COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 22.7.2014
COM(2014) 464 final

LIBRO VERDE

Sicurezza dei servizi di ricettività turistica

LIBRO VERDE

Sicurezza dei servizi di ricettività turistica

Indice

1. INTRODUZIONE 4

2. CAMPO D'APPLICAZIONE 8

3. OBIETTIVI 10

4. DOMANDE 10

4.1. Strumenti esistenti 10

4.1.1. Livello nazionale 10

4.1.2. Livello europeo 11

4.1.3. Controllo e applicazione 11

4.2. Coerenza degli approcci nazionali 11

4.3. Impatto dell'attuale situazione normativa sul mercato interno 13

4.4. Aspetti trasversali 13

4.4.1. Piccole e medie imprese 13

4.4.2. Accessibilità e consumatori vulnerabili 13

4.4.3. Dati su lesioni e infortuni 14

4.4.4. Norme 15

4.4.5. Competenze e formazione 15

4.5. Livello e strumenti maggiormente appropriati per gestire la sicurezza 16

4.5.1. Livello 16

4.5.2. Strumenti alternativi 16

4.6. Domanda finale 17

5. CONCLUSIONI 17

1. Introduzione

L'Europa è la prima destinazione turistica mondiale. Nel 2013 sono giunti in Europa oltre 560 milioni di viaggiatori internazionali: un risultato che ha superato le già ottime cifre registrate nel 2012. La crescita è stata particolarmente marcata nell'Europa meridionale e centrale[1].

Il nostro continente è anche la destinazione turistica preferita dagli stessi cittadini europei. Nel 2013 quasi il 40% degli europei, il 5% in più rispetto al 2012, ha trascorso le proprie vacanze nell'UE.

Secondo l'ultima indagine Eurobarometro[2] i turisti in Europa si sentono sicuri e sono estremamente soddisfatti. Gli intervistati hanno espresso un elevato livello di soddisfazione per la maggior parte degli aspetti riguardanti le loro vacanze del 2013, in particolare per la sicurezza (95%) e per la qualità (95%) dell'alloggio.

Al fine di mantenere e rafforzare la *leadership* mondiale dell'Europa nel settore del turismo, nel 2010 la Commissione ha adottato una comunicazione che definisce una strategia globale per potenziare la competitività del settore. La sicurezza delle strutture ricettive turistiche figura tra le azioni illustrate in tale comunicazione. In effetti, livelli di sicurezza adeguati ed efficaci possono rafforzare la fiducia dei consumatori e promuovere la crescita grazie alla creazione di un ambiente favorevole per le imprese e per la collaborazione fra gli Stati membri, consentendo una maggiore competitività del settore turistico.

Nel 2013 il numero di pernottamenti nelle strutture ricettive turistiche dell'UE-28 ha raggiunto un picco pari a 2,6 miliardi[3]. Nell'UE-28, inoltre, il numero di pernottamenti in strutture ricettive turistiche da parte di non residenti[4] (vale a dire ospiti provenienti da altri paesi) è aumentato del 4,8% tra il 2012 e il 2013, raggiungendo nel 2013 il 45% del totale dei pernottamenti.

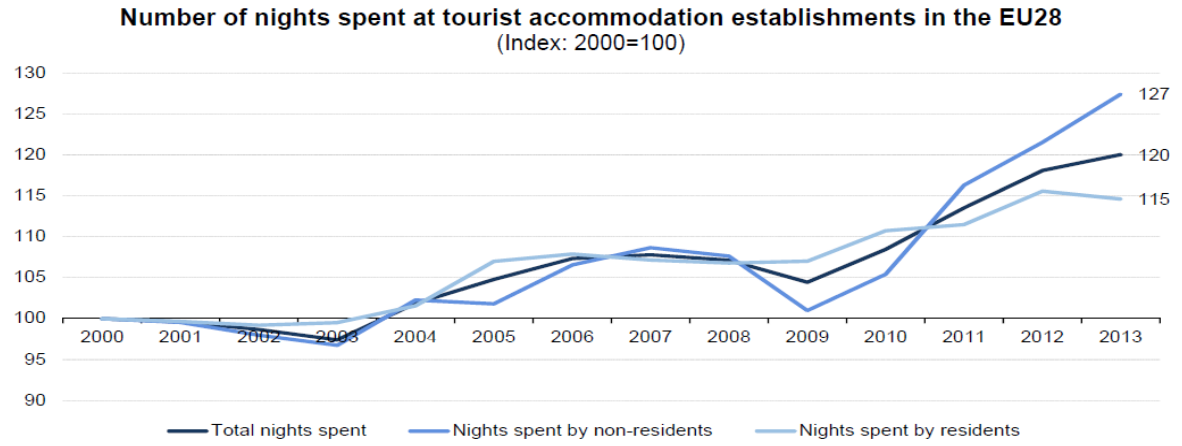
---

1 *UNWTO Tourism Barometer* (Barometro dell'OMT), gennaio 2014 http://media.unwto.org/press-release/2014-01-20/international-tourism-exceeds-expectations-arrivals-52-million-2013.

2 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-144_it.htm.

3 EUROSTAT. Sintesi del comunicato stampa del 29/01/2014 al seguente indirizzo: http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-14-16_en.htm.

4 Nel contesto di tali dati, per pernottamento si intende ogni singola notte che un ospite/turista, non residente nel paese in questione, trascorre effettivamente in una struttura ricettiva turistica. Per la definizione dell'ambito operativo delle strutture ricettive turistiche si veda il capitolo 2 del presente Libro verde.



