano strategico del turismo 2017-2022.

Focus

[Le funzioni amministrative: il ruolo delle Regioni e degli enti locali](#)

<https://temi.camera.it/leg18/post/le-funzioni-amministrative-il-ruolo-delle-regioni-e-degli-enti-locali.html>

Il decreto legislativo n. 62/2018 in materia di pacchetti turistici e di servizi turistici collegati

Nel corso dell'attuale legislatura è stato adottato il [decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 62](#), attuativo della Direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai **pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati**. Tale direttiva ha introdotto una «armonizzazione forte» della normativa degli Stati membri in materia di tutela dei viaggiatori e di sviluppo del mercato.

Le norme nazionali di recepimento della Direttiva sono state inserite nel Codice del Turismo (di cui all'Allegato 1 del [Decreto legislativo 23 maggio 2011 n. 79](#)), attraverso l'intera sostituzione del Capo I del Titolo VI, relativo appunto ai **pacchetti turistici** e ai **servizi turistici collegati** (i cd. "**CONTRATTI DEL TURISMO ORGANIZZATO**"). Il Capo I del Codice del Turismo, dopo l'intervento in esame, è ora costituito dagli articoli dal 32 al 52-*novies*.

L'obiettivo della nuova normativa di derivazione europea è quello di garantire una maggiore tutela per il consumatore/viaggiatore e maggiori obblighi per gli operatori del settore, anche di informazione, che vengono particolarmente dettagliati nella fase precontrattuale ma che attengono anche alla fase contrattuale. Per garantire il rispetto di tali obblighi, viene approntato un apparato sanzionatorio.

È inoltre introdotta, per organizzatori e venditori, la previsione di forme obbligatorie di assicurazione per la

responsabilità civile, volte a rafforzare le garanzie per il viaggiatore in caso di **insolvenza** o **fallimento**, anche in presenza di "**servizi turistici collegati**", che non costituiscono un "**pacchetto turistico**" e comportano la conclusione di contratti distinti (cfr. *infra*).

Il consumatore viene maggiormente tutelato anche dalla nuova disciplina sul **diritto di recesso**, tramite l'estensione di fattispecie che legittimano l'esercizio di tale diritto prima dell'inizio del pacchetto (articolo 41), come, ad esempio, l'aumento del prezzo del pacchetto di oltre l'8% (e non più oltre il 10%).

Definizione di pacchetti turistici e servizi turistici collegati

La definizione di pacchetti turistici è stata chiarita e ampliata, con la soppressione del riferimento ai contratti conclusi nel territorio dello Stato (articolo 32), al fine di includervi anche i contratti di pacchetto turistico stipulati **online**. Ciò trova conferma anche nella definizione di "**punto vendita**" del pacchetto, da intendersi come qualsiasi locale, mobile o immobile, adibito alla vendita al dettaglio o **sito web di vendita al dettaglio** o analogo strumento di vendita *online*, anche nel caso in cui siti *web* di vendita al dettaglio o strumenti di vendita *online* sono presentati ai viaggiatori come un unico strumento, compreso il servizio telefonico.

Inoltre, si chiarisce che i "**pacchetti turistici**" sono la **combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza**, se si verifica una delle seguenti condizioni:

- i servizi sono combinati da un unico professionista, anche su richiesta del viaggiatore o conformemente a una sua selezione, prima che sia concluso un contratto unico per tutti i servizi;
- i servizi, anche se conclusi con contratti distinti con singoli fornitori di servizi turistici, sono:
 - o acquistati presso un unico punto vendita e selezionati prima che il viaggiatore acconsenta al pagamento;
 - o offerti, venduti o fatturati a un prezzo forfettario o globale;
 - o pubblicizzati o venduti sotto la denominazione "pacchetto" o denominazione analoga;
 - o combinati dopo la conclusione di un contratto con cui il professionista consente al viaggiatore di scegliere tra una selezione di tipi diversi di servizi turistici, oppure acquistati presso professionisti distinti attraverso processi collegati di prenotazione per via telematica ove il nome del viaggiatore, gli estremi del pagamento e l'indirizzo di posta elettronica siano trasmessi dal professionista con cui è concluso il primo contratto a uno o più professionisti, e il contratto con quest'ultimo o questi ultimi professionisti sia concluso al massimo 24 ore dopo la conferma della prenotazione del primo servizio turistico (articolo 33, comma 1, lett. c)).

