



Regione Puglia
Segretariato Generale della Giunta Regionale

Disegno di Legge N. 185 del 13/09/2018

Disciplina delle Agenzie di viaggio e turismo



Regione Puglia

SDL: “Disciplina delle Agenzie di viaggio e turismo”

Relazione accompagnatoria

Dire quando esattamente “nasce” il turismo (e con esso le attività economiche connesse) non è semplice, se si accetta la definizione di turismo come “viaggio organizzato” e potenzialmente destinato a grandi numeri. Gli storici del turismo sono abbastanza concordi nell’individuare il luogo di nascita - Inghilterra – e la data – 5 luglio 1841 – anno in cui Thomas Cook (Il primo agente di viaggio in senso moderno) organizzò il primo viaggio di gruppo “tutto compreso”, portando 570 persone (che dovevano recarsi a un incontro antialcolista) in treno da Leicester a Loughborough.

Cook intuì che la ferrovia era una rivoluzione nel mondo dei viaggi e che era fondamentale occupare tutti i posti disponibili nei treni per rendere le ferrovie produttive ed i biglietti economici. Grazie a questa intuizione, riuscì a ottenere dai gestori delle ferrovie dei prezzi scontati e convenienti per i viaggiatori (potremmo dire nella terminologia moderna che inventò i viaggi low cost). Fatto sta che anche le fasce sociali con ridotte possibilità economiche furono poste in condizione di viaggiare non dissimilmente a quanto accade oggi con i viaggi aerei low cost.

Nel 1845 Cook aprì la prima agenzia turistica e a partire dal 1862, anno in cui le ferrovie inglesi non gli concessero più tariffe scontate, iniziò a organizzare viaggi a Londra, Parigi e in Svizzera. Nel 1883 arrivò anche in Italia, dove nel 1886 acquistò la funicolare del Vesuvio. Negli anni ottanta dell’Ottocento controllava la totalità degli spostamenti dei viaggiatori sul Nilo. Nel 1872, in concomitanza con la pubblicazione del Giro del mondo in Ottanta giorni di Verne, Cook portò una comitiva a fare il giro del mondo in 222 giorni.

Cook fu anche il primo a introdurre i “biglietti circolari” che coprivano tutte le tratte ferroviarie del percorso da effettuare e il “Cook Coupon” con cui si pagavano pranzi e pernottamenti negli alberghi convenzionati. In quei tempi per andare da Leicester a Liverpool si dovevano prendere 4 treni appartenenti ad altrettanti diversi vettori. Cook acquistava i diversi biglietti e il soggiorno in albergo rivendendo il tutto in un unico pacchetto con formula tutto compreso.

Negli anni immediatamente a seguire, le agenzie di viaggio si diffusero in tutta Europa: la Bennet in Norvegia (1850), la Sangen in Germania (1863), la Lubin in Francia (1874), la Lissone in Olanda (1876).

In Italia la Thomas Cook nel 1860 aprì succursali a Napoli e a Palermo (Nel 1888 Cook arriva ad avere più di 60 filiali operative in tutto il mondo). Nel 1878 apre a Firenze l'Agenzia Chiari, la prima agenzia italiana, seguita da una serie di agenzie minori con sedi nelle città "turistiche" di Roma e Venezia e nelle due maggiori città dei commerci, Milano e Torino.

Parallelamente a come gli stranieri venivano in Italia (quello che oggi chiamiamo "in coming") gli italiani cominciano ad andare all'estero (out going) e la prima agenzia di viaggio italiana (Chiari) cominciò a organizzare viaggi che avevano come destinazione principale le grandi capitali europee e le esposizioni universali (i primi viaggi furono organizzati a Parigi nel 1878 in occasione dell'Esposizione universale). Nella seconda metà degli anni Ottanta, invece, Chiari organizzò numerosi viaggi anche in Oriente, soprattutto in Egitto, verso Gerusalemme e i Luoghi Santi, nonché veri e propri pellegrinaggi e un viaggio a Capo Nord. Agli inizi degli anni Novanta la Chiari proponeva viaggi nei quattro continenti, compreso il giro del mondo. Le attività dell'agenzia Chiari, tuttavia, non furono mai particolarmente redditizie e conobbero spesso momenti di crisi. Per tale ragione, nel 1898, Chiari decise di cedere l'agenzia a Sommariva che la trasformò in una fiorente attività imprenditoriale sul modello delle grandi agenzie straniere.

Nonostante gli inizi "popolari", inglesi il primo turismo organizzato è appannaggio quasi esclusivo delle categorie sociali abbienti sia per quanto riguarda i flussi internazionali (solo i molto ricchi potevano andare all'estero), sia per quanto riguarda la strutturazione dell'offerta (Alberghi e strutture dedicate alle attività di svago erano prevalentemente per ricchi).

L'ottocento è stato un secolo povero di ceti medi rispetto al novecento ma è anche stato un secolo di rapida crescita della produzione, di diffusione dell'industria, di espansione dei commerci internazionali e di allargamento del potere di acquisto di crescenti fasce di popolazione europea e americana che, quindi, cominciano ad accedere al fenomeno turistico.

Allo stesso modo, anche lo sviluppo tecnologico del sistema dei trasporti ha avuto (e continua ad avere) un ruolo fondamentale nello sviluppo turistico. La nascita della ferrovia e il connesso abbattimento dei prezzi del trasporto collettivo permette lo sviluppo di forme embrionali di turismo popolare come le gite domenicali al mare degli operai delle grandi città industriali inglesi. Allo stesso periodo risalgono altre innovazioni nel campo dei trasporti destinate a modificare radicalmente il sistema complessivo della mobilità rendendo via via più accessibile il costo dello spostamento degli individui tra i luoghi e riducendo i tempi delle percorrenze stesse ad evidente beneficio del turismo.

Allo stesso periodo risalgono i battelli a vapore, l'automobile e l'aeroplano ma anche la bicicletta. Ora se l'aeroplano e il battello cominceranno ad avere influenza sul turismo solo dopo molti anni dalla loro introduzione, la bicicletta e l'automobile sconvolgono in poco tempo il campo del trasporto delle persone in quanto danno vita all'epoca della mobilità individuale di massa.

Non è un caso infatti che in Italia e in Europa si sviluppa il primo vero associazionismo turistico con riferimento all'automobile e alla bicicletta.

A partire dagli anni '20, del XX secolo, ulteriori e importanti cambiamenti culturali, sociali ed economici danno una spinta ulteriore all'allargamento della pratica del turismo a fasce sociali sempre più numerose di popolazione dei paesi industrializzati europei e degli Usa.

Tra questi cambiamenti ha un ruolo particolarmente importante l'estensione del tempo libero.

Sino a tutto l'ottocento nelle fabbriche si lavorava in media 12 ore al giorno per più di 300 giorni l'anno (esclusa cioè la domenica e le festività solenni) cioè tra 3.500 – 3.800 ore lavorative l'anno. Oggigiorno, il tempo di lavoro medio si è ridotto mediamente a circa 1.800 ore annue. A ciò si aggiunga il fatto che un tempo si viveva meno a lungo e che si entrava al lavoro molto più giovani e se ne usciva più tardi (e senza pensione). Oggi disponiamo di una quantità di tempo libero notevolmente più alta rispetto al passato.

Inoltre, ci sono stati soprattutto due fenomeni paralleli alla diminuzione dell'orario di lavoro che hanno contribuito all'esplosione del fenomeno turistico:

- le ferie retribuite;
- l'aumento dei salari e degli stipendi.

La possibilità di praticare il turismo è stata notevolmente ampliata dalle ferie retribuite. Introdotte gradualmente nell'ordinamento giuridico, dapprima per alcune categorie particolari di lavoratori (impiegati in particolare) e per periodi molto brevi e, successivamente, per strati sempre più vasti e per periodi sempre più lunghi.

Tra le due guerre mondiali esse sono state regolamentate in molti paesi europei da legislazioni speciali fino al riconoscimento della loro obbligatorietà per tutti per la prima volta nella Francia della seconda metà degli anni Trenta. Dopo la seconda guerra mondiale esse sono divenute un diritto universale, mai più messo in discussione.

