



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 23 luglio 2014  
(OR. en)**

**12286/14  
ADD 1**

**TOUR 9  
COMPET 467  
MI 577  
SAN 305**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2014) 464 final ANNEX 1
Oggetto:	ALLEGATO del LIBRO VERDE sulla sicurezza dei servizi di ricettività turistica

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2014) 464 final ANNEX 1.

---

All.: COM(2014) 464 final ANNEX 1



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 22.7.2014  
COM(2014) 464 final

ANNEX 1

**ALLEGATO**

*del*

**LIBRO VERDE**

**sulla sicurezza dei servizi di ricettività turistica**

## **Indice**

<a href="#">1. Fatti e cifre</a>	3
<a href="#">1.1. Strumenti esistenti e applicazione</a>	3
<a href="#">1.1.1. Livello nazionale</a>	3
<a href="#">1.1.2. Livello europeo</a>	4
<a href="#">1.1.3. Controllo e applicazione</a>	5
<a href="#">1.2. Questioni trasversali</a>	6
<a href="#">1.2.1. PMI</a>	6
<a href="#">1.2.2. Indagini Eurobarometro</a>	6
<a href="#">1.2.3. Norme</a>	18
<a href="#">1.3. Livello e strumenti</a>	18
<a href="#">1.3.1. Strumenti alternativi</a>	18
<a href="#">2. Azioni specifiche della Commissione sulla sicurezza delle strutture ricettive turistiche</a>	18
<a href="#">2.1. Azioni precedenti (2003-2012)</a>	18
<a href="#">2.2. Azioni più recenti (2012-2013)</a>	21

## **1. FATTI E CIFRE**

Questa sezione presenta i fatti e le cifre di cui si dispone in merito alle questioni trattate nel Libro verde. Non tutti gli aspetti contemplati alla sezione 4 "Domande" del Libro verde si riflettono nel presente allegato in quanto non sempre è disponibile materiale di supporto.

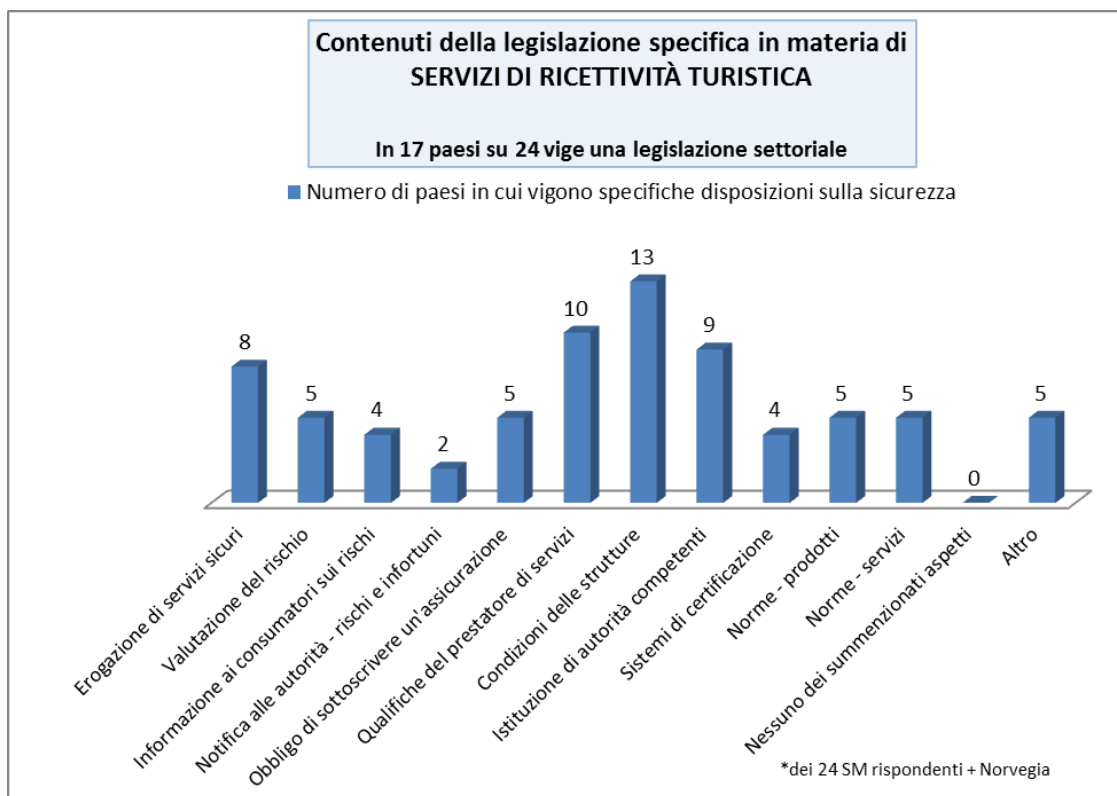
### **1.1. Strumenti esistenti e applicazione**

#### *1.1.1. Livello nazionale*

In termini generali, per quanto concerne i servizi di ricettività turistica la tipologia delle politiche varia in modo significativo. Nel 2013 gli Stati membri sono stati invitati, per mezzo di un questionario, a descrivere le norme nazionali in materia di sicurezza dei servizi di ricettività turistica (tra altri servizi). Dei 24 Stati membri che hanno fornito informazioni, 21 hanno segnalato l'esistenza di una normativa generale riguardante i servizi in quanto categoria (legislazione generale sulla sicurezza dei servizi o sulla sicurezza dei prodotti oppure sulla tutela dei consumatori o ancora in materia di sicurezza sul lavoro), mentre 17 Stati membri hanno comunicato che essi dispongono di una dettagliata legislazione settoriale in relazione ai servizi di alloggio, integrata da misure di autoregolamentazione in 6 casi. Due Stati membri non hanno riferito in merito ad alcuna politica, né orizzontale né settoriale.