Numero di pernottamenti in strutture ricettive turistiche nell'UE-28		
Totale dei pernottamenti	Pernottamenti dei non residenti	Pernottamenti dei residenti

In alcuni paesi come Malta, Cipro o la Croazia le strutture ricettive turistiche fanno quasi totalmente affidamento sulle presenze dei non residenti (rispettivamente per il 96%, il 93% e il 92%), mentre in altri paesi come la Romania (18%), la Polonia o la Germania (in entrambi i paesi si registra il 20% di presenze dei non residenti), si osserva una situazione diametralmente opposta.

Le preoccupazioni dei turisti per quanto riguarda la sicurezza sono state regolarmente monitorate ogni anno, a partire dal 2008, mediante le indagini Eurobarometro e rivolgendo anche una particolare attenzione alla sicurezza degli alberghi e alla protezione antincendio. Le indagini annuali hanno costantemente confermato che la sicurezza non è mai una fonte di preoccupazione per i turisti europei (nelle risposte compare tra lo 0% e l'1%). È tuttavia possibile che si verifichino occasionali infortuni, i cui effetti si ripercuotono direttamente sugli operatori interessati ma anche indirettamente sulla reputazione della destinazione in causa, con ulteriori conseguenze negative per altri operatori. Sebbene la sicurezza dei servizi di ricettività turistica sia di competenza degli Stati membri, la presenza di una dimensione transfrontaliera così imponente induce a riflettere sui livelli di qualità e di sicurezza di tali servizi nei vari Stati membri.

Questo aspetto, accanto alle indicazioni contenute nella relazione 2003 della Commissione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori[5], che raccomandava di migliorare le informazioni disponibili sui rischi e sugli incidenti e di garantire un controllo sistematico delle politiche e delle misure degli Stati membri, ha indotto la Commissione negli ultimi anni ad esaminare la questione relativa alla sicurezza dei servizi di ricettività turistica a livello europeo, sia avviando un dialogo con le pertinenti parti interessate sia intraprendendo azioni volte a potenziare la base di conoscenze disponibili.

Una serie di studi e di seminari sulle metodologie di raccolta dei dati sugli infortuni e sulle lesioni riconducibili all'erogazione di servizi hanno permesso di acquisire informazioni più approfondite su tale questione (cfr. l'allegato 1, sezione 2.1). La Commissione ha promosso e agevolato i dibattiti condotti sulle iniziative di autoregolamentazione del settore ricettivo e

[5] http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/reports/safety_serv_rep_it.pdf.

anche sulle opinioni relative alle migliori vie da seguire (cfr. l'allegato 1, sezione 2.2). Dai recenti tentativi di individuare i rischi per la sicurezza e di raccogliere dati pertinenti nel settore della ricettività turistica è invariabilmente emersa la complessità di tale compito, dovuta ad un insieme di fattori quali la varietà degli alberghi nell'ambito del settore o le questioni reputazionali[6].

Sebbene determinate prescrizioni giuridiche sulla protezione antincendio nel settore della ricettività turistica derivino dalla direttiva sui prodotti da costruzione e dalla legislazione dell'UE in materia di sicurezza sul lavoro, a livello di UE non esiste una legislazione orizzontale specifica né sono stati adottati approcci standard per quanto concerne la sicurezza dei servizi di ricettività turistica a livello nazionale, come emerge da una recente consultazione con gli Stati membri sul vigente quadro normativo e non normativo riguardante la sicurezza nel settore della ricettività turistica, tra gli altri settori.

La sicurezza nel settore della ricettività turistica - e nel settore alberghiero e della ristorazione in generale - rappresenta anche una parte importante della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro[7]. È inoltre disponibile un *corpus* legislativo consolidato per i materiali da costruzione, gli ascensori e altri prodotti utilizzati nel settore delle costruzioni.

L'esistenza di approcci diversi alle norme di sicurezza non costituisce di per sé un problema, purché i consumatori europei che si avvalgono di questo tipo di servizio in tutta l'UE siano adeguatamente tutelati a prescindere dalla destinazione scelta.

I consumatori si aspettano di poter acquistare servizi di ricettività turistica senza dover temere per la propria sicurezza, a prescindere dalla scelta dell'albergo o della destinazione all'interno dell'UE. In tale contesto e prendendo le mosse dall'assunto di base, vale a dire che i consumatori europei hanno diritto ad adeguati livelli di sicurezza, attuati e applicati in modo efficace ovunque essi si rechino all'interno dell'UE, è opportuno chiedersi:

1/ Com'è **disciplinata** e **monitorata** nei vari Stati membri la **sicurezza dei consumatori** nel settore della ricettività turistica?

2/ I prestatori dei servizi di ricettività turistica operanti a livello transfrontaliero sono soggetti a prescrizioni che garantiscono in modo adeguato la tutela dei consumatori? Per essi l'attività transfrontaliera implica l'eventuale elusione di dette prescrizioni data l'esistenza di **lacune** di fondo?

3/ Le diversità che caratterizzano i sistemi nazionali e i metodi di vigilanza e di applicazione utilizzati in tutta l'UE esplicano effetti significativi sull'erogazione dei servizi ricettivi **nel contesto transfrontaliero**?