Il turismo inteso, invece, come comparto economico prende corpo, in Italia, alla fine dell'Ottocento, periodo in cui appaiono i primi significativi flussi di turisti stranieri. Risale a questo periodo la costituzione delle Associazioni "storiche" che in vario modo si occupano di turismo tra le quali: il Club Alpino Italiano (1864); il Touring Club Italiano (1894); l'Automobil Club d'Italia (1898).

Allo stesso periodo risalgono i primi studi economici in materia, tra questi quello di Luigi Bodio (Economista e statistico italiano, primo Segretario generale dell'Istituto Internazionale di Statistica e Presidente dello stesso istituto dal 1909 fino al 1920) che, tra i primi, si pose il problema di stimare l'apporto di valuta determinato dai viaggi di stranieri in Italia. Il primo dato utile si riferisce al 1897: anno in cui i turisti stranieri in Italia avrebbero speso almeno 306 milioni di lire. Si tratta di una cifra fortemente approssimata per difetto, ma che, pur con questi limiti, superava le uscite valutarie del tempo e portava a capire che i benefici economici derivanti dal turismo erano notevoli e andavano favoriti.

Bisognerà attendere il 1910 per avere le prime valutazioni a cura della Banca d'Italia: si parlò allora di circa 900.000 presenze, sulla base dei biglietti ferroviari rilasciati a viaggiatori stranieri in Italia e a varie congetture, che tenevano conto della durata media del soggiorno e della spesa giornaliera media.

Fino alla fine del primo conflitto mondiale il flusso turistico verso l'Italia crebbe costantemente, attestandosi fra i 600.000 e i 700.000 arrivi.

Il primo conflitto mondiale azzerò, ovviamente, l'arrivo di flussi turistici e alla fine della guerra, lo Stato italiano si preoccupò di stimolare il ritorno dei turisti stranieri e di incrementarne il numero. Per ottenere questo risultato con il Regio Decreto 10 dicembre 1919 n. 2099 (convertito in legge 7 aprile 1921, n. 610 – G.U. n. 276 del 22 novembre 1919) lo Stato creò un organismo apposito: l'Ente Nazionale per l'Incremento delle Industrie Alberghiere.

Negli anni '20 i flussi turistici in Italia superarono le performance di inizio secolo, raggiungendo agevolmente il milione di arrivi stranieri. Negli anni '30, nonostante i timori di recessione a seguito della crisi americana del '29 i flussi turistici stranieri superarono i tre milioni di arrivi, toccando quota cinque milioni nel 1937. Il merito di questo successo non era certo della politica turistica, ma del generale sviluppo del turismo internazionale che veniva a godere di migliori mezzi di trasporto e, soprattutto, delle migliorate condizioni di vita della "middle class" straniera. In Italia il turismo era ancora un lusso riservato alle classi abbienti.

Parallelamente allo sviluppo economico del settore si avvia anche il percorso di produzione normativa nella materia per effetto del quale l'attuale legislazione turistica italiana è il risultato di un'evoluzione normativa, non specifica, più che centenaria e di diversi interventi legislativi, organici, che si sono susseguiti a diversi livelli (comunitario, nazionale e regionale) i cui principali sono:

- l'istituzione dell'Ente Nazionale per l'Incremento delle Industrie Alberghiere (Regio Decreto 10 dicembre 1919 n. 2099, convertito in legge 7 aprile 1921, n. 610) che a seguito della trasformazione disposta con norma del 2005 l'ENIT-Agenzia nazionale del turismo, è subentrata con accresciute e più articolate responsabilità istituzionali ad una quasi centennale attività dell'Ente nazionale italiano per il turismo. Nel 2014 l'ENIT è stata trasformata in ente pubblico economico.
- l'istituzione delle "Aziende Autonome delle stazioni di Cura Soggiorno e Turismo (AACST) istituite dal Regio Decreto 10 luglio 1926, n. 1380). Entità locali di base rivolte al sostegno delle località turistiche dotate di autonomia amministrativa la cui attività si sviluppava parallelamente a quella del Comune che aveva, comunque, generici poteri di controllo e, sul bilancio, si limitava a esprimere pareri non vincolanti;
- l'istituzione del Commissariato del Turismo (Regio Decreto 23 marzo 1931) con il compito di dare le direttive in materia turistica a tutte le amministrazioni dello Stato – enti, istituti e organizzazioni – e di vigilare sulla loro attuazione. Il Commissariato doveva anche promuovere e coordinare le attività delle amministrazioni, degli enti pubblici (incluse le AACST) e delle organizzazioni private; studiare i problemi del turismo e formulare proposte di provvedimenti volti allo sviluppo delle attività turistiche;
- la creazione, (Regio Decreto 7 luglio 1932), dei Comitati Provinciali per il Turismo quali organi dei Consigli dell'Economia Corporativa, successivamente, dotati di personalità giuridica e ribattezzati Enti Provinciali del Turismo (Istituiti in ogni provincia italiana dal Sottosegretariato di Stato per la stampa e la propaganda in base all'art. 15 del Regio Decreto n. 1425 del 20 giugno 1935, convertito nella legge n. 413 del 3 febbraio 1936, che abrogò il precedente r.d. 7 luglio 1932, concernente i comitati provinciali per il turismo, i quali continuarono a funzionare fino alla costituzione degli enti provinciali). Gli EEPPT agivano alle dirette dipendenze del Sottosegretariato per la Stampa e la Propaganda che nominava i Presidenti e i membri del Consiglio. Gli Enti replicavano, a livello provinciale, le funzioni e le competenze del Commissariato per il Turismo aggiungendo funzioni di vigilanza sulle agenzie di viaggio, su prezzi e condizioni igienico-sanitarie degli alberghi e, naturalmente, sulle AACST.

Il quadro normativo ante costituzione comprende altre norme tra cui le più significative sono:

- Regio Decreto 20 giugno 1935, n. 2049 contenente "Norme per regolare la pubblicità dei prezzi degli alberghi" (Convertito in Legge 26 marzo 1936, n. 526);
- Regio Decreto 24 luglio 1936, n. 1692, che introduce il c.d. "Vincolo alberghiero" (Convertito in legge 24 luglio 1936, n. 1692);
- RD 24 luglio 1937, n. 1692, contenente norme in materia di vendita e locazione immobili ad uso di albergo;

- RD 18 gennaio 1937, n. 975, recante norme in materia di "Classificazioni degli alberghi e delle pensioni" (convertito con modificazioni in legge 30 dicembre 1937, n.2651);
- RD 12 agosto 1937, n. 1561, recante "Costituzione e funzionamento dell'ente per l'esercizio del credito alberghiero e turistico" (Convertito in legge 20 dicembre 1937, n. 2352).

Infine, ed a conclusione della produzione normativa pre costituzionale con il D.L.vo C.P.S. 12 settembre 1947, n. 941, venne istituito il nuovo Commissariato del Turismo, direttamente legato alla Presidenza del Consiglio e affiancato dal Consiglio Centrale del Turismo.

Nel testo originario della Costituzione (art.117), il turismo e l'industria alberghiera sono stati inseriti tra le materie di competenza legislativa concorrente affidata alle Regioni a statuto ordinario, esercitabile nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, oltre che nel rispetto dell'interesse nazionale e di quello delle altre Regioni.

L'articolo 117 riporta, inoltre, un'elencazione tassativa, conseguendone che le materie non riportate e, quindi, "residuali", rimanevano nella competenza statale (c.d. "clausola residuale a favore dello Stato).

L'attribuzione alle Regioni delle funzioni legislative e delle conseguenti funzioni amministrative nella materia del turismo (in base al principio del "parallelismo" dettato dall'art. 118) era fondamentalmente collegata alla visione dei costituenti secondo la quale l'elenco dell'art. 117 comprendeva quei settori di attività che erano ritenuti privi di rilievo nazionale e in quanto tali potevano essere oggetto di disciplina differenziata su base regionale.

Sono poi note le modalità che caratterizzarono il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario nelle materie di cui all'art. 117, trasferimento disposto dalla L. 281/1970 e dai successivi undici decreti delegati.