Una minuziosa analisi dei contenuti della legislazione settoriale di cui è stata riportata l'esistenza ha consentito di effettuare un confronto più dettagliato della situazione vigente nei vari Stati membri. Le autorità competenti hanno ricevuto un elenco delle disposizioni in materia di sicurezza (cfr. la tabella in appresso) e sono state invitate a indicare quali di tali disposizioni erano presenti nella propria legislazione nazionale. Nella maggior parte (13 Stati membri) dei 17 Stati membri in cui è in vigore una legislazione settoriale (AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, ET, FR, HR, IT, LT, LU, MT, PL, PT, SK) sono previsti obblighi relativi alle condizioni delle strutture, un obbligo generale di erogare solo servizi sicuri vige in 8 casi e gli obblighi connessi alle qualifiche del prestatore di servizi sussistono in 10 casi. D'altro canto solo la metà di tali Stati membri (DE, EL, CZ, HR, LU, MT, PL, PT, SK) impone per legge l'istituzione di autorità preposte ad attività di controllo e intervento. Inoltre, solo in 5 Stati (LU, MT, CZ, PL, EL) la legislazione comprende disposizioni per l'individuazione e la valutazione dei rischi e solo in 2 Stati (CZ, PL) vige l'obbligo di informare le autorità in merito ai rischi e agli infortuni riconducibili all'erogazione di un servizio - uno strumento essenziale a fini comparativi in tutta l'UE.

Il grafico in appresso illustra il contenuto della legislazione settoriale vigente nei 17 Stati membri rispondenti.



### 1.1.2. Livello europeo

La libera prestazione dei servizi è disciplinata dagli articoli 56-62 del TFUE. Più in particolare, la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno<sup>1</sup> è intesa ad agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento per i prestatori di servizi e la libera circolazione dei servizi, il che permette ai prestatori di servizi dell'UE di operare in qualsiasi altro Stato membro dell'UE. La sicurezza dei servizi non costituisce specificamente l'oggetto della direttiva. Tuttavia, l'articolo 18 della direttiva consente deroghe al principio della libera prestazione di servizi (art. 16) a determinate condizioni e in casi particolari relativi alla sicurezza dei servizi. Secondo tali condizioni, uno Stato membro di accoglienza può eccezionalmente applicare le proprie prescrizioni ad un particolare prestatore di servizi che viene da oltre frontiera in relazione alla fornitura di un servizio specifico. Secondo le condizioni dell'articolo 23 della direttiva gli Stati membri possono provvedere affinché i prestatori i cui servizi presentano un rischio diretto e particolare per la salute e per la sicurezza sottoscrivano un'adeguata assicurazione di responsabilità civile. L'obbligo di assistenza reciproca per lo Stato membro di stabilimento comprende, in particolare, informazioni sul rischio di grave pregiudizio alla salute o alla sicurezza (art. 29, paragrafo 3). Infine, l'articolo 26 prevede un quadro di misure adottate su base volontaria e intese a migliorare la qualità in materia di certificazione o di valutazione delle attività svolte dal prestatore di servizi, l'elaborazione di carte di qualità o di carte e marchi di qualità nonché lo sviluppo, su base volontaria, di norme europee per i servizi.

Per quanto riguarda la sicurezza dei servizi correlati al turismo, a livello di UE non esiste una legislazione esaustiva. L'unico strumento concernente la sicurezza nelle strutture ricettive turistiche è la raccomandazione 86/666 del Consiglio per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti, che definisce norme minime di sicurezza per tutti gli alberghi (con una

<sup>1</sup> COM (2001) 348 definitivo, [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_safe/serv\\_safe/fire\\_safe/ps06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/fire_safe/ps06_en.pdf).

capacità ricettiva per almeno 20 ospiti) nell'UE e raccomanda agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per garantire tali norme di sicurezza qualora le leggi esistenti non siano sufficienti.

Una serie di strumenti e di iniziative dell'UE in vari settori di intervento (ad esempio REACH, prodotti da costruzione, sicurezza sul posto di lavoro, qualifiche professionali, ambiente e pacchetti turistici) può inoltre contribuire, direttamente o indirettamente, alla sicurezza dei servizi di ricettività turistica.

A titolo di esempio, nel contesto dell'attuazione del regolamento (UE) n. 305/2011 sui prodotti da costruzione, la Commissione ha incaricato il CEN/CENELEC di elaborare quanto prima una norma armonizzata sui rilevatori di monossido di carbonio. La norma disporrà la certificazione da parte di terzi per tali prodotti, garantirà un'adeguata riservatezza e l'indicazione sulla fine della loro vita utile.

### 1.1.3. Controllo e applicazione

L'unico strumento europeo che disciplina la protezione antincendio nelle strutture ricettive turistiche non è vincolante per sua natura e pertanto la sua applicazione non è obbligatoria. Nel giugno 2001 la Commissione ha presentato una relazione sull'applicazione della raccomandazione negli Stati membri<sup>2</sup>. La relazione ha concluso che, sebbene la raccomandazione abbia contribuito ad aumentare il livello di sicurezza negli alberghi in tutta l'UE, le norme di sicurezza minime prescritte nella raccomandazione non sono state pienamente osservate.