4/ Vengono presi debitamente in considerazione alcuni **aspetti trasversali**, quali l'impatto del contesto normativo sulle PMI e sui consumatori vulnerabili o il modo in cui le questioni

6 Nel 2010 la Commissione ha avviato uno studio inteso ad elaborare una descrizione dei principali rischi per la sicurezza nel settore alberghiero nell'UE e a stilare un inventario delle lesioni e degli infortuni verificatisi negli ultimi anni. La varietà che caratterizza il settore alberghiero e la non disponibilità di registri degli infortuni relativi specificamente all'erogazione del servizio, anche per fattori reputazionali, non ha consentito infine al contraente di raccogliere e analizzare i dati necessari.

7 https://osha.europa.eu/.

relative all'accessibilità o all'impiego di norme per tali servizi è attualmente integrato nel quadro normativo esistente?

5/ Gli attuali **livelli** di regolamentazione della sicurezza nel settore della ricettività turistica sono i più idonei, e ci si avvale a tale scopo degli strumenti più adeguati?

È un dato di fatto che l'esistenza di approcci diversi alla regolamentazione della sicurezza rende più difficile effettuare confronti nell'ambito della tutela della sicurezza di cui godono i cittadini europei che fruiscono dei servizi di ricettività turistica in tutta l'Unione europea.

In risposta alla **prima domanda** concernente il quadro normativo esistente nell'Unione europea e in base alle informazioni più recenti di cui dispongono i servizi della Commissione, sembra che le legislazioni nazionali presentino differenze notevoli. Dai risultati di un'indagine effettuata nel 2013 è emerso che, dei 24 Stati membri che hanno fornito informazioni, 16 dispongono di una legislazione settoriale specifica per quanto riguarda i servizi di ricettività turistica. Sembra anche che sussistano differenze sostanziali per quanto attiene ai contenuti e alla portata della legislazione settoriale a livello nazionale: ad esempio, mentre nella legislazione della maggior parte di tali 16 Stati membri sono contemplati obblighi relativi alle condizioni delle strutture ricettive o alle qualifiche del prestatore di servizi, solo 8 Stati membri richiedono l'istituzione di autorità competenti preposte ad attività di controllo e intervento e solo in 5 Stati membri è previsto l'obbligo di individuare e valutare i rischi.

Oltre ad appurare l'esistenza di un quadro normativo negli Stati membri è opportuno considerare anche se, e secondo quali modalità, detto quadro normativo venga applicato e sottoposto a controllo. Il presente documento intende approfondire anche tale aspetto.

In merito alla **seconda domanda** il presente Libro verde si propone di esaminare se l'esistenza di prescrizioni diverse nei vari Stati membri possa dare adito a lacune nei livelli di sicurezza, soprattutto quando i prestatori di servizi operano a livello transfrontaliero e pertanto potrebbero non essere adeguatamente rilevati dalle legislazioni vigenti negli Stati membri.

Per quanto attiene alla **terza domanda** relativa all'erogazione del servizio, essa è stata concepita per verificare se tale diversità nell'ambito dei sistemi nazionali si ripercuota sull'uniformità delle condizioni in un settore critico per il benessere economico dell'UE e per la sua immagine di destinazione turistica appetibile, in particolare per alcune categorie di servizi a livello transfrontaliero. In tale contesto occorre tenere conto anche degli strumenti e delle pratiche elaborati dalle imprese[8].

Per quanto riguarda la **quarta domanda** è evidente che, per un corretto equilibrio tra esigenze e soluzioni, vanno considerate attentamente le ripercussioni su tutte le parti coinvolte. È possibile che i consumatori vulnerabili, i consumatori con esigenze di accessibilità specifiche, le strutture di dimensioni più modeste o i grandi alberghi affrontino tale questione da prospettive diverse e pertanto si deve tener conto di considerazioni diverse. In un simile contesto sarebbe pertinente anche condurre una discussione sui benefici del ricorso alla normazione in rapporto ai servizi di ricettività turistica in tutta l'UE.

[8] Tali pratiche includono il metodo MBS (*Management, Buildings and Systems*) e strumenti simili, nella misura in cui essi recano disposizioni e prescrizioni in materia di sicurezza.

Per quanto attiene infine alla **quinta domanda** resterebbe da individuare qual è il livello migliore per affrontare le questioni relative alla sicurezza, a vantaggio sia dei consumatori sia delle imprese.

Le misurazioni quantitative atte alla valutazione delle questioni precedentemente sollevate sono difficilmente disponibili a motivo, tra l'altro, dell'approccio frammentato alla raccolta dei dati sugli infortuni e sulle lesioni riconducibili all'erogazione dei servizi di ricettività turistica in tutta l'UE (cfr. l'allegato 1, sezione 2.1). In assenza di una simile quantificazione, il presente Libro verde intende raccogliere il maggior numero possibile di elementi di prova e di dati.

2. CAMPO D'APPLICAZIONE

Conformemente alla NACE, la classificazione statistica delle attività economiche nella Comunità europea, le strutture ricettive turistiche che forniscono, a titolo oneroso, servizi di alloggio a breve termine o per brevi soggiorni sono classificate come segue[9]:

(1) Alberghi e strutture simili[10]

- alberghi (e assimilati che operano, ad esempio, sotto la denominazione di "*bed & breakfast*");
- villaggi turistici;
- suite/case albergo;
- motel.

Questa classe non comprende l'offerta di case e di appartamenti ammobiliati o non ammobiliati per un utilizzo più prolungato, generalmente su base mensile o annuale[11].