Alla fine degli anni '50 si avviò con la legge 31 luglio 1959, n. 617, istitutiva del Ministero del Turismo Sport Spettacolo, e con quattro decreti di riforma dei quattro livelli della organizzazione pubblica del turismo: ENIT, Consiglio Centrale del Turismo, AACST ed EEPPT una riforma dell'organizzazione del sistema turistico.

A eccezione dell'istituzione dell'apposito Ministero, le riforme organizzative del biennio '59-'60 non portarono alcuna novità.

In sostanza si acuirono i sintomi di una patologia ancor oggi non completamente debellata: l'eccesso di vocazione. Il boom della domanda turistica e il corrispondente sviluppo spontaneo dell'offerta, da un lato, e l'autocompiacimento per la ricchezza del patrimonio artistico e naturale, dall'altro, spingevano la classe politica a ritenere l'Italia dotata di una fortissima vocazione turistica: la meta delle vacanze sognate da tutto il mondo, per cui era inutile impegnarsi in reali politiche di sviluppo.

L'istituzione di un sistema di controlli e incentivi rivolti all'offerta poteva essere sufficiente a esaltare tanta vocazione e a incamerare tanta ricchezza.

Il quadro normativo storico cui le agenzie di viaggi fanno riferimento è complesso e non si ritiene particolarmente utile, per le ragioni che ci occupano in questa sede, approfondirne particolarmente gli aspetti evolutivi.

L'aspetto rilevante, per quanto di interesse, è che le competenze in materia sono state trasferite alle Regioni e spetta quindi alle amministrazioni regionali legiferare in tema di titoli e modalità d'esercizio.

Si focalizzerà pertanto la trattazione, principalmente, sotto questo profilo in relazione al quale le agenzie di viaggio e turismo risultano esser state tradizionalmente soggette, in materia di apertura e organizzazione dell'attività esercitata, a numerosi oneri, limiti e vincoli di fonte normativa.

Il R.D.L. 23 novembre 1936, n. 252, recante "Norme per la disciplina delle agenzie di viaggio e turismo (G.U. 30 giugno 1936, n. 149), convertito nella legge n. 2650/1937, nel testo modificato dal D.P.R. 28 giugno 1955 n. 630 "Decentramento dei servizi del Commissariato per il Turismo" stabilì che per l'esercizio dell'agenzia occorresse la licenza di pubblica sicurezza subordinata al previo nulla osta dell'Ente provinciale per il turismo competente per territorio.

L'art. 14, della medesima normativa, prevedeva inoltre che "Entro 10 giorni dalla data di comunicazione della concessione della licenza di esercizio, il titolare dovrà versare alla Cassa depositi e prestiti una cauzione in titoli di rendita pubblica esenti da qualsiasi vincolo, intestati al titolare stesso oppure in titoli al portatore, nella misura stabilita dal Ministero per la stampa e la propaganda, in relazione all'importanza presunta dell'azienda, fra un minimo di lire 5.000 ed un massimo di lire 50.000, salve le disposizioni vigenti per i depositi cauzionali derivanti dalla concessione di biglietteria delle ferrovie italiane dello Stato."

Successivamente, con l'introduzione del testo costituzionale, fu riconosciuto il carattere concorrente della competenza legislativa in materia di turismo, essendo previsto che fosse, da un lato, il legislatore nazionale a enucleare i principi generali e, dall'altro, le Regioni a delineare nel dettaglio la disciplina di turismo ed industria alberghiera.

I tratti essenziali della normativa delle agenzie di viaggio e turismo sono stati dunque definiti, in vista dell'esercizio della potestà legislativa da parte delle Regioni a statuto ordinario, dalla legge n. 217 del 1983 (primo testo unico in materia), che indicava, all'articolo 9, tra i presupposti per il rilascio dell'autorizzazione, il possesso di determinati requisiti professionali da parte del richiedente o del direttore tecnico, nonché il versamento di un deposito cauzionale.

Nell'ambito dell'esercizio legislativo regionale, sino al 1998, tutte le Regioni imponevano precisi limiti numerici all'apertura di nuove agenzie. Di solito, l'amministrazione regionale, sentito il parere degli enti pubblici locali, delle associazioni di categoria e dei sindacati, valutava la compatibilità della nuova apertura in relazione alle altre agenzie esistenti e accertava l'adeguatezza dei locali in cui essa intendeva operare. La Regione svolgeva un controllo sulle capacità professionali del titolare per tutelare i consumatori da imprevisti dovuti a una scarsa competenza: in particolare erano necessari l'ottenimento del nullaosta da parte dell'autorità di pubblica sicurezza e la presenza (come titolare della nuova agenzia o semplice dipendente) del cosiddetto direttore tecnico, qualifica alla quale si accedeva per titoli oppure previo superamento di un esame abilitante bandito dalle Regioni (o dalle provincie in caso di delega) volto ad accertare conoscenze (amministrazione e organizzazione delle agenzie di viaggi, nozioni di tecnica, legislazione e geografia turistica, padronanza di almeno due lingue straniere) e capacità specifiche. Una volta ottenuta la licenza, l'agenzia di viaggi era iscritta nei registri regionali, dai quali veniva poi desunto l'elenco nazionale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, tenuto e curato dallo Stato come ulteriore tutela nei confronti dei consumatori.

Nella nostra regione la materia è stata disciplinata, negli anni, da diverse discipline normative.

In particolare, la prima di queste, in attuazione dell' art. 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217, era costituita dalla L.R. 11 dicembre 1984, n. 52, "Disciplina dell' esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggi e turismo". In particolare la disciplina legislativa prevedeva:

- esercizio dell'attività soggetto ad autorizzazione regionale;
- limiti numerici all'apertura di nuove attività determinati con deliberazione della Giunta regionale da adottarsi ogni biennio, per ogni provincia e non superiori comunque al 10%;
- possesso di requisiti di capacità professionale da parte del titolare e/o del direttore tecnico da accertare mediante il superamento di apposito esame di idoneità;
- vincolo del direttore tecnico a prestare con carattere di continuità, esclusività e professionalità la propria opera nell'agenzia;
- versamento di una cauzione di lire 50 milioni, se si intendeva svolgere le attività di cui agli artt. 2 e 3 della medesima legge o di lire 30 milioni se si intendeva svolgere le attività di cui alla lettera b) dell' art. 2;
- stipula di una polizza assicurativa a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio e in relazione al costo complessivo dei servizi offerti.

L'autorizzazione era inoltre subordinata al nulla-osta della competente autorità di pubblica sicurezza per quanto attiene all'accertamento, in capo al richiedente, o al legale rappresentante in caso di società, nonché in capo al direttore tecnico, del possesso dei requisiti di cui agli artt. 11 e 12 del TULPS approvato con regio decreto 18 giugno 1931 e successive modificazioni.

La legge regionale del 1984 è stata successivamente abrogata e sostituita dalla L.R. 14 giugno 1996, n. 8, «Disciplina delle attività di agenzie di viaggio e turismo» che mantiene l'impianto complessivo della precedente disposizione legislativa introducendo limitate modifiche. In dettaglio prevedeva:

- esercizio dell'attività soggetto ad autorizzazione regionale;
- limiti numerici all'apertura di nuove attività;
- possesso di requisiti di capacità professionale da parte del titolare e/o del direttore tecnico da accertare mediante il superamento di apposito esame di idoneità;
- vincolo del direttore tecnico a prestare con carattere di continuità, esclusività e professionalità la propria opera nell'agenzia;
- versamento di una cauzione di lire 75 milioni, se si intendeva svolgere l'attività di cui alla lett. a) dell'art. 2 della legge regionale medesima, ovvero di lire 50 milioni se si intendeva svolgere l'attività di cui alla lett. b) del medesimo articolo;
- stipula di una polizza assicurativa a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio e in relazione al costo complessivo dei servizi offerti.

L'autorizzazione, analogamente a quanto previsto dalla previgente normativa, era inoltre subordinata al nulla-osta della competente autorità di pubblica sicurezza.