Nel 2009 la FTO-ABTA (la Federazione degli operatori turistici fusasi con l'*Association of British Travel Agents*) ha condotto di propria iniziativa uno studio sulla conformità alle norme vigenti in materia di protezione antincendio<sup>3</sup>, compresa la raccomandazione 86/666, dei prestatori di servizi di ricettività turistica che applicano le modalità di ispezione e rendicontazione proprie di tale settore nel Regno Unito. 2 123 strutture, situate in 10 Stati membri dell'UE, sono state sottoposte ad ispezione dagli operatori turistici, che si sono avvalsi di personale interno (vale a dire personale in loco che ha ricevuto una formazione specifica o personale specializzato in materia di salute e sicurezza), oppure da consulenti esterni.

Lo studio presentava una sintesi delle valutazioni delle strutture per paese che suggerisce l'esistenza di notevoli differenze, a livello nazionale, nelle norme per la protezione antincendio previste nei complessi alberghieri: a sostegno dell'affidabilità dei dati risultanti, lo studio sottolineava che, da parte degli operatori turistici, non poteva sussistere alcuna motivazione per descrivere una situazione peggiore di quella effettivamente riscontrata (a prescindere dal fatto che la valutazione sia stata effettuata autonomamente o da un consulente).

Stato membro	Albergo non idoneo all'accoglienza o che presenta notevoli carenze	Albergo che presenta gravi carenze da correggere urgentemente	Albergo che presenta carenze da correggere quanto prima	La protezione antincendio dell'albergo è di livello accettabile - le eventuali carenze sono di natura minore e facilmente	Totale alberghi sottoposti ad audit

<sup>2</sup> COM (2001) 348 definitivo, [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_safe/serv\\_safe/fire\\_safe/ps06\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/fire_safe/ps06_en.pdf).

<sup>3</sup> *An analysis of the implementation of existing regulations on fire safety in tourist accommodation* (Analisi relativa all'attuazione della normativa vigente in materia di protezione antincendio nelle strutture ricettive turistiche), studio dell'FTO sulla ricettività turistica europea, condotto da Stewart Kidd, 2009.

				correggibili	
Austria	43%	32%	11%	15%	324
Bulgaria	22%	32%	14%	32%	76
Cipro	10%	19%	16%	55%	186
Francia	31%	15%	27%	28%	199
Grecia	12%	19%	12%	57%	292
Italia	20%	22%	11%	46%	171
Malta	16%	19%	14%	52%	64
Porto- gallo	11%	13%	12%	64%	171
Spagna	6%	19%	17%	58%	640
TOTA- LE					2 123

Lo studio ha inoltre concluso che, probabilmente, il 38% delle strutture sottoposte ad audit dagli operatori turistici e dai loro consulenti non sono conformi alla raccomandazione 86/666 per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti.

## 1.2. Questioni trasversali

### 1.2.1. PMI

Negli ultimi cinque anni le piccole o medie imprese del turismo hanno fornito oltre il 97% di tutte le strutture ricettive turistiche.

<b>Settore I55: Servizi di ricettività turistica</b>							
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Micro 0 - 9	196 491	218 843	204 934	205 676	210 742	213 047	219 777
Piccole 10 - 49	35 563	38 155	37 276	39 920	40 436	40 835	42 081
Medie 50 - 249	5 677	6 346	5 883	6 063	6 113	6 163	6 354
Grandi 250+	614	592	583	624	640	634	656
<b>Tutte le PMI</b>	<b>237 731</b>	<b>263 344</b>	<b>248 094</b>	<b>251 017</b>	<b>256 752</b>	<b>259 346</b>	<b>267 422</b>
Totale	238 345	263 936	248 677	251 628	257 378	259 965	268 063

### 1.2.2. Indagini Eurobarometro

Un'indagine Flash Eurobarometro sulla sicurezza dei servizi<sup>4</sup>, resa pubblica nel 2012, si è occupata degli aspetti relativi alla sicurezza di alcune categorie di servizi a pagamento, compresi quelli di ricettività turistica.

Tra il 7 e il 10 maggio 2012 in tutti i 27 Stati membri dell'Unione europea sono stati intervistati 25 524 cittadini europei di età uguale o superiore ai 15 anni. L'indagine si prefiggeva di appurare le percezioni e le esperienze degli europei in merito alla sicurezza di servizi specifici, compresi quelli di ricettività turistica. Gli aspetti oggetto dell'inchiesta erano, segnatamente, i seguenti:





























- le percezioni sulla sicurezza di tali servizi;

<sup>4</sup> Flash Eurobarometro 350, *Safety of Services*, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_350\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_350_en.pdf).

- la percentuale di utilizzo di ciascun servizio e l'incidenza di infortuni con lesioni;
- la propria esperienza degli aspetti relativi alla sicurezza durante l'utilizzo di ciascun servizio (l'edificio in sé, la camera e le relative dotazioni, le condizioni igieniche, la segnaletica e le attrezzature antincendio, le strutture ricreative, l'ambiente piscina, il sistema di riscaldamento e la protezione contro le perdite di monossido di carbonio);
- la percezione in merito alle cause e alle conseguenze degli infortuni con lesioni;
- le lamentele dei consumatori sugli infortuni e le motivazioni per la mancata presentazione di reclami.