Secondo la nuova normativa è invece "**servizio turistico collegato**" l'insieme di **almeno due tipi diversi di servizi** turistici acquistati **ai fini dello stesso viaggio o della stessa vacanza**, che non costituiscono un pacchetto, e che comportano la conclusione di contratti distinti con i singoli fornitori di servizi turistici, se un professionista agevola, alternativamente:

- al momento di un'unica visita o un unico contatto con il proprio punto vendita, la selezione distinta e il pagamento distinto di ogni servizio turistico da parte dei viaggiatori;
- l'acquisto mirato di almeno un servizio turistico aggiuntivo presso un altro professionista, quando tale acquisto è concluso entro le 24 ore dalla conferma della prenotazione del primo servizio turistico (articolo 33, comma 1, lett. f)).

Obblighi di informazione e assistenza

Sono previsti, a carico di venditore ed organizzatore, l'**obbligo di fornire al viaggiatore**, prima della conclusione del contratto di pacchetto turistico o di un'offerta corrispondente, un **modello informativo standard**, **in aggiunta alle informazioni riguardanti le principali caratteristiche dei servizi** offerti, elencate nell'articolo 34 e 36. Tra esse rientra l'obbligo di prestare assistenza qualora il viaggiatore si trovi in difficoltà (cfr. anche nuovo art. 45 del codice).

Tra le informazioni obbligatorie, vi sono le modalità di pagamento, compresi l'eventuale importo o percentuale del prezzo da versare a titolo di acconto e il calendario per il versamento del saldo, o le garanzie finanziarie che il viaggiatore è tenuto a pagare o fornire. Una particolareggiata disciplina è dettata per le ipotesi di revisione del prezzo (articolo 39) e delle altre condizioni del contratto di pacchetto turistico (articolo 40).

Aumenti di prezzo

Gli **aumenti di prezzo sono possibili esclusivamente in conseguenza** di modifiche riguardanti: a) il prezzo del trasporto di passeggeri in funzione del costo del carburante o di altre fonti di energia; b) il livello di tasse o diritti sui servizi turistici inclusi nel contratto, imposti da terzi non direttamente coinvolti nell'esecuzione del pacchetto, comprese le tasse di atterraggio, di sbarco e d'imbarco nei porti e negli aeroporti; c) i tassi di cambio pertinenti al pacchetto. Purtroppo, come sopra accennato, se l'aumento di prezzo eccede l'8 per cento del prezzo complessivo del pacchetto, il viaggiatore, entro un periodo ragionevole specificato dall'organizzatore, può accettare la modifica proposta oppure recedere dal contratto senza corrispondere spese di recesso.

Diritto di recesso

Il **diritto di recesso prima dell'inizio del pacchetto** trova ora una dettagliata disciplina (articolo 41): il viaggiatore può recedere dal contratto di pacchetto turistico **in ogni momento prima dell'inizio del pacchetto, dietro rimborso** all'organizzatore delle **spese** sostenute, adeguate e giustificabili. L'organizzatore fornisce motivazione, al viaggiatore che ne faccia richiesta, dell'ammontare delle spese oggetto di rimborso. Il contratto può prevedere spese *standard* per il recesso ragionevoli, calcolate in base al momento di recesso dal contratto, ai risparmi di costo attesi e agli introiti previsti che derivano dalla riallocazione dei servizi turistici. In assenza di specificazione delle spese *standard* di recesso, l'importo delle spese di recesso corrisponde al prezzo del pacchetto diminuito dei risparmi di costo e degli introiti che derivano dalla riallocazione dei servizi turistici.

In caso di **circostanze inevitabili e straordinarie** verificatesi nel luogo di destinazione, o nelle sue immediate vicinanze, e che hanno un'incidenza sostanziale sull'esecuzione del pacchetto o sul trasporto di passeggeri verso la destinazione, **il viaggiatore ha diritto di recedere dal contratto, prima dell'inizio del pacchetto, senza corrispondere spese di recesso**, nonché al **rimborso integrale dei pagamenti** effettuati per il pacchetto. Il viaggiatore **non ha diritto a un indennizzo supplementare**.

Appare opportuno rammentare che la disciplina in materia di rimborso di **titoli di viaggio**, di soggiorno e di **pacchetti turistici**, ha subito talune deroghe, in conseguenza della **pandemia da COVID-19**, introdotte con il **D.L. n. 18/2020** (cd. "Cura Italia") e ss. modifiche e integrazioni. Sul punto si rinvia al [paragrafo](#) "Tutela del consumatore turista durante la pandemia", del tema dell'attività parlamentare inerente le misure di sostegno al settore del turismo durante l'emergenza da COVID-19.

Danno da vacanza rovinata

La nuova disciplina tipizza poi il risarcimento del **danno da vacanza rovinata (articolo 46)**. Nel caso in cui l'inadempimento delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto non è di scarsa importanza (ex art. 1455 cc.), il viaggiatore può chiedere all'organizzatore o al venditore, oltre ed indipendentemente dalla risoluzione del contratto, un **risarcimento del danno correlato al tempo di vacanza inutilmente trascorso ed all'irripetibilità dell'occasione perduta**.