(2) Alloggi per vacanze e altre strutture per brevi soggiorni[12]

[9] Il regolamento n. 692/2011 relativo alle statistiche europee sul turismo (http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:192:0017:0032:IT:PDF) definisce un esercizio ricettivo turistico come un'unità di attività economica a livello locale […] che presta, a titolo oneroso, benché il prezzo possa essere in tutto o in parte sovvenzionato, servizi di alloggio per brevi soggiorni come descritto nei gruppi 55.1 (alberghi e strutture simili), 55.2 (alloggi per vacanze e altre strutture per brevi soggiorni) e 55.3 (aree di campeggio e aree attrezzate per camper e roulotte) della NACE Rev. 2 [articolo 2, paragrafo 1, lettera l)].

[10] Rientra in questa classe la prestazione di alloggio ai visitatori, generalmente su base giornaliera o settimanale, principalmente per soggiorni di breve durata. Ivi compresa è la fornitura di alloggi ammobiliati in camere e suite per gli ospiti. I servizi includono la pulizia e il riassetto dei letti effettuati quotidianamente. Può essere fornita anche una serie di servizi aggiuntivi, quali servizi relativi agli alimenti e alle bevande, parcheggio, servizi di lavanderia, piscine e palestre, strutture ricreative nonché congressuali.

[11] Anche gli alloggi per vacanze privati in locazione (quali appartamenti o ville - solitamente affittati per un breve periodo raramente superiore ad un mese) sono alloggi "a titolo oneroso" come gli alberghi, ma non sono soggetti alle stesse disposizioni giuridiche degli alberghi, che potrebbero dover essere recepite qualora anch'essi presentino rischi per la sicurezza.

[12] Questa classe comprende la prestazione di alloggio ai visitatori, generalmente su base giornaliera o settimanale, principalmente per soggiorni di breve durata, in uno spazio autonomo costituito da camere completamente ammobiliate o da zone soggiorno/ristorazione e notte, dotate di attrezzature di cucina o di cucine completamente attrezzate. Tali strutture

- case per vacanze per minori e altre case per vacanze;
- appartamenti e bungalow;
- villette e capanne senza servizi domestici;
- ostelli della gioventù e rifugi di montagna.

Questa classe non comprende l'offerta di case e di appartamenti ammobiliati o non ammobiliati per un utilizzo più prolungato, generalmente su base mensile o annuale.

(3) Aree di campeggio e aree attrezzate per camper e roulotte

- alloggio in aree di campeggio, aree attrezzate per roulotte, aree ricreative e aree per la pesca e la caccia per soggiorni di breve durata;
- spazi e strutture per veicoli da diporto;
- ripari o strutture per tende e/o sacchi a pelo.

La presente consultazione è incentrata sui servizi di ricettività turistica e mantiene la coerenza con le definizioni incluse nella classificazione in alto. Si tratta di servizi effettivamente utilizzati dai consumatori, su base occasionale e spesso all'estero, dove essi potrebbero avere una minore familiarità con l'ambiente, la cultura, le tradizioni, la lingua e il sistema giuridico ivi vigente.

Finora il dibattito sulla sicurezza delle strutture ricettive turistiche ha riguardato prevalentemente le questioni relative alla protezione antincendio. In effetti, sebbene solo una percentuale molto ridotta di vittime sia riconducibile agli incendi negli alberghi, il potenziale impatto di tali eventi è elevato.

Varie parti interessate sostengono tuttavia che la sicurezza delle strutture ricettive turistiche non si limiti alla protezione antincendio. Altri aspetti relativi alla sicurezza comprendono lo stato dei locali (strutture ricreative, balconi, camere da letto, bagni, corridoi, porte vetrate, ecc.) o i rischi connessi alle perdite di monossido di carbonio (ad esempio dovute ad usi impropri o a malfunzionamenti dei sistemi di riscaldamento nelle strutture ricettive turistiche), che talvolta sono responsabili di un maggior numero di lesioni, malori o infortuni mortali.

Esempio di caso

Monossido di carbonio in una struttura ricettiva turistica

Nel 2006 due bambini inglesi sono rimasti vittime di un'intossicazione da monossido di carbonio mentre erano in vacanza in un albergo a Corfù, in Grecia. Il camino necessario per convogliare l'ossigeno ed espellere il monossido di carbonio non era stato installato ed era rimasto sul pavimento, accanto ad un blocco di roccia che sorreggeva la caldaia. Il termostato atto a spegnere la caldaia in caso di emissione di fumi nocivi era scollegato. Il monossido di carbonio era fuoriuscito dal vano caldaia, penetrando nel bungalow attraverso i fori praticati nella parete del soggiorno per l'installazione di un impianto di condizionamento e non otturati. Nel bungalow il monossido di carbonio ha raggiunto un livello fatale nel giro di un minuto.

possono assumere la forma di appartamenti in piccoli edifici a più piani a sé stanti o di raggruppamenti di edifici, o di bungalow, chalet, villette e capanne ad un solo piano. Gli eventuali servizi aggiuntivi sono ridotti al minimo.