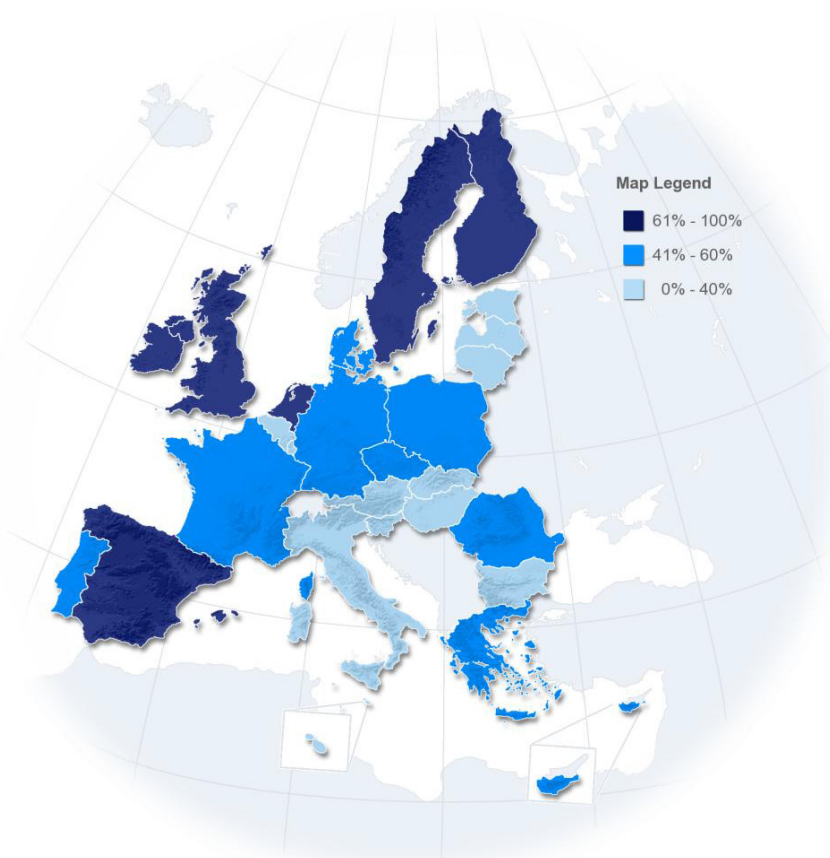
Ecco i principali risultati dell'indagine:

- in termini generali, le segnalazioni riguardanti infortuni con lesioni verificatisi durante l'utilizzo dei servizi sono state poche;
- la maggior parte degli intervistati (54%) ha dichiarato che gli infortuni con lesioni verificatisi in strutture ricettive a pagamento erano stati causati per colpa propria/per colpa dell'utente dei servizi;
- per quanto riguarda gli alloggi, il 98% degli intervistati non ha segnalato alcun infortunio verificatosi durante il soggiorno in una struttura ricettiva nel corso degli ultimi due anni.

 NL	67%
 UK	65%
 FI	65%
 ES	64%
 IE	64%
 SE	63%
 CY	56%
 FR	53%
 DE	51%
 EU	50%
 DK	49%
 EL	48%
 PT	46%
 PL	46%
 CZ	43%
 RO	41%
 AT	40%
 IT	39%
 SK	36%
 BE	36%
 MT	35%
 SI	31%
 BG	30%
 LV	28%
 EE	27%
 HU	24%
 LT	21%
 LU	13%

Question: Q2. In the last two years, have you or anyone else from your household used any of the following paid-for services in (OUR COUNTRY)?

Answers: Accommodation (hotels, camping sites, etc.) please do not think about food and restaurants

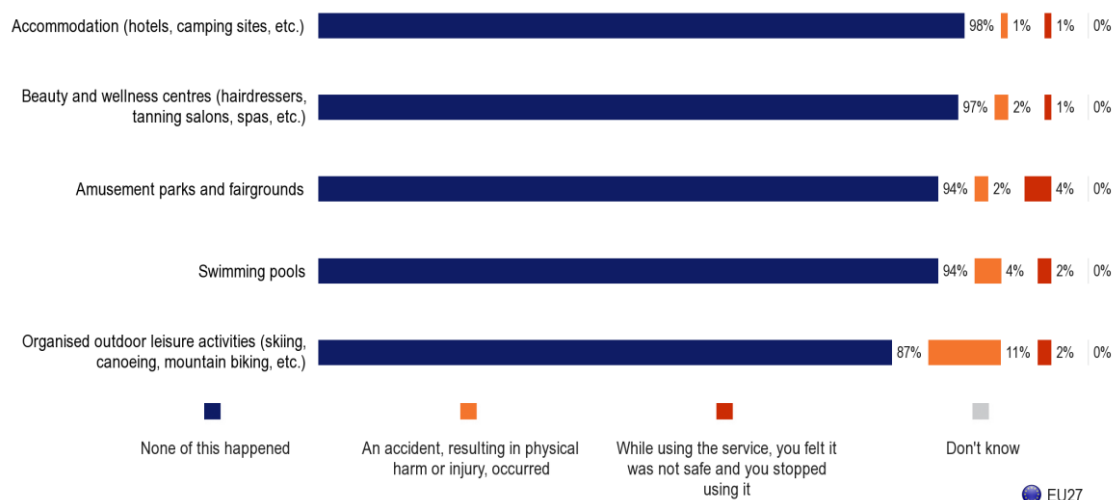




**Domanda: negli ultimi due anni Lei o un suo familiare ha utilizzato qualcuno dei seguenti servizi a pagamento in (NOSTRO PAESE)?**

Risposte: strutture ricettive (alberghi, campeggi, ecc.) esclusi i servizi di ristorazione

Q3. For each type of paid-for services you or someone else from your household used in the last two years in (OUR COUNTRY), did any of the following happen?



