

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE X : INDUSTRIA COMMERCIO E TURISMO

Schema di decreto legislativo recante <<Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, ai contratti di rivendita e di scambio>> (AG 327)

Audizione del 2 marzo 2011

PROMOZIONE DEL TURISMO IN ITALIA

Il turismo rappresenta per l'Italia un settore fondamentale, potenzialmente trainante per l'intera economia nazionale. Per il suo rilancio, a livello interno ed internazionale, appaiono leve decisive l'innalzamento della qualità dell'offerta di servizi e il coordinamento nazionale delle politiche di sviluppo.

A fronte di queste ovvie considerazioni, lascia perplessi il fatto che:

- a) L'art. 25 definisce 13 "Circuiti nazionali di eccellenza" demandandone l'individuazione alla concertazione 8 ministeri e la Conferenza Stato-Regioni;
- b) Il "Comitato permanente per la promozione del turismo in Italia", che dovrebbe monitorare i suddetti circuiti di eccellenza, viene istituito dall'art. 60, ma "senza oneri aggiuntivi": non si comprende pertanto se e come potrà svolgere la funzione che gli viene demandata.
- c) Il medesimo Comitato sembra poi sovrapporsi alle funzioni dell'ENIT.
- d) L'ENIT, a sua volta, del quale si è da tempo e da più parti invocato il riassetto e il rilancio, viene citato dallo schema di decreto al solo scopo di lasciarlo inalterato, tanto nelle funzioni quanto nella struttura e nella dotazione finanziaria, destinandolo a perpetrare una sostanziale inattività.

- e) L'art. 26, relativo ai "Sistemi turistici locali", si limita ad offrirne una mera definizione senza contenuto alcuno;
- f) L'art. 36 ripropone la disciplina dei cosiddetti "buoni vacanza" senza che traspaia alcuna riflessione in merito ad una esperienza sino ad oggi pressoché fallimentare.
- g) A fronte dell'esigenza di interventi organici e strutturali finalizzati alla promozione della qualità dell'offerta turistica, gli artt. 60-66 si limitano ad introdurre un vacuo sistema di onorificenze (medaglie e attestati) destinati agli operatori più meritevoli.

PACCHETTI TURISTICI

Sulla disciplina dei viaggi organizzati, riteniamo necessarie due premesse di metodo:

Il Codice del Consumo (D.Lgs. 206/2005), nella sua unitarietà, rappresenta, anche simbolicamente, il più alto punto di riferimento per la tutela dei cittadini consumatori nell'ambito della normativa nazionale. Ne consegue che lo stralcio dal Codice del Consumo, della normativa sui pacchetti turistici, operata agli artt. da 34 a 52 dello schema di decreto, costituisce per noi un *vulnus* assolutamente evitabile all'integrità della disciplina di tutela dei consumatori.

In secondo luogo si osserva che, come è noto, la Commissione Europea sta elaborando una nuova Direttiva di settore, destinata a sostituire la Dir. 90/314/CEE. L'intera normativa prevista dagli artt. 34-52 rischia, pertanto, di nascere già obsoleta.

La tribolata esperienza dell'attuale Legge quadro sul turismo (L. 135/2001) impostata nell'ottica della competenza legislativa ripartita ed emanata pochi mesi prima della riforma del Titolo V della Costituzione, con conseguente attribuzione alle Regioni della competenza residuale esclusiva, dovrebbe consigliare il legislatore ad una prudente attenzione al contesto e agli sviluppi, anche *in itinere*, della normativa sovraordinata.

Nel merito:

La riformulazione degli artt. 82-100 Codice del Consumo, operata dagli artt. 34-52 del decreto in esame presenta alcuni aspetti positivi:

- a) L'art. 34 comma 3 procede opportunamente alla abrogazione della legge di recepimento della convenzione internazionale nota come "CCV". Tale convenzione, adottata da pochissimi Stati, ha generato notevoli dubbi interpretativi in ordine al suo coordinamento con le altre norme di settore, nazionali e internazionali, senza apportare benefici significativi.
- b) L'art. 35 aggiorna la definizione di pacchetti turistici, estendendola anche all'acquisto *online* di una pluralità di servizi turistici disaggregati e anche agli organizzatori non professionali e senza scopo di lucro.
- c) L'art. 38 Indica fra gli elementi del contratto il nome del vettore aereo e la sua eventuale non conformità alla regolamentazione UE
- d) L'art. 40 stabilisce che l'opuscolo informativo debba indicare la distanza dalle principali attrazioni turistiche e gli standard qualitativi offerti
- e) L'art. 45 prevede che è da considerarsi mancato o inesatto adempimento da parte del tour operator anche l'"inottemperanza lieve" degli standard qualitativi promessi.

Tali disposizioni rappresentano un rafforzamento della tutela del consumatore-turista ed un superamento di alcuni passati dubbi interpretativi e applicativi.

Tuttavia, esse appaiono in parte vanificate da innovazioni a nostro avviso non condivisibili:

- a) All'art. 36, nella definizione di pacchetto turistico, scompare il criterio della durata (oggi fissato in almeno 24 ore o almeno una notte). Ciò è inevitabilmente destinato a generare contenzioso e dubbi interpretativi.
- b) L'art. 47 fa salve le norme sulle clausole vessatorie, ma, rispetto alla norma vigente, non prevede più il riferimento alle singole norme in materia, generando in prospettiva grave incertezza interpretativa.
- c) L'art. 48, in materia di esonero di responsabilità dell'organizzatore nei casi di caso fortuito, forza maggiore a fatto del terzo, estende l'esonero di responsabilità ai casi di inadempimento da parte dell'organizzatore medesimo, mentre sino ad ora è limitato alle ipotesi di danno alla persona o alle cose. Ciò rappresenta sul piano giuridico una evidente contraddizione in termini, un indebolimento della

tutela del consumatore e un aggravio dell'opera ermeneutica. Più correttamente, la norma vigente disciplina separatamente i casi di inadempimento da quelli di danno aquiliano nelle ipotesi di caso fortuito, forza maggiore e fatto del terzo. Riteniamo che tale separazione debba essere mantenuta.