3. OBIETTIVI

Lo scopo del presente documento è avviare una consultazione pubblica in merito alla sicurezza dei servizi di ricettività turistica. Si intende in tal modo rilevare le opinioni di tutte le parti interessate, coinvolte nell'erogazione dei servizi di ricettività turistica, al fine di valutare se le questioni precedentemente esposte siano state trattate in modo sufficiente ed efficace, se sussistano elementi di prova indicanti nuovi rischi e se gli strumenti esistenti siano adeguati. Nel presente documento ci si interroga inoltre in merito al livello migliore per condurre un'azione che possa contribuire con la massima efficacia alla sicurezza dei consumatori e si intende altresì chiedere un ausilio per quantificare dette questioni.

Tenendo presente anche il fatto che la Commissione mira a promuovere la competitività del settore turistico grazie alla creazione di un ambiente favorevole per le imprese e per la cooperazione tra gli Stati membri e che la sostenibilità del turismo europeo si basa sulla qualità dell'esperienza turistica e, per estensione, sulla sua sicurezza, il presente Libro verde è finalizzato a individuare opzioni per promuovere il rafforzamento della fiducia per le imprese e i consumatori.

4. DOMANDE

Le domande di seguito formulate mirano alla valutazione dei cinque aspetti fondamentali precedentemente individuati nel presente documento: se gli **strumenti esistenti** e la loro attuazione siano **adeguati e sufficienti 1)** misurando la natura e la portata dei rischi connessi alla sicurezza e il loro collegamento ad eventuali vizi o **lacune 2)** nell'attuale quadro legislativo e in che misura essi incidano sull'erogazione di tali servizi **a livello transfrontaliero 3)** nonché sulle **PMI e sui consumatori vulnerabili 4)**, al fine di operare una chiara distinzione in merito agli obiettivi e al **livello** migliore per conseguirli **5)**.

L'allegato 1 fornisce una descrizione dettagliata delle attuali conoscenze circa gli aspetti delineati nel paragrafo precedente e costituisce il materiale di riferimento per rispondere alle domande che seguono.

4.1. Strumenti esistenti

La sicurezza dei consumatori quando utilizzano i servizi di ricettività turistica deve essere valutata innanzitutto prendendo come riferimento il contesto normativo vigente in tutta l'UE e la sua attuazione.

4.1.1. Livello nazionale

Q 1 – Può indicare i riferimenti alle normative in materia di sicurezza delle strutture ricettive turistiche a livello nazionale in un paese specifico o in paesi specifici?

Q 2 – Ritiene che le norme vigenti a livello nazionale affrontino adeguatamente i rischi e quindi garantiscano in modo efficace la tutela dei consumatori? Si prega di indicare le motivazioni e gli eventuali elementi di prova a sostegno dell'opinione espressa.

4.1.2. Livello europeo

La raccomandazione del Consiglio 86/666/CEE per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti è l'unico strumento europeo in materia di sicurezza delle strutture ricettive turistiche. La Commissione ha recentemente adottato una serie di iniziative per valutare se l'attuale raccomandazione debba essere rivista e aggiornata al fine di garantire il massimo livello possibile di sicurezza negli alberghi di tutta l'UE.

Q 3 – La raccomandazione 86/666/EEC attualmente in vigore è sufficiente per soddisfare le prescrizioni relative alla sicurezza nelle strutture ricettive turistiche?

Q 4 - Qualora si disponga di elementi di prova attestanti il contrario, quali sono gli ambiti che necessitano di miglioramento?

4.1.3. Controllo e applicazione

È importante sapere se nella legislazione degli Stati membri in materia di sicurezza delle strutture ricettive turistiche esistono prescrizioni relative alla vigilanza del mercato. Tali prescrizioni riguardano obblighi in termini di:

- istituzione di autorità preposte al controllo della sicurezza del servizio e dotate della facoltà di adottare le misure del caso,
- procedure per lo scambio di informazioni sull'evoluzione delle politiche e delle regolamentazioni,
- cooperazione amministrativa tra le autorità,
- raccolta e valutazione sistematiche dei dati sui rischi connessi ai servizi erogati,
- sviluppo di indicatori di applicazione per il controllo della conformità.

Q 5 – Come sono applicate le norme esistenti (da chi, quando, con quale frequenza, ecc.)?

Q 6 – Come valuta l'efficacia degli attuali meccanismi di vigilanza del mercato?

Q 7 – Quali sono, a Suo avviso, le problematiche principali relative all'applicazione della legislazione esistente? Come potrebbe essere migliorata l'attuazione dello strumento esistente?

Q 8 – Quali settori ritiene che potrebbero trarre il massimo beneficio da una maggiore cooperazione tra gli Stati membri nell'ambito delle strutture ricettive turistiche? Quali sono le sfide principali?

4.2. Coerenza degli approcci nazionali

Ogni tentativo di individuare potenziali lacune nelle norme sulla sicurezza delle strutture ricettive turistiche, che potrebbe riguardare i consumatori di tutta l'UE, va effettuato tenendo conto dell'efficacia della portata e del contenuto degli strumenti esistenti.

L'effettivo livello di sicurezza di un servizio è determinato dall'insieme degli effetti delle seguenti componenti principali:

- la sicurezza dei locali, delle strutture e delle attrezzature utilizzate per erogare il servizio;

- la gestione della sicurezza (compresa la valutazione del rischio, effettuata al fine di determinare la portata del rischio e di adottare le opportune misure di sicurezza);
- le qualifiche del fornitore di servizi;
- la formazione del personale;
- la disponibilità e la qualità delle informazioni sugli aspetti relativi alla sicurezza del servizio fornito agli utilizzatori/ai consumatori;
- la disponibilità di piani di evacuazione, di procedure e attrezzature di emergenza per ridurre i danni in caso di infortuni;
- le notifiche alle autorità sui rischi e sugli infortuni.