**Q3. Per ciascuna tipologia di servizi a pagamento utilizzati da Lei o da un suo familiare negli ultimi due anni in (NOSTRO PAESE) si è verificato uno degli eventi di seguito riportati?**

- strutture ricettive (alberghi, campeggi, ecc.)
- istituti di bellezza e centri benessere (parrucchieri, centri di abbronzatura, stazioni termali, ecc.)
- parchi di divertimento e luna park
- piscine
- attività ricreative organizzate all'aperto (sci, canoismo, mountain bike, ecc.)

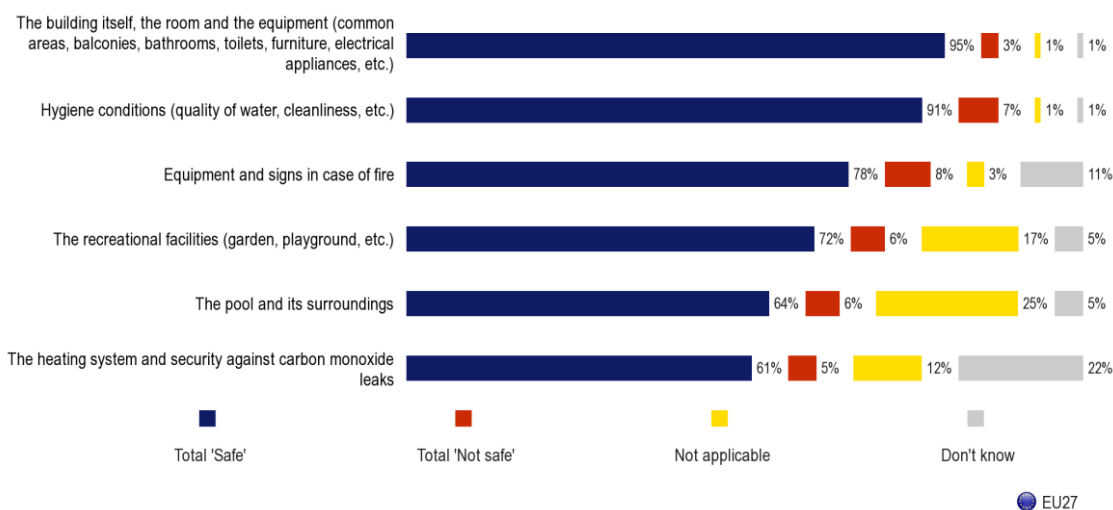
**Risposte:**

- nulla di tutto ciò si è verificato
- si è verificato un infortunio che ha causato danni fisici o lesioni
- l'utilizzo del servizio è stato interrotto in seguito ad una sensazione di insicurezza
- non so

**Base: ospiti di strutture ricettive negli ultimi 2 anni = 12 858; clienti di istituti di bellezza e centri benessere negli ultimi 2 anni = 11 749; visitatori di parchi di divertimento e luna park negli ultimi 2 anni = 9 677; utilizzatori di piscine negli ultimi 2 anni = 12 200; partecipanti ad attività ricreative organizzate all'aperto negli ultimi 2 anni = 6 147.**

Almeno nove su dieci utenti di strutture ricettive a pagamento hanno giudicato sicuri l'edificio, le relative dotazioni e l'igiene ma non hanno espresso le stesse certezze in merito alla piscina (sicura per il 64%) e ai sistemi di riscaldamento (sicuri per il 61%).

Q4. Thinking about the last time you used paid-for accommodation in (OUR COUNTRY), please tell me how safe you considered the following aspects of the accommodation?



**Q4. Ripensando all'ultima volta che ha utilizzato strutture ricettive a pagamento in (NOSTRO PAESE), può dirmi quale livello di sicurezza attribuisce ai seguenti aspetti?**

- l'edificio in sé, la camera e le relative dotazioni (aree comuni, balconi, bagni, servizi igienici, mobilio, elettrodomestici, ecc.)
- le condizioni igieniche (qualità dell'acqua, pulizia, ecc.)
- la segnaletica e le attrezzature antincendio
- le strutture ricreative (giardino, area giochi, ecc.)
- la piscina e l'area circostante
- il sistema di riscaldamento e la protezione contro il monossido di carbonio

Totale "sicuro"

Totale "non sicuro"

Non pertinente

Non so

**Base: ospiti di strutture ricettive negli ultimi 2 anni che non hanno subito infortuni = 11 792.**

La maggior parte degli intervistati è incline a denunciare la mancanza di sicurezza della segnaletica e delle attrezzature antincendio nel loro alloggio (8%), seguite dalle condizioni igieniche (7%). In tale contesto va tuttavia notato che il 91% degli intervistati ha giudicato sicuro l'aspetto relativo all'igiene dell'alloggio, rispetto al 78% che ha considerato sicure la segnaletica e le attrezzature antincendio.

Solo poco più di uno su venti (6%) ha affermato che le strutture ricreative non erano sicure.