Il diritto al risarcimento **si prescrive in tre anni**, ovvero nel più lungo periodo per il risarcimento del danno alla persona previsto dalle disposizioni che regolano i servizi compresi nel pacchetto, a decorrere dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza.

Obblighi assicurativi

La normativa prevede inoltre che l'**organizzatore e il venditore** di pacchetti turistici **devono essere coperti da contratto di assicurazione per la responsabilità civile a favore del viaggiatore, per il risarcimento dei danni** derivanti dalla violazione dei rispettivi obblighi assunti con i rispettivi contratti.

I contratti di organizzazione di pacchetto turistico sono assistiti da polizze assicurative o garanzie bancarie che, nei casi di insolvenza o fallimento dell'organizzatore o del venditore garantiscono, senza ritardo, su richiesta del viaggiatore, il rimborso del prezzo versato per l'acquisto del pacchetto e il rientro immediato del viaggiatore nel caso in cui il pacchetto include il trasporto del viaggiatore, nonché, se necessario, il pagamento del vitto e dell'alloggio prima del rientro (articolo 47).

Ai professionisti che agevolano servizi turistici collegati si applicano, per il rimborso di tutti i pagamenti che ricevono dai viaggiatori, gli obblighi assicurativi nella misura in cui un servizio turistico che fa parte di un servizio turistico collegato non sia effettuato a causa dello stato di insolvenza o fallimento dei professionisti (articolo 49).

Diritto di regresso dell'organizzatore e del venditore

L'organizzatore o il venditore che ha concesso un indennizzo o una riduzione di prezzo, ovvero che ha

corrisposto un risarcimento del danno o è stato costretto ad ottemperare ad altri obblighi previsti dalla disciplina in esame, ha il **diritto di regresso nei confronti dei soggetti che hanno contribuito al verificarsi delle circostanze o dell'evento da cui sono derivati l'indennizzo, la riduzione del prezzo, il risarcimento del danno o gli altri obblighi**, nonché nei confronti dei soggetti tenuti a fornire servizi di assistenza ed alloggio in forza di altre disposizioni, nel caso in cui il viaggiatore non possa rientrare nel luogo di partenza.

L'organizzatore o il venditore che hanno risarcito il viaggiatore sono surrogati, nei limiti del risarcimento corrisposto, in tutti i diritti e le azioni di quest'ultimo verso i terzi responsabili; il viaggiatore fornisce all'organizzatore o al venditore tutti i documenti, le informazioni e gli elementi in suo possesso utili per l'esercizio del diritto di surroga (articolo 51-*quinquies*).

Apparato sanzionatorio

Con l'articolo 51-septies *si introduce* un **articolato apparato sanzionatorio**. Salvo che il fatto non costituisca reato o configuri una fattispecie di illecito amministrativo sanzionata dalle Regioni o dalle province autonome, ovvero una pratica commerciale scorretta sanzionata ai sensi del Codice del Consumo ([D.lgs. n. 206/2005](#)) - si applicano sanzioni amministrative pecuniarie al professionista, all'organizzatore o al venditore che:

- omettano di fornire al consumatore le informazioni precontrattuali previste (sia per i pacchetti turistici sia per i servizi turistici collegati); violino gli obblighi inerenti la forma (scritta) dei contratti di pacchetto turistico, gli obblighi di informazioni circa i costi di cessione del contratto di pacchetto, nonché le specifiche modalità, anche temporali, con le quali può essere comunicato e applicato l'aumento del prezzo del pacchetto; non applichino al viaggiatore un costo inferiore nel caso di modifiche obbligate del pacchetto, che ne riducono il valore, prima che questo abbia inizio; non mettano in evidenza che, nel caso di offerte sensibilmente inferiori rispetto al valore di un pacchetto, è escluso il recesso. In tali casi è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 5.000 euro.
- contravvengano al divieto di fornire informazioni ingannevoli sulle modalità del servizio offerto, sul prezzo e sugli altri elementi del contratto qualunque sia il mezzo mediante il quale le informazioni vengono comunicate al viaggiatore; non garantiscano ai viaggiatori con mobilità ridotta e ai loro accompagnatori, alle donne in stato di gravidanza, ai minori non accompagnati e alle persone bisognose di assistenza medica specifica, l'alloggio necessario nel caso in cui non sia possibile il rientro; non prestino adeguata assistenza al viaggiatore in difficoltà (obbligo dell'organizzatore). In tali casi è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 a 10.000 euro.
- violino l'obbligo di accendere la polizza assicurativa per la responsabilità civile nei confronti del viaggiatore per il risarcimento dei danni derivanti dalla violazione dei rispettivi obblighi assunti con i rispettivi contratti. La sanzione amministrativa pecuniaria prevista varia da 4.000 euro a 20.000 euro;
- fatti salvi i casi sopra previsti, omettano di fornire al viaggiatore l'informazione, ovvero forniscano informazione incompleta, errata o comunque non conforme sul diritto di recesso e sul diritto di risoluzione; ostacolino l'esercizio del diritto di recesso o di risoluzione; non rimborsino al consumatore le somme da questi eventualmente corrisposte. La sanzione amministrativa pecuniaria varia da 1.000 euro a 5.000 euro.