In particolare, per i servizi di ricettività turistica è necessario rivolgere un'attenzione mirata ai seguenti aspetti[13]:

- una definizione coerente delle strutture ricettive (tipo, età, dimensioni, altezza);
- gli aspetti connessi all'accessibilità;
- le prescrizioni specifiche per i consumatori vulnerabili;
- i rischi di incendio;
- i rischi correlati al monossido di carbonio (CO).

Q 9 – Com'è definita la ricettività turistica nella pertinente legislazione nazionale del Suo paese?

Q 10 – Le definizioni relative al tipo, alle dimensioni, all'altezza e all'età degli esercizi ricettivi turistici, contenute nella normativa vigente, sono idonee?

Q 11 – I summenzionati requisiti sono presenti nella legislazione in vigore a livello nazionale?

Q 12 – Sarebbe vantaggioso tenere conto delle prescrizioni in materia di sicurezza per quanto concerne il CO (monossido di carbonio)? Si prega di indicare i vantaggi per i consumatori e le imprese.

Q 13 – La gestione del rischio è integrata nella pertinente normativa nazionale?

Q 14 – Le differenze presenti nei quadri normativi esistenti possono incidere sulla sicurezza dei turisti? L'impatto è piuttosto collegato all'applicazione di tale quadro? Può fornire esempi concreti?

4.3. Impatto dell'attuale situazione normativa sul mercato interno

[13] Le questioni relative alla sicurezza alimentare sono escluse dalla portata del presente documento, in quanto esse costituiscono l'oggetto del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pagg. 1-24).

Lo scopo del presente Libro verde è valutare l'efficacia degli strumenti esistenti per la tutela dei consumatori europei. Dovrebbe tuttavia essere quantificato anche l'impatto di tale quadro sul mercato interno al fine di valutare eventuali distorsioni del mercato dovute alle differenze nelle norme.

Q 15 – Le differenze tra i contesti normativi negli Stati membri dell'UE incidono sulle imprese turistiche, in particolare per quanto concerne le loro operazioni transfrontaliere? Tale impatto è connesso piuttosto all'applicazione dei quadri giuridici vigenti? Potete fornire esempi concreti?

4.4. Aspetti trasversali

4.4.1. Piccole e medie imprese

Le piccole o micro imprese turistiche svolgono un ruolo indispensabile nell'ambito del turismo europeo. Il 90% delle imprese turistiche (compresi gli esercizi ricettivi) in Europa sono PMI e micro PMI.

Secondo il principio "pensare anzitutto in piccolo" la politica generale è orientata, ove possibile, all'esenzione totale o parziale delle microimprese e delle piccole imprese dagli oneri amministrativi[14]. Poiché, in effetti, la conformità ai requisiti di sicurezza potrebbe essere più dispendiosa in termini di tempo e di denaro per le piccole imprese piuttosto che per quelle grandi, occorre trovare il giusto equilibrio tra l'esigenza di una migliore regolamentazione e la sicurezza dei consumatori.

Q 16 - Si prega di quantificare gli attuali oneri amministrativi che le imprese del turismo si assumono per conformarsi ai regolamenti vigenti in materia di sicurezza.

Q 17- Indicare quali sono per le imprese del turismo gli aspetti più onerosi/costosi per conformarsi alla legislazione nazionale in materia di sicurezza.

Q 18- Quali sono le principali preoccupazioni dei piccoli prestatori di servizi di ricettività turistica circa la conformità alle norme di sicurezza vigenti?

4.4.2. Accessibilità e consumatori vulnerabili

Per il settore della ricettività turistica l'invecchiamento della popolazione comporta sfide e opportunità dal punto di vista della crescita e della sicurezza. Secondo le previsioni, nel 2020 le persone di età superiore ai 65 anni saranno il 20% della popolazione[15]. Questa fascia di popolazione, costituita da persone che dispongono sia di potere d'acquisto sia di tempo libero, rappresenta un potenziale di mercato particolarmente significativo. Affinché tuttavia tale

14 Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI - Adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese", COM(2011) 803 definitivo.

15 Fonte: Eurostat, *Statistics in Focus* 43/2012 "*Europeans aged 65+ spent a third more on tourism in 2011 compared with 2006*" (Gli europei di età superiore ai 65 anni nel 2011 hanno speso un terzo in più per il turismo rispetto al 2006), figura 11 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-043/EN/KS-SF-12-043-EN.PDF).

potenziale venga sfruttato, è opportuno adottare misure essenziali relative agli aspetti connessi alla sicurezza e all'accessibilità per tali persone.

Devono essere valutate misure di sicurezza specifiche anche per alcune categorie di consumatori vulnerabili, a causa di eventuali esigenze a livello di accessibilità. Secondo alcuni studi[16] il mercato potenziale per il turismo accessibile è stato stimato in circa 127 milioni di persone. Tale cifra tiene conto dei viaggiatori con particolari esigenze di accesso (menomazioni fisiche permanenti/a lungo termine, disturbi temporanei, anziani, persone che li accompagnano o che prestano assistenza o famiglie con bambini piccoli). Le misure di protezione antincendio nonché i piani di evacuazione o di emergenza nei servizi di ricettività turistica offerti ai consumatori devono tener conto delle esigenze specifiche delle persone con disabilità e a mobilità ridotta.