Anche l'ambiente piscina è stato giudicato non sicuro dal 6% degli intervistati. Dall'indagine è emerso che, fra tutti gli aspetti su cui si sono chieste informazioni, la maggioranza degli intervistati è propensa a dichiarare che l'alloggio non disponeva di una piscina (25%) o di strutture ricreative (17%).

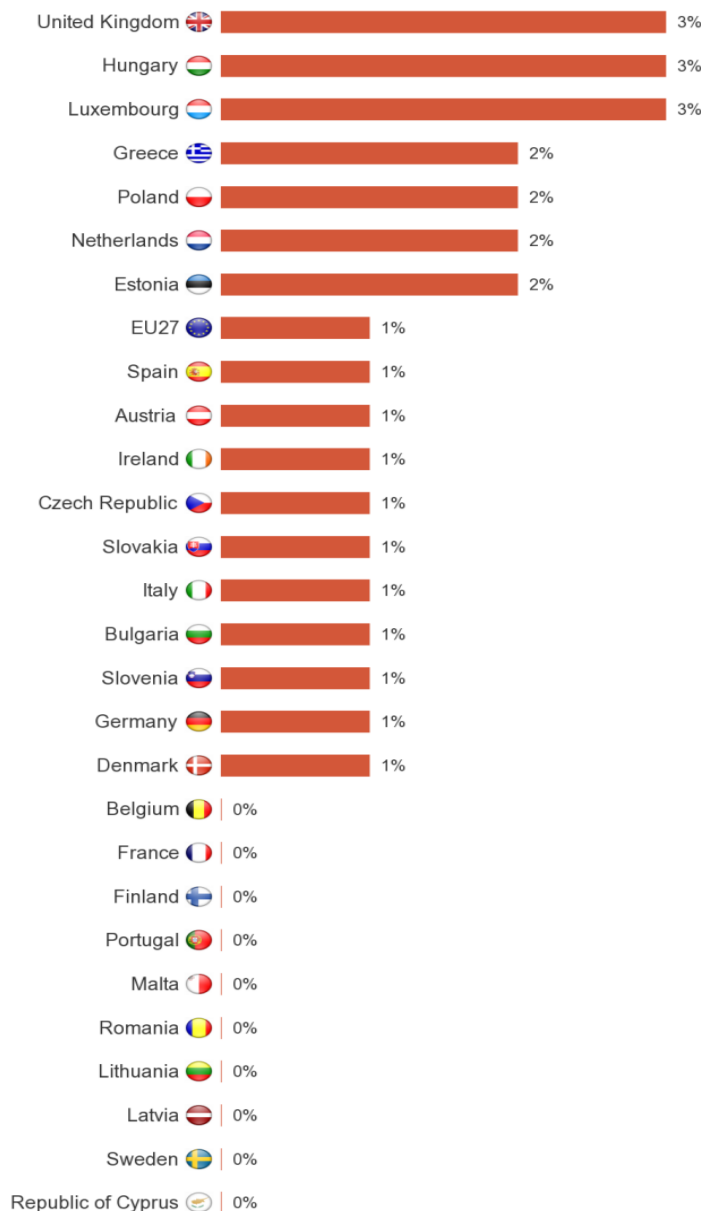
Uno su venti (5%) ha sostenuto che nel suo alloggio non erano sicuri il sistema di riscaldamento e la protezione contro le perdite di monossido di carbonio. Tuttavia, oltre un intervistato su cinque (22%) non è stato in grado di esprimere un parere sul sistema di riscaldamento del proprio alloggio.

Dei 12 585 utenti dei servizi di ricettività turistica in tutta l'UE-27, 164 hanno riferito di aver subito un infortunio che ha causato danni fisici o lesioni. La ripartizione per paese della relazione Eurobarometro è indicata in appresso.

Question: Q3.1. For each type of paid-for services you or someone else from your household used in the last two years in (OUR COUNTRY), did any of the following happen?

Option: Accommodation (hotels, camping sites, etc.)

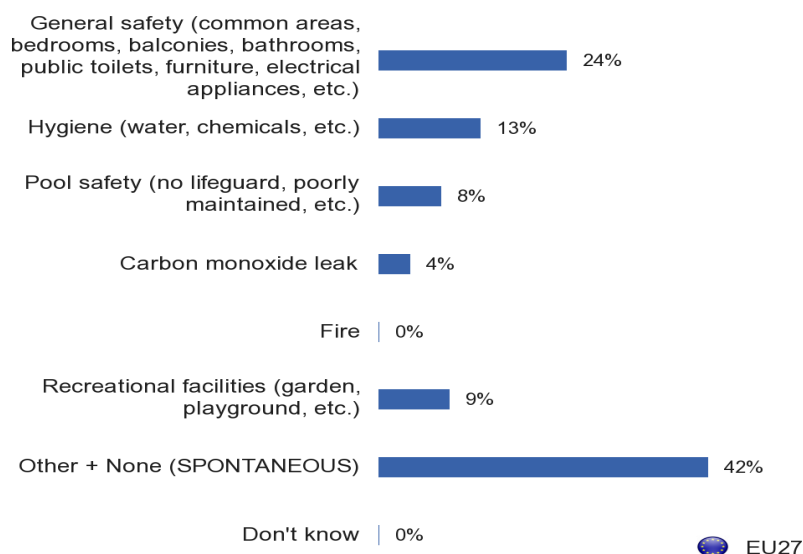
Answers: **An accident, resulting in physical harm or injury, occurred**