L'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**, d'ufficio, o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, accerta le violazioni, ne inibisce la continuazione e ne elimina gli effetti. Rimangono ferme le competenze di Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano nel prevedere sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive per le violazioni che rientrano nell'ambito delle competenze costituzionalmente loro riservate.

Esclusioni dall'ambito di applicazione del Decreto

Le **disposizioni** del Decreto legislativo **non si applicano**:

- ai pacchetti e servizi turistici collegati la cui durata sia inferiore alle 24 ore, salvo che sia incluso un pernottamento;
- ai pacchetti e servizi turistici collegati offerti o venduti da associazioni turistiche senza fini di lucro, nel caso agiscano occasionalmente, comunque non più di due volte l'anno, nei confronti di un gruppo limitato di viaggiatori e senza offerta al pubblico, fermo restando l'obbligo di informare il viaggiatore sulla non applicabilità della disciplina sui pacchetti e servizi collegati;

- ai pacchetti e servizi turistici collegati, acquistati nell'ambito di un accordo generale per l'organizzazione di viaggi di natura professionale concluso tra un professionista e un'altra persona fisica o giuridica che agisce nell'ambito della propria attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale (articolo 32).

Le proposte di legge in materia di turismo all'esame del Parlamento

Sono in corso di esame al Senato, presso la 10^a Commissione i disegni di legge **AA.SS. 1921 e 2087**, sulla **Disciplina della professione di guida turistica**. Il 6 maggio 2021, in risposta all'interrogazione n. **3-02026**, il Ministro del turismo Garavaglia, ha sottolineato l'esigenza di rivedere la normativa dettata dall'**articolo 3 della legge n. 97 del 2013**, anche al fine di renderla pienamente operativa ed efficace, "anche prendendo in considerazione i disegni di legge n. 1921 (...) e n. 2087 (...) che (...) poss[on]o costituire una **valida base di discussione e confronto per riformare la professione**" **come previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza**.

Si rammenta infatti come l'**Ordinamento delle professioni delle guide turistiche** rientri tra gli obiettivi del PNRR (**M1C3-R.4.1-10**). Il Piano si prefigge di dare, nel rispetto dell'autonomia locale, un ordinamento professionale alle guide e al loro ambito di appartenenza. La definizione dello *standard* nazionale minimo non deve implicare la creazione di una nuova professione regolamentata. La riforma deve prevedere formazione e aggiornamento professionale al fine di supportare meglio l'offerta. La riforma deve permettere l'acquisizione di una qualifica professionale univoca conforme a *standard* omogenei a livello nazionale, adottata con decreto ministeriale nell'ambito dell'intesa Stato Regioni. Si rinvia sul punto al sito del Governo dedicato al PNRR e al **portale della Camera sul PNRR** e in particolare alla **scheda** sullo stato di attuazione degli **investimenti e riforme del Piano in materia di turismo**.

Sempre nell'attuale legislatura, è stato poi avviato l'esame di una serie di iniziative legislative aventi ad oggetto il riassetto delle competenze istituzionali sul turismo, il cui *iter* non si è concluso e si è anzi interrotto nell'anno 2019. Si rammenta il disegno di legge AC. **1698**, volto a conferire un'ampia **delega al Governo per la riorganizzazione e la semplificazione della disciplina in materia di turismo**. Il provvedimento è stato approvato in prima lettura dall'Assemblea della Camera nella seduta del 10 luglio 2019. Il disegno di legge, passato all'esame del Senato (**A.S. 1413**) è stato assegnata alla 10^a Commissione (Industria, commercio, turismo). L'ultima seduta di trattazione risale al 30 luglio 2019.

Presso la X Commissione attività produttive della Camera è stato poi incardinato, il 2 ottobre 2019, l'esame della proposta di legge A.C. **1743** volta a prevedere l'istituzione del Ministero del turismo e altre disposizioni per la promozione e il sostegno del lavoro e delle imprese operanti nel settore, nonché una delega al Governo per l'istituzione della Scuola nazionale di alta formazione turistica e delle piattaforme tecnologiche di intermediazione di servizi turistici. Si rammenta, in proposito, come il Dicastero del Turismo sia stato poi istituito, con **D.L. n. 22/2021**, convertito con modificazioni in **Legge n. 55/2021** (cfr. sul punto, primo paragrafo del tema).