Per vari motivi, ma sempre nell'ambito del gruppo dei consumatori vulnerabili, le misure di sicurezza destinate alle persone di età inferiore ai 15 anni devono essere oggetto di particolare attenzione.

Q 19 – In che modo può essere garantita al meglio la compatibilità delle misure e delle norme di sicurezza con i requisiti di accessibilità pertinenti per le persone con disabilità e per gli anziani?

Q 20 – A Suo avviso, oltre alle questioni sull'accessibilità, quali aspetti relativi alla sicurezza delle strutture ricettive turistiche dovrebbero essere presi in considerazione per una popolazione che invecchia?

Q 21 – A Suo avviso, oltre alle questioni sull'accessibilità, quali aspetti relativi alla sicurezza delle strutture ricettive turistiche dovrebbero essere presi in considerazione per le persone con disabilità?

Q 22 – A Suo avviso, quali aspetti relativi alla sicurezza delle strutture ricettive turistiche dovrebbero essere presi in considerazione per le persone di età inferiore ai 15 anni?

4.4.3. Dati su lesioni e infortuni

Le informazioni concrete sulla situazione relativa alla sicurezza nel settore della ricettività turistica nell'Unione europea sono scarse. Quanto sopra vale per tutti i paesi europei e, ove i dati sono disponibili, le fonti non sono armonizzate e aggregate per il controllo nei vari Stati membri, rendendo così molto difficile fornire una panoramica sistematica su lesioni e infortuni riconducibili all'erogazione dei servizi di ricettività turistica. Anche nei paesi in cui sono disponibili dati provenienti da varie fonti, come vigili del fuoco, compagnie di assicurazione, reparti di pronto soccorso negli ospedali, le registrazioni non consentono di ottenere dati esaurienti e comparativi. Studi specifici in materia di raccolta di dati su lesioni e infortuni connessi ai servizi di ricettività turistica menzionano sistematicamente la difficoltà di ottenere dati a livello di UE (cfr. l'allegato 1, sezione 2.1).

[16] http://www.accessibletourism.org/resources/enat_igm_3eichhorn.pdf.

Q 23 – Dispone di dati o elementi di prova quantitativi su infortuni e lesioni indicanti problemi di sicurezza in una struttura ricettiva turistica? In caso affermativo, si prega di fornire tali dati o elementi di prova.

Q 24 – A Suo avviso, quali sono e come possono essere affrontate al meglio le principali sfide connesse alla raccolta di tali dati?

Q 25 - Secondo la Sua opinione, in che misura la riluttanza a rendere disponibili i dati su infortuni e lesioni, dovuta a eventuali costi reputazionali, può incidere sulle questioni relative alla sicurezza?

Q 26 – A Suo avviso, quale sarebbe il sistema maggiormente appropriato ed efficace per rilevare dati minimi armonizzati su infortuni e lesioni?

4.4.4. Norme

Le questioni relative alla sicurezza sono prese in considerazione anche nel settore della normazione dei servizi da parte degli organismi europei di normazione. L'espansione dell'attività nel settore della normazione dei servizi è una priorità per la Commissione, che sta valutando la possibilità di includere la dimensione "sicurezza" nei futuri lavori di normazione richiesti dalla Commissione stessa[17].

Q 27 – In che modo le norme di sicurezza europee contribuirebbero a migliorare la sicurezza dei consumatori nei servizi di ricettività turistica? Quali sarebbero gli inconvenienti principali? Si prega di fornire una risposta da un punto di vista nazionale ed europeo.

Q 28 – Qualora Lei disponga di esempi di norme nazionali riguardanti la sicurezza delle strutture ricettive turistiche, esistono elementi di prova attestanti che dette norme abbiano contribuito a migliorare i livelli di sicurezza per i consumatori?

4.4.5. Competenze e formazione

La sensibilizzazione in materia di sicurezza, lo sviluppo delle capacità e la formazione sono elementi essenziali. L'istruzione e la formazione professionale per i dipendenti e i dirigenti costituiscono fattori fondamentali per individuare i rischi ancor prima che emergano e per attuare correttamente la normativa vigente. La formazione nel settore del turismo differisce però ancora in modo sostanziale nei vari Stati membri. Tale fatto potrebbe dare adito a differenze per quanto riguarda l'esistenza e l'erogazione di una formazione specifica in materia di sicurezza nonché la presenza delle giuste competenze nel settore.

Q 29 – La formazione dedicata alla sicurezza/protezione antincendio per i servizi di ricettività turistica è regolarmente presente nei programmi di studio a livello nazionale o nell'ambito della formazione professionale? In caso affermativo, quali sono le tematiche affrontate?

Q 30 – Esistono profili professionali specifici dedicati alla sicurezza nelle strutture ricettive turistiche? In caso affermativo, quali sono le tematiche affrontate?

4.5. Livello e strumenti maggiormente appropriati per gestire la sicurezza

[17] Il programma di lavoro dell'Unione per la normazione è adottato annualmente.

4.5.1. Livello

Attualmente gli Stati membri sono responsabili per la definizione, l'applicazione e la modifica delle norme in materia di sicurezza nel settore della ricettività turistica.

Q 31 – Dispone di elementi di prova contro/a favore dell'efficacia di affrontare le questioni relative alla sicurezza nelle strutture ricettive turistiche a livello nazionale/locale/europeo?