- d) L'art. 51 disciplina il reclamo per inadempimenti e disservizi senza più prevedere i termini di presentazione del reclamo (attualmente 10 giorni lavorativi), sostituiti da una sibillina "tempestiva presentazione". La conseguenza prevedibile è, nell'assoluta incertezza della disciplina, un proliferare di contenzioso altrimenti facilmente evitabile.

DANNO DA VACANZA ROVINATA

Dopo le contraddittorie pronunce della giurisprudenza interna e il pronunciamento chiarificatore della Corte di Giustizia delle C.E., si auspicava un intervento normativo definitivo.

Il decreto in esame, tuttavia, pur riconoscendo la risarcibilità del danno non patrimoniale da vacanza rovinata, lo rapporta a parametri del tutto inconferenti ed eccessivamente limitativi: il "tempo di vacanza inutilmente trascorso" e la "irripetibilità dell'occasione perduta".

Di fatto limita il risarcimento a casi sporadici, da individuare – ancora una volta – in via interpretativa e con un parametro (il tempo di vacanza) che appare in contraddizione, e addirittura concettualmente incompatibile con la nozione stessa di danno non patrimoniale.

FONDO NAZIONALE DI GARANZIA

Il fondo nazionale di garanzia, oggi disciplinato dall'art. 100 C.d.C. e dal D.M. 23/7/1999 n. 349, viene inopinatamente abrogato e sostituito dall'obbligo di polizze assicurative private. Ciò con la motivazione che nell'esperienza concreta tale fondo ha funzionato poco e male. Argomento che appare singolare e paradossale, dal momento

che è formulato nella relazione allo schema di decreto proprio dallo stesso Dipartimento del Turismo presso la P.C.M. che avrebbe dovuto farlo funzionare.

La sua sostituzione con un sistema di assicurazioni private limita in linea di principio le garanzie di tutela “terza” per il consumatore, che dovrebbero essere assicurate dalla gestione pubblica; sposta il contenzioso ad un rapporto cittadino/compagnia di assicurazione; genera prevedibili maggiori costi e oneri gestionali per le imprese di settore, con inevitabile ricaduta dei costi sugli acquirenti dei servizi. La complessità del sistema introdotto è del resto testimoniata indirettamente dalla previsione secondo cui le imprese turistiche hanno facoltà di gestire il sistema mediante consorzi, anche con la partecipazione di imprese e associazioni di categoria del settore assicurativo.

L’indebolimento della posizione dei consumatori appare evidente.

RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE

Nel tentativo di delineare un sistema di risoluzione delle controversie in materia di turismo, il decreto in esame formula un esplicito rinvio al D.Lgs 28/2010 (mediazione stragiudiziale in materia civile e commerciale). Non chiarisce se con ciò intenda estendere al settore turistico l’obbligatorietà della mediazione ivi disciplinata, anche se il silenzio sul punto sembrerebbe fare propendere per una risposta negativa. D’altro canto fa salva la possibilità di “utilizzare le procedure di negoziazione volontaria e paritetica previste dall’art. 2, comma 2, D.Lgs. 28/2010”, cioè quelle fondate su protocolli negoziati tra associazioni di consumatori e imprese o associazioni di categoria, che rappresentano una delle maggiori e più significative esperienze di ADR in Italia. Prevede poi, una gestione dei reclami da parte del Dipartimento del Turismo, attraverso un call-center e uno sportello.

A prescindere dal fatto che non è dato comprendere come possa il Dipartimento del Turismo organizzarsi per gestire migliaia di controversie “senza oneri aggiuntivi per le finanze dello Stato”, si ritiene del tutto impropria l’attribuzione ad una struttura ministeriale della funzione di risoluzione di controversie fra soggetti privati.

Inoltre, resta del tutto irrisolto il problema del coordinamento tra le diverse prospettate modalità di risoluzione delle controversie di settore.

CARTA DEI DIRITTI DEL TURISTA

Prevista dall'art. 4 della legge quadro 135/2001 non risulta ancora realizzata.

Il Dipartimento ha coinvolto, come previsto dalla norma, le associazioni imprenditoriali e dei consumatori (tramite il CNCU) in una serie di consultazioni tecniche. Nei mesi scorsi erano stati annunciati il licenziamento del testo definitivo l'imminente pubblicazione. Il successivo silenzio è stato seguito dalla totale scomparsa della previsione nel nuovo decreto.

Per tutto quanto sopra esposto, il Movimento Consumatori esprime parere negativo sul decreto legislativo oggetto della consultazione; auspica che le Commissioni parlamentari coinvolte possano indurre il Governo a ritirarlo, scegliendo di riconsiderare in modo organico e strutturale l'intera materia anche attraverso un percorso di consultazione e di condivisione con le Regioni, gli Enti locali, le associazioni imprenditoriali e le associazioni di consumatori.

Lorenzo Miozzi
Presidente Nazionale Movimento Consumatori

Rif:
Roberto Barbieri
Segreteria Nazionale MC
resp. settore Turismo
tel. 06 4880053
fax. 06 4820227
e-mail:
presidenza@movimentoconsumatori.it
roberto.barbieri@movimentoconsumatori.it