È evidente che la sussistenza di un limite predeterminato su base regionale al numero di agenzie di viaggio ha di fatto "ingessato" per anni il mercato delle agenzie di viaggi: aprirne una nuova comportava infatti, in siffatto quadro normativo, le medesime difficoltà che si incontrano, ancora oggi, per l'apertura di una nuova farmacia.

Ciò ha permesso per decenni alle agenzie di viaggi storiche di godere di una formidabile rendita di posizione e lavorare praticamente in regime di oligopolio: tanti abitanti, tante agenzie di viaggi.

Con la liberalizzazione delle licenze, anche la distribuzione turistica italiana e pugliese ha dovuto fare i conti con le norme in vigore nell'Unione Europea, notoriamente più liberali delle nostre, e orientarsi verso una liberalizzazione del settore.

In questo contesto si inquadra la Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, decreto legge n. 114/1998, che ha radicalmente modificato le regole della distribuzione al dettaglio, eliminando i vincoli all'apertura di nuovi esercizi e introducendo la flessibilità degli orari d'apertura.

Ma ancor più rilevante, per il settore delle agenzie di viaggi, è stata la sentenza n. 362/1998 della Corte Costituzionale che ha sancito l'illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni previste dalla legge regionale n. 27/1996 della Lombardia, considerate eccessivamente restrittive: si andava dal vincolo dell'autorizzazione regionale per l'apertura di filiali di un'agenzia già esistente, alle norme che imponevano oneri a seguito della distinzione tra sede principale e secondaria, come l'obbligo di un direttore tecnico, con carattere di esclusività, in ogni filiale. Tale sentenza e altre norme che ne sono seguite hanno definitivamente abolito il vincolo territoriale allo svolgimento delle attività d'impresa delle agenzie di viaggi: è quindi illegittimo richiedere autorizzazioni separate per la sede principale e per le eventuali filiali e, inoltre, il permesso regionale non può incidere sulla possibilità di svolgere la propria attività a livello nazionale, aprendo una filiale in un'altra Regione. Non è più obbligatoria, inoltre, la presenza di un direttore tecnico, con caratteri di continuità e di esclusività, in ogni singola agenzia o filiale. Oggi, conseguentemente, chi voglia aprire una filiale della propria impresa di viaggi non deve ottenere alcuna ulteriore autorizzazione, non è tenuto ad assumere un direttore tecnico per ogni punto di vendita, né a versare la tassa di concessione regionale e il deposito cauzionale.

In questo mutato contesto normativo si è reso necessario, per il legislatore pugliese, riscrivere la normativa regionale vigente.

Ciò avviene con la Legge Regionale pugliese 15 novembre 2007, n. 34, recante "Trasferimento alle province della competenza amministrativa in materia di esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo" con cui, oltre ad attuare il trasferimento delle competenze, viene riformata la disciplina del settore.

La legge regionale del 2007 successivamente modificata (dalla L.R. n. 38/2014 e dalla L.R. 6/2014) nella sua versione originale introduce significative modifiche all'impianto normativo precedente. In dettaglio:

- trasferimento della competenza amministrativa alle province per l'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo (Alla Regione spetta la programmazione e l'indirizzo generale, nonché il potere sostitutivo);
- eliminazione dei limiti numerici all'apertura di nuove attività;
- istituzione di appositi registri su base provinciale;
- requisiti di capacità professionale da parte del titolare e/o del direttore tecnico da accertare mediante il superamento di apposito esame di idoneità bandito dalle province;
- eliminazione dell'obbligo di versamento della cauzione;
- stipula di una polizza assicurativa a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio.

In relazione all'attività svolta, le agenzie di viaggio continuano a dividersi fra quelle di cui alla lettera a) dell'art. 2, che esercitano l'attività sia di produzione che di intermediazione di viaggi ed altri servizi turistici e quelle di cui alla lettera b) che svolgono soltanto l'attività di intermediazione di viaggi e di altri servizi turistici prodotti da altre agenzie di viaggio.

Nella terminologia corrente quelle di cui alla lettera a) sono, pertanto, da un punto di vista nominalistico i c.d. Tour Operators, termine che non esiste nella legislazione turistica regionale, nazionale ed europea in cui si utilizza sempre e solo l'espressione "agenzia di viaggio".

Comunque la definizione data dall'art. 2 della L.R. in commento è identica a quella resa dall'art. 2 della L.R. 8/1996 come modificata dalla L.R. 10/1998 a sua volta ripresa dall'art. 9, comma 1, della Legge quadro 217/1983.

La maggior innovazione introdotta è stata quella di liberalizzare il settore eliminando i limiti numerici all'apertura di nuove attività. Alla Provincia (delegata dalla Regione) titolare di questa competenza amministrativa non è attribuita nessuna valutazione discrezionale di concedere o meno l'autorizzazione stessa. In altre parole, se l'impresa richiedente soddisfaceva tutti i requisiti richiesti dalla Legge Regionale aveva diritto ad ottenere il richiesto provvedimento abilitativo. Provvedimento che nella stesura originaria (Art. 5) era in forma amministrativa di autorizzazione subordinata al nulla osta della competente autorità di P.S.

Successivamente, l'art. 5 è stato sostituito dall'art. 3 della L.R. 6/2014 che semplifica il procedimento abilitativo all'avvio dell'attività eliminando il regime autorizzatorio e sostituendolo con la presentazione, sempre alla Provincia, di una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (c.d. "SCIA") che consente l'inizio immediato dell'attività, senza attendere la concessione di un provvedimento espresso.

Sono delegate alle Province anche le competenze in materia di vigilanza e controllo sulle agenzie di viaggio e l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla Legge Regionale 34/2007 (art. 4). Le somme introitate dalla Provincia con la riscossione di queste sanzioni amministrative sono utilizzate da tale Ente per l'esercizio delle sue funzioni in materia di turismo (art. 18, comma 9°).

Sul punto occorre evidenziare che il comma 1 dell'art. 17 del D.lgs. 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 (DIA), fatti salvi i casi di cui all'art. 14 del Dlgs 59/2010, vale a dire quelli in cui il procedimento di autorizzazione all'avvio dell'attività è giustificato da "motivi imperativi di interesse generale". Motivi che, nel caso delle agenzie di viaggio, non sussistono.

La Legge Regionale 34/2007 disciplina anche l'apertura di sedi secondarie e di filiali di una agenzia di viaggio, regolamentando, in tal modo, anche il fenomeno del franchising di queste agenzie, che, associandosi in tal modo ad una agenzia già esistente, a volte eludevano gli obblighi di legge, come l'assunzione del direttore tecnico o l'assicurazione obbligatoria.

L'art. 11, comma 1, prevede che "l'apertura di sede secondaria o di filiale di agenzia di viaggio e turismo a gestione diretta (quindi sempre di proprietà dell'impresa che gestisce l'agenzia di viaggio principale e non costituente una impresa giuridicamente separata), anche da parte di agenzie con sede principale in altre regioni, è soggetta a preventiva comunicazione da presentare alla Provincia nel cui territorio sono ubicati i locali che si intendono adibire a sede secondaria o filiale".

L'apertura di una sede secondaria o di una filiale di una agenzia di viaggio non comporta, quindi, la necessità di disporre per essa di un direttore tecnico.

Parallelamente il comma 6, dell'art. 11 prevede, invece che "l'apertura di filiale di una agenzia di viaggio a gestione indiretta (franchising) è soggetta all'osservanza delle norme della presente legge".

In sostanza l'apertura di una agenzia di viaggio che fa parte di una catena in franchising e che è un'impresa giuridicamente distinta dall'impresa associante comporta la presentazione alla Provincia competente per territorio della SCIA e, di conseguenza, soggiace all'obbligo di avere un proprio direttore tecnico.

In ultimo nella materia è intervenuta la L.R. 9 aprile 2018, n. 13 "Disposizioni in materia di semplificazione amministrativa e di rafforzamento della capacità competitiva delle imprese turistiche - modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 (Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro) e modifiche alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 34 (Trasferimento alle province della competenza amministrativa in materia di esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo" con la quale sono state trasferite ai comuni le competenze amministrative in materia di esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo a conclusione del processo di riallocazione delle funzioni non fondamentali delle province in attuazione della c.d. legge Delrio.

Riepilogando, attualmente l'apertura di una agenzia di viaggio è consentita previa presentazione di una Segnalazione Certificata di Inizio dell'Attività, i cui contenuti sono indicati nel comma 3, dell'art. 5 della disposizione in commento, da presentare dal richiedente (cioè dal titolare dell'agenzia - imprenditore individuale oppure, nel caso di società, dal legale rappresentante) al comune nel cui territorio l'agenzia intenda porre la sua "sede principale", nel rispetto della disciplina della stessa SCIA contenuta nell'art. 19 della Legge n. 241 del 1990.

Il direttore tecnico di agenzia di viaggi.

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

Il decentramento, sotto il profilo che ci occupa, tendeva a risolvere il problema della mancata emanazione del bando d'esame che negli undici anni in cui è stata in vigore la Legge Regionale 8/1996, è stato bandito solo due volte, nonostante la previsione di una sua cadenza annuale.

Sul punto si sottolinea anche che il decentramento attuato non ha affatto migliorato la situazione, stante che negli ultimi 10 anni è stato bandito un solo esame da parte delle province pugliesi (2011).

Nel frattempo qualcosa si è mosso anche a livello regionale. Infatti l'entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", c.d. Legge Del Rio, ha inciso profondamente sul quadro normativo relativo alla ripartizione delle funzioni e competenze dei comuni e delle province in materia di turismo, ridefinendo il ruolo delle città metropolitane e delle province. In particolare, alle città metropolitane sono attribuite, ai sensi e nel rispetto degli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione e ferma restando la competenza delle regioni ai sensi del citato art.117, le funzioni di cui ai commi 44 e 46 dell'articolo unico di cui si compone, mentre le province, al pari delle città metropolitane, si trasformano in "enti territoriali di area vasta" di secondo grado disciplinati dai commi da 51 a 100.

Nel dettaglio specifico, i commi da 85 a 91 concernono le funzioni delle province, funzioni che sono distinte in fondamentali (commi 85-87), funzioni esercitate d'intesa con i comuni (comma 88) e funzioni attribuite dallo Stato e dalle Regioni (commi 89-91).

Il processo di trasferimento delle funzioni diverse da quelle fondamentali è regolato dalle disposizioni contenute all'art.1, c. 89 e ss., della legge n. 56 del 2014 che dispone che lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, "attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle di cui al comma 85, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, nonché al fine di conseguire le seguenti finalità: individuazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni; sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni". L'attribuzione delle funzioni "non fondamentali" privilegia, quindi, gli enti territoriali più vicini ai cittadini (comuni) nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, valorizzando "forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali."

Il comma 91 chiarisce poi che spetta allo Stato e alle Regioni individuare, in modo puntuale, entro l'8 luglio 2014, mediante Accordo sancito nella Conferenza unificata e sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, le funzioni delle Province diverse da quelle fondamentali oggetto di riordino, mentre i commi 92 e 93, prevedono che, con DPCM da adottarsi entro l'8 luglio 2014, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano stabiliti i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite dalle Province agli Enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso e quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza prevista.

Nell'ambito del processo di riordino delle funzioni, si stabilisce altresì che le province continuino a esercitare le funzioni in precedenza svolte sino alla data di effettivo avvio di esercizio di dette funzioni da parte degli enti subentranti, data da fissarsi con il DPCM di cui al comma 92, per le funzioni di competenza statale, mentre per le funzioni di competenza regionale tale data deve essere stabilita dalla regione.

La tempistica del processo di riordino delle funzioni delle ex province scaturito dall'attuazione della Legge n. 56/2014 si è poi completata in data 26 settembre 2014 con l'emanazione, in ritardo rispetto ai termini stabiliti, del DPCM previsto dal comma 92 dell'art. 1 della legge intitolato "Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali" che mira, appunto, all'individuazione del complesso delle risorse destinate all'esercizio delle funzioni provinciali trasferite agli enti subentranti, disponendo altresì termini e modalità procedurali per l'effettiva individuazione di dette risorse.

Il comma 144 dell'art.1 della legge n. 56/2014 prevede, infine, che "Le regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla data della sua entrata in vigore" e cioè entro l'8 aprile 2015 stante l'entrata in vigore della legge datata all'8 aprile 2014.

La Regione Puglia ha provveduto al processo di riordino delle funzioni delle province, e, per quanto qui interessa, anche a quelle in materia di "turismo", che non sono inquadrare tra quelle "fondamentali".

In particolare la Regione Puglia con la legge regionale n. 31 del 30 ottobre 2015, "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale" in attuazione della L. 56/2014 ha dettato norme per garantire agli enti locali l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi al fine di favorirne, in ossequio al principio di sussidiarietà, l'assolvimento da parte dell'ente territorialmente e funzionalmente più vicino ai cittadini, valorizzando l'autonomia degli enti locali. Successivamente con Legge regionale n. 9 del 27 maggio 2016, "Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla legge regionale 30 ottobre 2015, n.31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)" ha disposto, all'art. 2, comma 3, che "Le funzioni di cui al comma 1, lettera d) (si tratta delle funzioni in materia di turismo), vengono esercitate dalla Regione anche mediante forme di avvalimento e convenzione alla Città metropolitana di Bari e alle province, trasferendo nell'organico regionale il personale allocato nelle medesime funzioni e dichiarato soprannumerario dalle province stesse, (...)". L'art. 6, comma 1, della succitata L.r. n. 9/2016, stabilisce inoltre che "Ai fini del trasferimento delle funzioni di cui all'articolo 2 (.....) nel rispetto della normativa statale vigente, la Regione, l'ANCI, l'UPI, (..) stipulano, nell'ambito dell'Osservatorio regionale, specifici accordi che disciplinano la effettiva decorrenza del trasferimento, le modalità operative, nonché l'entità dei beni, delle risorse umane, finanziarie, strumentali e organizzative destinate dalle province e dalla Città metropolitana di Bari all'esercizio della singola funzione e individuano eventuali risorse aggiuntive rinvenibili a carico del bilancio regionale con la relativa copertura finanziaria, in un quadro di piena e durevole sostenibilità. Ciascun accordo può prevedere il trasferimento di una o più funzioni secondo criteri di gradualità". Prosegue la norma stabilendo che i predetti accordi "... .. sono recepiti con legge regionale entro trenta giorni dalla loro sottoscrizione";

La Regione Puglia, in adempimento alla legge 56/2014 e alla propria legge n. 31/2015, ha trasferito a sé stessa, divenendone titolare, le funzioni comunque esercitate dalle Province prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 9/2016, e più specificamente, quelle di cui all'art 1 comma 2 lett. d) in materia di turismo.

Per quanto riguarda la decorrenza del trasferimento la suddetta legge individua momenti diversi, nell'ambito della funzione turismo, in relazione alla materia. Infatti:

- ai sensi dell'art 6, comma 4 le competenze amministrative in materia di attività professionali turistiche (guide turistiche, accompagnatori turistici, direttori tecnici di agenzie di viaggio) si intendono esercitate dalla Regione dalla data di entrata in vigore della l.r. 31/2015. Pertanto, in detta ipotesi, il trasferimento si è già perfezionato *ope legis* con decorrenza da ottobre 2015;
- con riferimento alle altre competenze in materia di turismo (quelle in materia di classificazione delle strutture ricettive e agenzie di viaggio) la determinazione della effettiva decorrenza del trasferimento è rimessa agli accordi che Regione, ANCI e UPI devono stipulare nell'ambito dell'Osservatorio regionale, nel rispetto della legislazione statale vigente.

L'elemento di novità introdotto dalla l.r. 9/2016 è che l'esame di idoneità per direttore tecnico di agenzia di viaggi e turismo da provinciale è tornato ad essere di competenza regionale.

In conclusione, la proposta di legge regionale va letta in riferimento alla ricostruzione, sin qui effettuata, dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento delle Agenzie di viaggio e consente l'adeguamento della normazione regionale al mutato contesto giuridico intervenuto.