Q 32 – Quali vantaggi comporterebbe, dal punto di vista del consumatore e dell'erogatore dei servizi, il fatto di affrontare le questioni relative alla sicurezza a livello nazionale/locale/europeo? Quali sarebbero gli svantaggi principali?

Q 33 – Quali sarebbero i vantaggi di una legislazione europea in termini di miglioramento dei livelli di sicurezza per le strutture ricettive turistiche?

Q 34 - Si potrebbero ottenere gli stessi vantaggi migliorando l'applicazione e/o la vigilanza del mercato nel contesto della legislazione nazionale vigente?

4.5.2. Strumenti alternativi

Per i prestatori dei servizi di ricettività turistica è possibile anche il ricorso all'autoregolamentazione, quale strumento alternativo alla legislazione, e anche la sua efficacia va valutata: gli orientamenti volontari comuni (ad esempio, gli orientamenti per la valutazione dei rischi) o i codici di buone pratiche rappresentano anch'essi un modo per integrare a livello europeo i pertinenti aspetti relativi alla sicurezza, nell'intento di colmare eventuali lacune e tenendo conto delle caratteristiche transfrontaliere dei rischi connessi alla sicurezza.

Il metodo MBS è un esempio di azione di autoregolamentazione. Tali orientamenti per la protezione antincendio negli alberghi con requisiti in materia di gestione (M), edifici (B) e sistemi (S) sono intesi a fornire ausilio agli alberghi di tutte le dimensioni nell'intera Europa al fine di adottare un elevato livello di protezione antincendio, a sostegno delle regolamentazioni e delle norme nazionali/regionali e locali[18].

Q 35 – Quali esperienze sono state acquisite avvalendosi di approcci di tipo non normativo nel Suo paese?

Q 36 - Quali sarebbero i vantaggi pratici del ricorso all'autoregolamentazione a livello europeo?

Q 37 – Quale sarebbe, a Suo avviso, il ruolo della Commissione o di altre istituzioni dell'UE nel contesto dell'autoregolamentazione?

Q 38 – Se opportunamente adattato, il metodo MBS potrebbe essere utilizzato come base per l'elaborazione di pratiche ottimali e per l'individuazione di norme di autoregolamentazione?

[18] Altri esempi di autoregolamentazione comprendono il quadro strategico per la protezione e la sicurezza del gruppo alberghiero Intercontinental (IHG), un processo di gestione dei rischi che consente ai proprietari di alberghi e al loro personale di gestire efficacemente il rischio e li sostiene in tal senso; oppure la formula del gruppo alberghiero Carlson and Rezidor TRIC=S per strutturare la protezione e la sicurezza (valutazione della minaccia + mitigazione del rischio + risposta agli incidenti + gestione delle crisi, comunicazione e continuità = marchi protetti, sicuri e commerciabili).

Q 39 – Quali adeguamenti degli strumenti di autoregolamentazione attualmente in vigore sarebbero necessari affinché raggiungano pienamente i loro obiettivi?

Sebbene il metodo MBS sia già stato adottato da molte associazioni nazionali degli albergatori nell'UE, la sua applicazione rimane volontaria e non comprende il controllo o la rendicontazione dei risultati. L'efficacia delle misure di carattere non normativo dipende dal sostegno ricevuto dall'industria, dalle autorità e dai consumatori, e al contempo tali norme devono fondarsi su un adeguato controllo della relativa esecuzione e dei risultati. Gli orientamenti in materia di sicurezza elaborati dalle singole organizzazioni possono risultare interessanti per altri, a condizione che siano sufficientemente condivisi.

Q 40 – Qual è il modo più efficace per controllare le misure di sicurezza volontarie?

Q 41 – Qual è la Sua opinione sulla condivisione delle conoscenze in materia di strumenti volontari in tutta l'UE (vantaggi/svantaggi, potenziali difficoltà, storie di successo, ecc.)?

4.6. Domanda finale

Q 42 - Vi sono ulteriori commenti o suggerimenti riguardo alla sicurezza delle strutture ricettive turistiche?

5. CONCLUSIONI

Il presente documento è inteso a raccogliere informazioni su aspetti concreti, sulla posizione e sulle aspettative delle parti interessate nonché a promuovere un dibattito pubblico sulla sicurezza dei servizi di ricettività turistica. La Commissione europea si impegna ad esaminare attentamente le politiche, le proposte e ogni altro strumento in tutte le loro fasi, dalla pianificazione all'attuazione fino al riesame[19]. Il Libro verde è stato pertanto concepito per acquisire un'adeguata conoscenza delle questioni trattate e non implica un piano d'azione predeterminato né la necessità di nuove misure a livello di UE a seguito della consultazione.

La Commissione invita tutte le parti interessate a rispondere alle domande formulate nel presente documento; il contributo fornito non deve necessariamente riguardare tutte le domande ivi contenute.

Le risposte saranno pubblicate su Internet, a meno che il rispondente non chieda esplicitamente che la risposta sia trattata in via riservata. È importante leggere la dichiarazione specifica sulla riservatezza di trattamento dei dati personali e delle risposte.

Una sintesi delle risposte fornite sarà inoltre pubblicata sul nostro sito web al seguente indirizzo:
http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/consultation_20141130_tourism_en.htm.

Eventuali ulteriori domande possono essere inviate al seguente indirizzo:

SANCO-GREEN-PAPER-TOURISM-ACCOMM-SAFETY@ec.europa.eu.

[19] http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm.