



ABUSIVISMO

A CURA DI FIAVET EMILIA-ROMAGNA-MARCHE

LA LEGISLAZIONE VIGENTE

AUTORIZZAZIONE:

Rilasciata dal Comune ove viene aperta l'agenzia di viaggi.

SOGGETTI CHE POSSONO EFFETTUARE ORGANIZZAZIONE DI VIAGGI:

LA NORMATIVA NAZIONALE – Codice del Turismo (D.lgs nr 79 del 2011) che sostituisce la Legge **135/2001** definisce i soggetti che possono organizzare viaggi o soggiorni turistici come le:

ART. 4 (Imprese turistiche)

1. Ai fini del presente decreto legislativo sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica. Omissis.

ART. 5 (Imprese turistiche senza scopo di lucro)

1. Le associazioni che operano nel settore del turismo giovanile e per finalità ricreative, culturali, religiose, assistenziali o sociali, sono autorizzate ad esercitare le attività di cui all'articolo 4, nel rispetto delle medesime regole e condizioni, esclusivamente per gli associati, anche se appartenenti ad associazioni straniere aventi finalità analoghe e legate fra di loro da accordi di collaborazione. 2. Le associazioni di cui al comma 1 assicurano il rispetto dei diritti del turista tutelati dall'ordinamento internazionale e dell'Unione europea.

Titolo IV – Agenzie di viaggio e turismo

Art. 18 - Le agenzie di viaggio e turismo sono le imprese turistiche che esercitano congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione ed intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti, siano essi di accoglienza che di assistenza, con o senza vendita diretta al pubblico, ivi compresi i compiti di assistenza e di accoglienza ai turisti.

Obblighi :

- Polizza assicurativa : Per lo svolgimento della loro attività, le agenzie di viaggio e turismo stipulano congrue polizze assicurative a garanzia dell'esatto adempimento degli obblighi assunti verso i clienti con il contratto di viaggio in relazione al costo complessivo dei servizi offerti.
- Fondo di garanzia
- Direttore tecnico

Decreto legislativo 21 maggio 2018 n. 62 recante "DIRETTIVA PACCHETTI 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, sostituisce e modifica gli articoli 32-50 del D.Lgs 23 maggio 2011, n. 79 (Codice del Turismo).

Capo I

Contratti del turismo organizzato

Sezione I

Pacchetti turistici e servizi turistici collegati

Art. 32 (Ambito di applicazione):

2. le disposizioni del presente Capo si applicano ai pacchetti offerti in vendita o venduti da professionisti a viaggiatori e ai servizi turistici collegati la cui offerta o vendita a viaggiatori è agevolata da professionisti;
3. le disposizioni del presente Capo non si applicano a:
 - ← pacchetti e servizi turistici collegati la cui durata sia inferiore alle 24 ore, salvo che sia incluso un pernottamento;

← **pacchetti e servizi turistici collegati la cui offerta o vendita a viaggiatori è agevolata dalle associazioni di cui all'articolo 5, laddove agiscano occasionalmente, comunque non più di due volte l'anno, senza fini di lucro e soltanto a un gruppo limitato di viaggiatori, senza offerta al pubblico; le predette associazioni sono comunque tenute a fornire a professionisti e viaggiatori informazioni adeguate sul fatto che tali pacchetti o servizi turistici collegati non sono soggetti alla presente disciplina;**

← 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;

7. ...omissis...

Sezione IX

Tutela amministrativa e giurisdizionale

Art. 51-septies (**Sanzioni amministrative**):

2. salvo che il fatto non costituisca reato o configuri una fattispecie di illecito amministrativo sanzionato con legge delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero una pratica commerciale scorretta sanzionata dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, il professionista, l'organizzatore o il venditore che contravviene; a) alle disposizioni di cui agli articoli 34, 35, comma 2, 36, 38, comma 3, 39, comma 4, 40, comma 4, 41, comma 7, terzo periodo, e 49, commi 2 e 3, del presente Capo, è punito, per ogni singola violazione, con la sanzione amministrativa pecuniaria **da 1.000 euro a 5.000 euro**;

b) alle disposizioni di cui agli articoli 37, comma 2, 42, commi 7 e 8, e 45, comma 1, del presente Capo, è punito, per ogni singola violazione, con la sanzione amministrativa pecuniaria **da 2.000 a euro 10.000 euro**; c) alle disposizioni di cui all'articolo 47, commi da 1 a 5 e commi 7 e 8, del presente Capo, è punito, per ogni singola violazione, con la sanzione amministrativa pecuniaria **da 4.000 euro a 20.000 euro**;