Commento ai singoli articoli.

Passando all'esame dei singoli articoli si osserva che il progetto di legge è composto di 25 articoli contenuti in 6 Titoli.

In primo luogo il Titolo 1- Disposizioni Generali :

L'Art. 1 detta disposizioni in materia di agenzie di viaggio e turismo; l'art.2 stabilisce le finalità della legge; l'art.3 nel riconoscere le Associazioni di categoria ne individua la rappresentatività regionale; l'art.4 favorisce strumenti di autodisciplina delle associazioni di categoria.

Il Titolo 2 – Agenzie di viaggio e turismo:

L'art.5 disciplina le attività delle Agenzie di viaggio e turismo e l'organizzazione di viaggi esercitata anche da associazioni senza scopo di lucro,gruppi sociali e comunità a tutela del consumatore/turista;

L'art.6 definisce e indica le caratteristiche dell'attività delle agenzie di viaggio e turismo;

L'art.7 prescrive le modalità di apertura ed esercizio delle agenzie di viaggio e turismo, mentre l'art.8 delinea gli obblighi dei titolari delle Agenzie per l'eventuale modificazione di titolarità.

L'art.9 regola il trasferimento di azienda o di suo ramo.

L'art.10 dispone, a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti, la stipula di polizze assicurative, con riferimento all' 47 del D.Lgs. 79/2011, allegato 1 (Codice del Turismo) novellato dal DLgs. n. 62/2018- di attuazione della Direttiva UE 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici.

Il Titolo 3- Direttore tecnico di agenzia di viaggi.

Gli articoli 11-12-13-14-15-16 sono relativi alla figura del direttore tecnico che ha la responsabilità tecnica dell'Agenzia. In particolare l'art.12 specifica i requisiti che il direttore deve possedere; l'art.13 riconosce e autorizza il corso di formazione per il conseguimento dell'abilitazione di direttore tecnico, mentre l'art.14 prevede l'esame finale del corso di formazione.

L'art.15 fissa la composizione della commissione d'esame e la sua nomina.

L'art.16 prevede il rilascio dell'attestato di abilitazione di direttore tecnico di agenzia di viaggio.

Il Titolo 4- Uffici di biglietteria, Associazioni, gruppi sociali e comunità.

L'art.17 relativo agli Uffici di Biglietteria di trasporto ferroviario, automobilistico, di navigazione marittima, aerea, lacuale e fluviale, stabilisce che l'attività se limitata esclusivamente alla prenotazione e vendita di biglietti di trasporto i medesimi Uffici di biglietteria non sono soggetti alle disposizioni della presente disciplina.

L'art.18 è dedicato all'organizzazione occasionale, di viaggi, soggiorni, e servizi turistici, proposti ai propri aderenti, da parte di associazioni, gruppi sociali e comunità, senza scopo di lucro. Dette attività non sono soggette alle disposizioni della presente disciplina.

Il Titolo 5- Competenze amministrative e funzioni

L'art.19 prevede l'istituzione di un apposito elenco regionale dei direttori tecnici di agenzia di viaggio e turismo, nonché le modalità di iscrizione.

L'art.20 stabilisce che le funzioni di vigilanza, di controllo, di contestazione e di irrogazione delle sanzioni amministrative sono esercitate dai Comuni.

L'art.21 fissa le sanzioni amministrative pecuniarie.

Il Titolo 6- Norme transitorie e finali

L'art.22 istituisce il Servizio regionale "Professioni e strutture turistiche.

L'art.23 riguarda la norma finanziaria.

L'art.24 riporta le abrogazioni delle leggi regionali vigenti in materia di agenzia di viaggio e turismo.

L'art.25 – norma finale- rinvia alla legislazione statale e regionale di riferimento per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge.

L'Assessore all'Industria Turistica e Culturale, Gestione e Valorizzazione dei Beni culturali

Avv. Loredana Capone



Regione Puglia

SDL: "Disciplina delle Agenzie di viaggio e turismo"

Titolo 1 – Disposizioni generali.

Art. 1 – Oggetto.

1. La Regione Puglia, nel rispetto del diritto dell'Unione europea e, in particolare, in armonia con i principi di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), e con gli obiettivi generali in materia di attività economiche e prestazione di servizi, con la presente legge detta disposizioni in materia di agenzie di viaggio.

Art. 2 – Finalità.

1. La Regione riconosce il ruolo strategico del turismo promuovendo l'attrattività del territorio regionale attraverso l'attuazione di politiche di miglioramento del livello della formazione e della qualificazione nel settore delle Agenzie di viaggio.
2. L'azione regionale in materia di organizzazione di viaggi e turismo si informa ai seguenti principi:
 - a) sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai sensi dell'articolo 118, comma 1 della Costituzione;
 - b) semplificazione dell'azione amministrativa;
 - c) completezza, omogeneità delle funzioni, unicità della responsabilità amministrativa;
 - d) integrazione tra i diversi livelli di governo, mediante le necessarie forme di cooperazione e procedure di raccordo e concertazione;
 - e) miglioramento della qualità dell'offerta dei servizi prestati all'utente;
 - f) garanzia di un livello di formazione professionale con carattere di omogeneità in grado di qualificare i soggetti aspiranti all'esercizio dell'attività di direttore tecnico di agenzia di viaggio;
 - g) salvaguardia e tutela del consumatore.

3. Alla Regione spetta la programmazione e l'indirizzo generale.

Art. 3 - Riconoscimento delle Associazioni di categoria.

1. La Regione Puglia riconosce l'attività delle Associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale che svolgono, per i soggetti associati, attività di formazione, aggiornamento professionale, rappresentanza, tutela ed assistenza.
2. La maggiore rappresentatività è determinata dalla presenza di una rappresentanza regionale a cui facciano capo un numero di associati non inferiore al 5 (cinque) per cento di quelli operanti sul territorio regionale.
3. La Regione riconosce, con atto del dirigente della Sezione turismo, d'ora innanzi Struttura competente, le Associazioni maggiormente rappresentative quali organismi di raccordo e consultazione con il sistema istituzionale.
4. Le Associazioni, di cui al comma 1, devono avere sede stabile ed operare nel territorio regionale.
5. La Regione definisce forme di consultazione delle Associazioni di cui al comma 1, qualora ne ravvisi la necessità nello svolgimento delle proprie funzioni.

Art. 4 - Strumenti di autodisciplina.

1. La Regione favorisce l'elaborazione di codici di autodisciplina finalizzati al controllo degli standard qualitativi riferiti ai servizi offerti dagli aderenti alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Titolo 2 - Agenzie di viaggio e turismo

Art. 5 - Finalità.

1. Il presente titolo disciplina le attività delle Agenzie di viaggio e turismo e l'organizzazione di viaggi esercitata anche da associazioni senza scopo di lucro, gruppi sociali e comunità a tutela del consumatore.

Art. 6 – Definizione e caratteristiche dell'attività.

1. Sono Agenzie di viaggio e turismo le imprese che esercitano in via principale attività di produzione, organizzazione, prenotazione e vendita di biglietti di viaggi, soggiorni e servizi turistici collegati , ovvero intermediazione nei predetti servizi o entrambe le attività .
2. Le attività di cui al comma 1 possono essere realizzate anche nella forma on line.
3. Le Agenzie di viaggio e turismo, nell'esercizio delle loro attività, stipulano contratti di viaggio ai sensi della normativa statale vigente in materia.
4. Le Agenzie di viaggio e turismo, in aggiunta alle attività di cui al comma 1, possono svolgere ulteriori attività stabilite con deliberazione di Giunta regionale, ivi comprese quelle di informazione e accoglienza turistica.

Art. 7 - Apertura ed esercizio delle agenzie di viaggio e turismo.