Domanda: Q3.1 Per ciascuna tipologia di servizi a pagamento utilizzati da Lei o da un suo familiare negli ultimi due anni in (NOSTRO PAESE) si è verificato uno degli eventi di seguito riportati?
Opzione: strutture ricettive (alberghi, campeggi, ecc.)
Risposta: <b>Si è verificato un infortunio che ha causato danni fisici o lesioni</b>

Alla richiesta di riferire in merito al contesto dell'infortunio, i summenzionati 164 cittadini hanno risposto quanto segue:

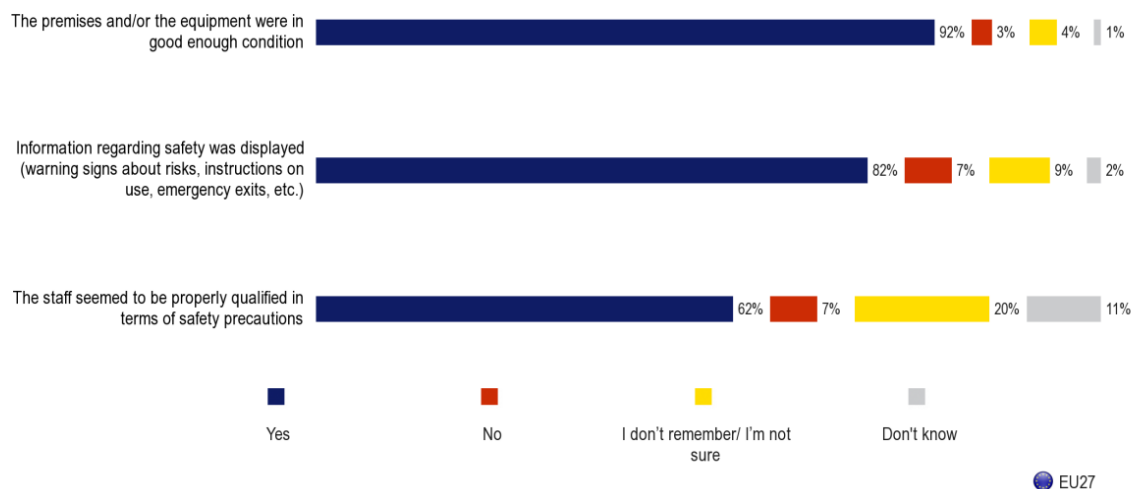
Q10. Was the accident in the accommodation related to any of the following?



<b>Q10. L'infortunio verificatosi nella struttura ricettiva era riconducibile ad uno o più dei seguenti aspetti?</b>
– sicurezza generale (aree comuni, camere da letto, balconi, bagni, servizi igienici pubblici, mobilio, elettrodomestici, ecc.)
– igiene (acqua, sostanze chimiche, ecc.)
– sicurezza della piscina (assenza del bagnino, cattivo stato di manutenzione, ecc.)
– perdite di monossido di carbonio
– incendio
– strutture ricreative (giardino, area giochi, ecc.)
– altri + nessuno (spontaneo)
– non so

Quasi tutti (92%) hanno dichiarato che i locali e le attrezzature erano in condizioni sufficientemente buone, mentre l'82% ha affermato che le informazioni sulla sicurezza erano esposte e il 62% ha sostenuto che il personale pareva essere adeguatamente qualificato in termini di precauzioni per la sicurezza. I rispondenti erano soprattutto perplessi in merito alle qualifiche di sicurezza del personale e il 20% ha dichiarato di non ricordare o di non essere sicuro.

Q5. Thinking about safety, the last time you used paid-for accommodation in (OUR COUNTRY), please tell me if ...



**Q5. Se si considera la sicurezza, può riferire se l'ultima volta che ha utilizzato strutture ricettive a pagamento in (NOSTRO PAESE)...**

- i locali e/o le dotazioni erano in condizioni sufficientemente buone?
- le informazioni sulla sicurezza erano esposte (segnalazioni di avvertimento sui rischi, istruzioni per l'uso, uscite di emergenza, ecc.)?
- il personale pareva essere adeguatamente qualificato in termini di precauzioni per la sicurezza?

**Risposte**

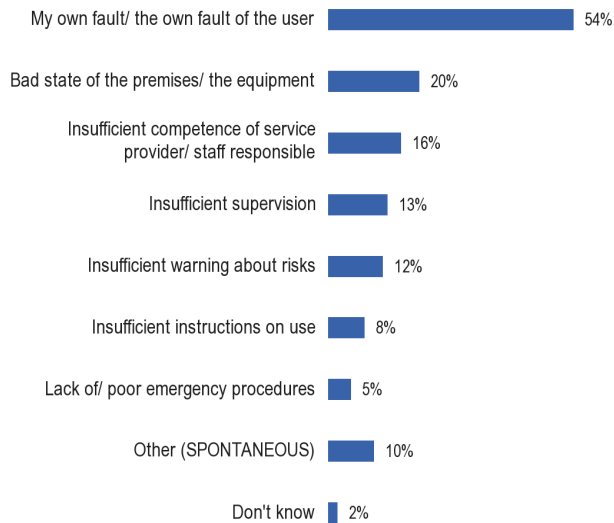
- sì
- no
- non ricordo/non sono sicuro
- non so

**Base: ospiti di strutture ricettive negli ultimi 2 anni che non hanno subito infortuni = 11 792.**

In linea di massima sono state rilevate anche le opinioni dei consumatori sul motivo per cui si verificano gli infortuni, sulle relative conseguenze e sul coinvolgimento dei minori in tali infortuni.