3. fatto salvo quanto previsto al comma 1, il professionista, l'organizzatore o il venditore che omette di fornire l'informazione al viaggiatore, ovvero ostacola l'esercizio del diritto di recesso o di risoluzione ovvero fornisce informazione incompleta o errata o comunque non conforme sul diritto di recesso previsto dagli articoli 40, 41 e sul diritto di risoluzione previsto all'articolo 42 del presente Capo, ovvero non rimborsa al consumatore le somme da questi eventualmente corrisposte, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria **da 1.000 euro a 5.000 euro**;

4. in caso di reiterazione, le sanzioni amministrative pecuniarie previste dai commi 1 e 2 **sono aumentate di un terzo**, laddove la reiterazione si verifica qualora sia stata commessa la stessa violazione per due volte in un anno, anche se si è proceduto al pagamento della sanzione mediante oblazione;

5. in caso di ulteriore reiterazione, le sanzioni amministrative pecuniarie previste dai commi 1 e 2 **sono raddoppiate**;

6. in caso di violazione degli obblighi di assicurazione previsti dagli articoli 47 e 48, al professionista, all'organizzatore o al venditore si applica la sanzione amministrativa accessoria della **sospensione dall'esercizio dell'attività da quindici giorni a tre mesi e, in caso di reiterazione, l'autorità competente dispone la cessazione dell'attività**;

7. ...omissis...

8...omissis...

NORMATIVA A LIVELLO REGIONALE:

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: legge n.7 del 27 giugno 2014 "disciplina delle attività di produzione, organizzazione e vendita di viaggi, soggiorni e servizi turistici"

REGIONE MARCHE: legge n.9 dell'11 luglio 2006 "testo unico delle norme regionali in materia di turismo"

(Associazioni senza scopo di lucro)

REGIONE EMILIA-ROMAGNA: Artt.18 - 19 della Legge 7/2014

REGIONE MARCHE: Artt.67 - 68 della Legge 9/2006

QUADRO GENERALE

IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO:

L'abusivismo rappresenta per il tessuto economico italiano in generale ed emiliano romagnolo e marchigiano in particolare una piaga di valore rilevante. A ragione gli addetti ai lavori parlano di un mercato parallelo che è uscito ormai da tempo dal ruolo marginale che rivestiva inizialmente ed assurge con certezza a fattore economico rilevante.

I controlli, spesso inesistenti, quando vengono svolti non riescono a garantire un adeguato livello di repressione o di semplice contenimento delle forme abusive. Il giro di affari che queste riescono a produrre è ingente – e stime non è sempre facile farne: se fosse tutto alla luce del sole non sarebbe un mercato occulto; il danno che gli operatori economici "virtuosi" ne ricevono è consistente e non sempre viene colto appieno dall'opinione pubblica e dalla stampa.

Il fenomeno, di per sé frastagliato e multiforme, ha un elemento di unitarietà nel fatto di risiedere in maniera massiccia nel settore del terziario ed in particolare in quello del viaggio.

Quanto al termine "abusivismo", occorre fare una previa precisazione: è abusivo per antonomasia colui che opera senza alcun tipo di autorizzazione amministrativa; ma è tale anche chi, pur operando nel contesto di un'attività di per sé autorizzata, agisce impropriamente e violando precise norme di settore.

L'abusivismo si colloca all'interno del contesto socio-economico italiano e umbro come una forma di concorrenza sleale nei confronti degli operatori che agiscono nel rispetto delle normative tecniche ed amministrative di settore, creando in tal modo un vantaggio competitivo illegittimo e fraudolento che mina le radici stesse del fare impresa. Ne conseguono danni sia all'erario, giacché gli operatori abusivi evadono per definizione imposte e tariffe lavorando nelle pieghe delle norme o, peggio ancora, nel totale anonimato; sia danni all'economia perché gli abusivi sottraggono consistenti fette di mercato agli operatori regolari potendo offrire prodotti e servizi ad un prezzo più basso di questi ultimi perché non gravato di una serie di costi che l'imprenditore sostiene se agisce nel rispetto delle regole di mercato.

- Le leggi regionali dell'Emilia-Romagna e delle Marche attribuiscono ai Comuni il compito di vigilare sul regolare svolgimento dell'attività di organizzatore di viaggi. Tale meccanismo, vuoi per la scarsa conoscenza della normativa del settore da parte dei vigili urbani, vuoi per la cronica carenza di personale da parte dei Comuni, non riesce a garantire il rispetto delle regole.
- Non solo non c'è un controllo preventivo del territorio, ma nemmeno in caso di segnalazioni detagliate di presunte attività abusive si assiste all'esatta applicazione della legge.

TIPOLOGIE DI ABUSIVISMO:

L'individuazione della tipologia di abusivismo è delineata con riferimento a due fattispecie necessariamente generiche:

A - svolgimento di attività di organizzazione, produzione, promozione, intermediazione di servizi turistici, in contrasto con disposizioni normative od amministrative (quando cioè non si rispettano le prescrizioni normative)

B - soggetti del tutto privi di legittimazione a svolgere attività di produzione organizzazione, intermediazione, promozione autorizzazione di servizi turistici, in quanto non rientranti nelle categorie previste dalla legge. Oggi, rispetto al passato, con la semplificazione dei procedimenti amministrativi di rilascio delle autorizzazioni e la liberalizzazione del mercato l'abusivo sceglie consapevolmente di stare al di fuori delle regole (meno costi di gestione più guadagni netti).

EFFETTI DELL'ABUSIVISMO:

1. RISCHIO PER IL CONSUMATORE: fruitore del servizio, per l'assenza di un contratto di viaggio che ne tutela i diritti così come indicato dalla Direttiva Pacchetti, che definisce gli obblighi di organizzatore e venditore in caso di inesatta esecuzione del pacchetto

oltre all'eventuale risarcimento dei danni e alla possibilità di recedere dal contratto. degli stessi.

2. RISCHIO PER IL CONSUMATORE: fruitore del servizio, per l'assenza di una polizza assicurativa che ne garantisce i diritti e per l'assenza di un Fondo di Garanzia personale per il viaggiatore in caso di

insolvenza o fallimento degli stessi..

3. RISCHIO PER IL CONSUMATORE: Assenza di una figura professionale responsabile dell'attività dell'agenzia viaggio.

L'Art. 10 della Legge Regionale Emilia-Romagna n.7/2014 e l'art.64 della Legge regionale Marche n.9/2006 prevedono la presenza in Agenzia Viaggio di un Direttore Tecnico, in possesso dei requisiti professionali richiesti, a cui affidare la gestione tecnica dell'attività.

4. EVASIONE FISCALE INCONTROLLATA: L'abusivo al contrario dell'impresa turistica, non ha licenza, non ha obblighi, non ha professionalità, non paga le tasse, acquisisce guadagni sommersi il più delle volte con margini assai più elevati di quelle delle imprese turistiche stesse. Essendo per legge le quote "viaggi, pellegrinaggi, gite e soggiorni" soggette ad IVA, sono lecitamente incassate solo nel caso di Agenzie di Viaggi, munite di licenza e P. IVA. Qualsiasi altro Ente o persona incorre nella evasione fiscale.

5. CONCORRENZA SLEALE NEI CONFRONTI DEGLI OPERATORI: che con tanti sacrifici restano nelle regole e di screditamento dell'intero settore del viaggio.

6. SCARSA FIDUCIA DEGLI IMPRENDITORI: nel sistema istituzionale e nelle forme di rappresentanza collettiva

CATEGORIE DEI SOGGETTI CHE MAGGIORMENTE OPERANO NEL "LIBERO" ABUSIVISMO:

- associazioni "senza scopo di lucro" culturali, sportive, religiose,
- siti web,
- CRAL aziendali,
- attività commerciali in genere (negozi sportivi ecc.),
- parrocchie,
- istituti scolastici,
- singoli privati.

Molte volte le associazioni senza scopo di lucro hanno effettuato iscrizioni a soci pochi giorni prima della partenza per un viaggio, quando la legge prevedeva una iscrizione preventiva di almeno 6 mesi.


(Sentenza TAR Emilia Romagna Parma 2/12/2013 n. 361 che su un caso analogo ha affermato che il tesseramento effettuato contestualmente all'ingresso rappresenta in sostanza un escamotage per consentire l'accesso al circolo ad una indistinta generalità di soggetti i quali, per il solo fatto di aver riempito un modulo di iscrizione e pagato una somma in danaro, ottenendo così una sorta di tessera provvisoria, vengono ammessi all'immediata fruizione dei servizi riservati ai soci).

IL COMPORTAMENTO DEGLI ORGANI DI VIGILANZA:

Malgrado sia evidente e sotto gli occhi di tutti che il mercato degli abusivi, nelle sue variegate forme, assume sempre più le sembianze di un mercato primario, non marginale, e malgrado vi sia la lesione degli interessi più che legittimi degli operatori regolari e rischi per la collettività, gli organi di vigilanza vivono di fronte a tutto ciò un'incredibile impasse.

Le cause di questo immobilismo sono molteplici. Da un lato, vi è la difficoltà a vigilare sulle forme abusive in questione perché, per loro stessa natura, tendono a paludarsi nelle pieghe della regolarità o, ancora più spesso, a sfuggire del tutto agli occhi dei più; dall'altro, tuttavia, è impossibile nascondere che i controllori spesso tendono a non affrontare il problema e a non porre in essere comportamenti impopolari quali irrogazione di sanzioni, obbligo di chiusura o di cessazione dell'attività, sequestri e confische di merci e attrezzature.

Le ragioni di quest'ultimo atteggiamento risiedono, in alcuni casi, nella conoscenza diretta che gli organi di controllo hanno dei soggetti abusivi o, in altri casi, nella volontà di non infastidire forme che o non sono considerate abusive nell'immaginario collettivo (come le gite parrocchiale di più giorni) o sono riscontrabili con difficoltà superiori a quelle di un ordinario controllo condotto su un'attività regolare che, in quanto sempre raggiungibile, è certamente più agevole e più bersagliata. Tale atteggiamento degli organi ispettivi, ancorché sconta le frequenti carenze di personale disponibile ad effettuare controlli, tuttavia non può essere assecondato e merita una profonda riflessione circa le competenze ispettive in generale, anche prevedendo soggetti che, non in sostituzione ma in aggiunta rispetto a quelli ordinari, agiscano con un percorso parallelo ed alternativo.



**VADEMECUM:
LE AZIONI DI CONTRASTO CHE ATTUALMENTE FIAVET EMILIA-ROMAGNA
MARCHE POSSONO METTERE IN ATTO CONTRO L'ABUSIVISMO**

**SEGNALAZIONE DOCUMENTATA DELL'ATTIVITA' ABUSIVA E DI CHI LA SVOLGE AI COMUNI
E ALLA GUARDIA DI FINANZA: - NELLE MARCHE ANCHE ALLA REGIONE -**

Campagna di comunicazione contro l'abusivismo con conferenza stampa e comunicati.

LE RICHIESTE ALLE REGIONI:

- Modifica della normativa regionale con il recepimento ed l'attuazione della Direttiva UE sui pacchetti turistici e servizi collegati
- Interventi sui Comuni per vigilare, prevenire e reprimere le forme abusive.
- Inasprire le sanzioni in genere per tutte le forme di abusivismo, laddove ciò sia possibile trattandosi di competenza normativa regionale. L'obiettivo è poter agire sulle normative che, anche a seguito della modifica del titolo V° della Costituzione, sono di diretta competenza della Regione, a prescindere dal fatto che le norme originarie siano nazionali o meno.
- Realizzazione di un Osservatorio regionale sul fenomeno dell'abusivismo,
- Valorizzazione delle agenzie iscritte nell'elenco regionale "agenzie sicure" previsto dalla Regione Emilia-Romagna