1. L'esercizio delle attività delle Agenzie di viaggio e turismo è soggetto alla preventiva presentazione di una SCIA, su modello regionale, al comune competente per territorio.
2. Il comune è tenuto a verificare, utilizzando i sistemi informativi messi a disposizione dallo Stato, che la denominazione prescelta non è uguale o simile ad altre adottate da agenzie già operanti sul territorio nazionale, fermo restando che non può, in ogni caso, essere adottata la denominazione di comuni, province o regioni italiane.
3. L'apertura di filiali, succursali e altri punti vendita di agenzie già legittimate ad operare, non è soggetta a SCIA autonoma ma a comunicazione al comune ove sono ubicati i locali in cui viene svolta l'attività, nonché al comune a cui è stata inviata la SCIA dell'agenzia principale e non necessita della nomina di un nuovo direttore tecnico.
4. Le agenzie di viaggio e turismo che svolgono l'attività on line sono soggette a tutte le disposizioni del presente titolo e per le stesse non è richiesta la destinazione d'uso commerciale dei locali.

Art. 8 - SCIA e comunicazioni di variazioni.

1. I titolari delle Agenzie di viaggio e turismo hanno l'obbligo di comunicare preventivamente al comune la modificazione di titolarità anche a seguito di mera variazione del legale rappresentante, il trasferimento di sede nello stesso comune e la sostituzione del direttore tecnico.
2. Deve essere presentata una nuova SCIA per la variazione di denominazione dell'Agenzia di viaggio e turismo, per il trasferimento di sede in altro comune, per il cambio di titolarità, ogni qual volta si modifica la persona giuridica, la ragione sociale o la denominazione

societaria, nonché per la cessione d'azienda o di ramo d'azienda, per il conferimento o la fusione.

3. Le Agenzie di viaggio e turismo devono esporre in modo visibile l'autorizzazione all'esercizio dell'attività oppure la SCIA.
4. La chiusura delle Agenzie di viaggio e turismo deve essere comunicata al comune competente.

Art. 9 - Trasferimento di azienda o di suo ramo.

1. La cessione per atto tra vivi o a causa di morte, di azienda o di suo ramo, esercenti attività di Agenzia di viaggio e turismo, è consentita purché tale attività alla data di presentazione della SCIA non sia soggetta a provvedimenti di sospensione o interruzione.
2. Il subentrante deve comunque garantire il rispetto delle disposizioni del presente titolo.

Art. 10 – Assicurazione.

Art. 10 – Assicurazione.

1. Le Agenzie di Viaggio e turismo stipulano, prima della presentazione della SCIA, congrua polizza assicurativa per la responsabilità civile al fine di garantire ai clienti il risarcimento dei danni derivanti dalla violazione degli obblighi assunti contrattualmente.
2. Le polizze assicurative devono specificare i massimali di risarcimento e le specifiche clausole volte ad assicurare la liquidazione a breve termine del risarcimento dovuto al cliente, in conseguenza della mancata o difettosa prestazione dei servizi pattuiti.
3. Le Agenzie di Viaggio e Turismo assicurano che i contratti di organizzazione di pacchetto turistico siano assistiti da polizze assicurative o garanzie bancarie che, per i viaggi all'estero e i viaggi che si svolgono all'interno di un singolo Paese, ivi compresi i viaggi in Italia, nei casi di insolvenza o fallimento dell'organizzatore o del venditore, ai sensi dell'art 47 del d.lgs. 79/2011, allegato 1 (Codice del Turismo), garantiscano senza ritardo, su richiesta del viaggiatore, in alternativa:
 - a) 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;
 - b) la continuazione del pacchetto.

4. Le Agenzie di Viaggio e Turismo inviano, entro il 31 dicembre di ogni anno, al comune competente per territorio, la documentazione comprovante la sussistenza della copertura assicurativa per la responsabilità civile di cui al comma 1, relativa all'anno successivo.

Titolo 3 – Direttore tecnico agenzia di viaggi.

Art. 11 – Direttore tecnico. Abilitazione.

1. La responsabilità tecnica dell'Agenzia di viaggio e turismo è affidata a un Direttore tecnico.
2. L'abilitazione di Direttore tecnico si ottiene a seguito di specifico corso di formazione professionale e relativo esame di abilitazione.

Art. 12 – Requisiti.

1. I requisiti per il conseguimento dell'abilitazione di Direttore tecnico di agenzia viaggi sono soggettivi, formativi e linguistici.
2. I Requisiti soggettivi sono:
 - a) Maggiore età;
 - b) Cittadinanza italiana o in uno Stato membro dell'UE ovvero cittadinanza extracomunitaria in regola con le disposizioni vigenti in materia di immigrazione e di lavoro, fatti salvi eventuali accordi bilaterali in materia;
 - c) Godimento dei diritti civili e politici;
 - d) Assenza di condanne penali con sentenza passata in giudicato che comportino l'interdizione, anche temporanea, dell'esercizio della professione salvo che sia intervenuta la riabilitazione o che siano decorsi 5 anni dal giorno in cui la pena è stata scontata o che con sentenza passata in giudicato sia stata concessa la sospensione condizionale della pena.
3. Il Requisito specifico formativo:
 - a) Diploma di istruzione secondaria superiore, conseguito anche all'estero purché ne sia valutata l'equivalenza da parte della competente Autorità italiana, nonché frequenza dello specifico corso di formazione, di cui al comma 2, art. 11.
4. Requisiti linguistici sono il possesso di almeno una delle seguenti attestazioni di conoscenza della lingua inglese e di una ulteriore lingua straniera:
 - a) Certificazione di livello C1, per quanto riguarda le lingue europee, secondo il Common Framework of Reference for Languages, rilasciata da Istituto autorizzato dal Ministero dell'Istruzione, Ricerca ed Università, di almeno una lingua straniera;
 - b) Diploma di Laurea Magistrale nella lingua straniera;
 - c) Attestazione, per il candidato "madrelingua", di titolo di studio equivalente almeno alla scuola secondaria di secondo grado, conseguito nella lingua madre, indipendentemente dal Paese di nascita o nazionalità dei genitori.

Art. 13 - Corso di formazione professionale.

1. La Regione riconosce e autorizza i corsi di cui al comma 2, art. 11, per il conseguimento dell'abilitazione di Direttore tecnico di agenzia viaggi.
2. L'erogazione dei suddetti corsi potrà avvenire attraverso organismi formativi accreditati e/o autorizzati secondo il vigente sistema di formazione professionale.
3. I corsi sono facoltativi per i candidati in possesso del diploma di laurea quinquennale, e/o rilasciata in base al vecchio ordinamento, in Economia e commercio o titolo equipollente ai sensi di quanto previsto dal D.M. 9 luglio 2009 e ss.mm.
4. La durata, i contenuti, i requisiti d'accesso e le modalità di attuazione del corso di formazione saranno stabiliti con successivo provvedimento della Giunta Regionale, su proposta della Struttura competente per la formazione professionale, di concerto con la Struttura competente per il turismo, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 14 - Esame di abilitazione.

1. Al termine della formazione è previsto un esame finale, dinanzi ad una Commissione esaminatrice, nel rispetto della normativa nazionale e regionale in materia di certificazione delle competenze e secondo le specifiche disposizioni da adottare con il successivo provvedimento della Giunta Regionale di cui al comma 4, art. 13.
2. Le spese di espletamento delle procedure relative all'esame di abilitazione sono poste a carico dell'organismo erogatore del corso di formazione.

Art. 15 - Commissione d'esame.

1. La nomina dei componenti, effettivi, supplenti ed aggregati, avviene con determinazione del Dirigente della Struttura competente in materia di Turismo della Regione puglia.
2. I compensi spettanti alle Commissioni sono stabiliti nella misura prevista dal D.P.C.M. 23/3/1995.

4

3. A tutti i componenti delle commissioni spetta altresì il rimborso delle spese di trasporto, vitto e alloggio, alle condizioni e nella misura spettante ai dirigenti regionali e previa produzione di dovuta documentazione giustificativa della spesa sostenuta.

Art. 16 - Attestato.

1. A seguito del superamento dell'esame di abilitazione, è previsto il rilascio di un attestato di abilitazione di Direttore tecnico di agenzia viaggi.

Titolo 4 – Uffici di biglietteria, Associazioni, gruppi sociali e comunità. .

Art. 17 - Uffici di biglietteria.

1. Le disposizioni della presente legge non si applicano all'apertura di uffici da parte delle imprese esercenti servizi pubblici di trasporto ferroviario, automobilistico, di navigazione aerea, marittima, lacuale e fluviale, se l'attività svolta in tali uffici si limita esclusivamente alla prenotazione e vendita di propri biglietti di trasporto.
2. Sono altresì escluse dalla presente legge le mere attività di distribuzione dei titoli di viaggio.
3. Entro trenta giorni dall'apertura degli uffici di cui al comma 1, l'impresa esercente ne dà comunicazione al comune competente per territorio.

Art. 18 - Associazioni, gruppi sociali e comunità.

1. L'organizzazione occasionale, senza scopo di lucro, di viaggi, soggiorni e servizi turistici, rivolta esclusivamente ai propri aderenti, da parte di associazioni, gruppi sociali e comunità ed enti concordatari, aventi finalità politiche, sociali, sindacali, religiose, culturali o sportive, non è soggetta alle disposizioni del presente titolo.
2. Gli organizzatori di viaggi di cui al presente articolo stipulano, in occasione dell'organizzazione di viaggi, una polizza assicurativa di responsabilità civile, a copertura dei rischi derivanti agli associati, agli assistiti o ai sottoscrittori, dalla partecipazione all'attività svolta, per il risarcimento dei danni, coerente alla normativa statale vigente in materia.

22

3. Il comune, fatta salva l'applicazione delle sanzioni pecuniarie, ingiunge la cessazione di ulteriore attività, qualora accerti che non è stata stipulata la sopra richiamata assicurazione.
4. Gli enti locali e le scuole devono avvalersi per l'organizzazione di viaggi di Agenzie di viaggio e turismo autorizzate, fatti salvi, per i soli enti locali, i viaggi che rientrano nelle loro attività istituzionali e quelli svolti a esclusivo favore di anziani, minori e disabili, nel qual caso devono essere assicurati.
5. E' fatto divieto ai soggetti indicati nel presente articolo di pubblicizzare al di fuori dei propri aderenti, in qualsiasi forma, le iniziative di cui al comma 1 da loro organizzate, pena la sanzione amministrativa da euro 1.000 a euro 3.000.

Titolo 5 - Competenze amministrative e funzioni.

Art. 19 – Elenchi regionali.

1. La Struttura regionale competente istituisce apposito elenco regionale dei Direttori di agenzia di viaggi, nei quali sono inseriti, a domanda, coloro che hanno superato l'esame di abilitazione.
2. I soggetti già abilitati in base a previgenti regimi normativi possono essere iscritti, a domanda, secondo procedure e modalità stabilite dalla preposta Struttura regionale.
3. La Struttura competente, avvalendosi dell'ARET Pugliapromozione, tiene, aggiorna e pubblica sul portale turistico regionale l'elenco di cui al precedente comma 1 che è di pubblica consultazione.
4. La Struttura regionale competente disciplina con proprio atto le modalità di tenuta e gestione dell'elenco di cui al comma 1.

Art. 20 - Funzioni amministrative di vigilanza e controllo.

1. Le funzioni di vigilanza, di controllo, di contestazione e di irrogazione delle sanzioni amministrative di cui alla presente legge sono esercitate dai comuni territorialmente competenti, ferme restando la competenza degli organi dello Stato, sia in via autonoma, nell'ambito dei poteri attribuiti dalla vigente legislazione, che su impulso della Struttura regionale competente in materia di turismo.
2. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dai comuni sono incamerati dagli stessi a titolo di finanziamento delle funzioni svolte.

Art. 21 - Sanzioni amministrative.

1. Per le violazioni alle disposizioni della presente legge si applicano le seguenti sanzioni amministrative:
 - a) È assoggettato alla sanzione pecuniaria da euro 5.000 a euro 15.000:
 - chiunque intraprende le attività di cui all'articolo 7, senza aver ottenuto la preventiva autorizzazione oppure senza aver presentato la SCIA;
 - il titolare dell'agenzia che si avvale di un direttore tecnico non abilitato, nonché colui che svolge attività di direttore tecnico senza possedere il requisito della abilitazione.
 - b) Sono assoggettati alla sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 5.000:
 - le associazioni previste dall'articolo 18 che effettuano attività in modo difforme da quella prevista dal presente titolo o a favore di non associati, o che contravvengono all'obbligo di stipulare la polizza assicurativa;
 - le associazioni, i gruppi sociali e le comunità, di cui all'articolo 18, che contravvengono agli obblighi ivi previsti.
 - c) È assoggettato alla sanzione pecuniaria da euro 5.000 a euro 15.000 chiunque fa uso della denominazione o esercita l'attività di agenzia di viaggio e turismo senza aver ottenuto l'autorizzazione o presentato la SCIA.
 - d) È assoggettato alla sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 8.000 chiunque usa una denominazione diversa da quella autorizzata o per la quale è stata presentata la SCIA.
2. In caso di reiterazione delle violazioni di cui al comma 1 le sanzioni sono applicate nella misura del doppio di quella inizialmente irrogata e il comune procede alla revoca dell'autorizzazione o all'inibizione dell'attività.
3. Fermo il disposto di cui al comma 1, lettera a), chi esercita l'attività di agenzia senza la prescritta autorizzazione o SCIA non può avviare l'attività per un periodo di un anno dalla data di accertamento della violazione.
4. Per l'applicazione delle sanzioni di cui al comma 1, si osservano le disposizioni della L. 689/1981.
5. Il comune, nell'ambito delle competenze a esso conferite, dispone la revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di Agenzia di viaggio e turismo o adotta i provvedimenti di inibizione dell'attività in caso di perdita di anche uno solo dei requisiti necessari per l'ottenimento della stessa, ovvero per mancata comunicazione, entro trenta giorni, delle variazioni intervenute.

Titolo 6 - Norme transitorie e finali.

Art. 22 - Istituzione Servizio regionale "Professioni e strutture turistiche".

1. Nella struttura organizzativa della Regione Puglia è istituito, nell'ambito della Sezione turismo, il "Servizio professioni e strutture turistiche".
2. Il servizio ha per oggetto le funzioni, in materia di Turismo, derivanti dalle competenze non fondamentali delle Province e della Città metropolitana, e in particolare l'esercizio di quelle derivanti dalla presente legge, nonché quelle ulteriori in materia di pro loco, di comunicazione dei prezzi e servizi (CPS) e relative al sistema di rilevazione dei dati statistici inerenti i flussi turistici (SPOT) e di quelle inerenti all'Osservatorio Turistico Regionale.
3. Il Servizio è diretto da un dirigente regionale e si compone di sei unità oltre al predetto dirigente.

Art. 23 - Norma Finanziaria.

1. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari diretti a carico del bilancio della Regione e alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

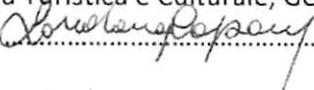
Art. 24 - Abrogazioni

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogate le seguenti disposizioni normative:
 - a) la legge regionale 15 novembre 2007 n. 34 "Trasferimento alle province della competenza amministrativa in materia di esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo";
 - b) gli articoli 1-2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13, del capo I della legge regionale 18 febbraio 2014, n. 6 "Modifiche e integrazioni alle leggi regionali 15 novembre 2007, n. 34, 7 agosto 2013, n. 27 e 11 febbraio 1999, n. 11";
 - c) la legge regionale 30 settembre 2014, n. 38 "Modifiche alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 34 (Trasferimento alle Province della competenza amministrativa in materia di esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo)";

- d) gli articoli 28-29-30, del capo II della legge regionale 9 aprile 2018, n. 13 "Disposizioni in materia di semplificazione amministrativa e di rafforzamento della capacità competitiva delle imprese turistiche - modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 (Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro) e modifiche alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 34 (Trasferimento alle province della competenza amministrativa in materia di esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo)".

Art. 25 - Norma finale

1. Per quanto non espressamente disciplinato dalla presente legge si rinvia alla legislazione statale e regionale di riferimento.

L'Assessore all'Industria Turistica e Culturale, Gestione e Valorizzazione dei Beni culturali
Avv. Loredana Capone .....