La maggior parte degli intervistati (54%) ha ammesso che gli infortuni si sono verificati per colpa propria o per colpa degli utenti dei servizi. Uno su cinque (20%) ha dichiarato che gli infortuni erano imputabili al cattivo stato dei locali o delle dotazioni, mentre il 16% ha sostenuto che la responsabilità ricadeva sul personale per carenza di competenze. All'incirca un rispondente su dieci ha attribuito la responsabilità alla sorveglianza insufficiente (13%), alle insufficienti segnalazioni sui rischi (12%) o alle insufficienti istruzioni per l'uso (8%). Uno su venti (5%) ha dichiarato che l'infortunio era riconducibile all'assenza o alla carenza di procedure di emergenza. Uno su dieci (10%) ha indicato "altro" quale motivazione.

Q12. In your opinion, was the accident caused by...?

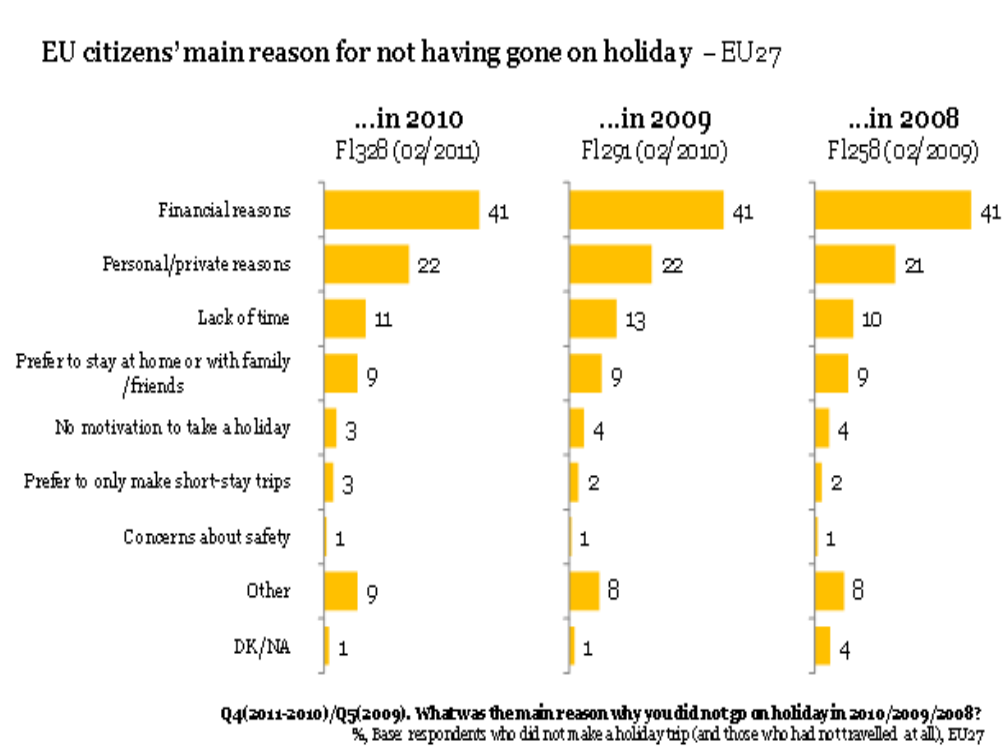


EU27

<b>Q12. A Suo avviso, l'infortunio si è verificato per...?</b>
– colpa propria o per colpa dell'utente del servizio
– il cattivo stato dei locali/delle dotazioni
– le insufficienti competenze del prestatore di servizi/del personale responsabile
– la sorveglianza insufficiente
– le insufficienti segnalazioni sui rischi
– le insufficienti istruzioni per l'uso
– l'assenza/carenza di procedure di emergenza
– altro (SPONTANEO)
– non so

Nel complesso, i risultati della presente indagine hanno contribuito a fornire elementi di prova su diversi aspetti degli infortuni subiti, confermando che la valutazione generale degli aspetti relativi alla sicurezza non è negativa; tuttavia, circa il 10% degli utenti ha individuato problematiche di sicurezza comuni che dovrebbero essere affrontate (principalmente la formazione e la qualificazione del personale e la mancanza di informazioni sulle procedure di sicurezza e sui rischi).

Le preoccupazioni dei turisti per quanto riguarda la sicurezza sono state inoltre regolarmente monitorate dal 2008 mediante il "sondaggio Eurobarometro sull'atteggiamento degli europei nei confronti del turismo"<sup>5</sup>. Quattro successive ondate di indagini, condotte fra il 2008 e il 2012, hanno confermato che la sicurezza non è stata un elemento di deterrenza per i vacanzieri europei.



I principali motivi addotti dai cittadini dell'UE per non andare in vacanza - UE-27
<b>Q4(2011-2010)/Q5(2009) – Qual è stato il motivo principale per cui Lei non è andato in vacanza negli anni 2010/2009/2008?</b>
%, base: intervistati che non hanno effettuato un viaggio a fini turistici (e quelli che non hanno viaggiato affatto), UE-27
– motivi finanziari
– motivi personali/privati
– mancanza di tempo
– ho preferito rimanere a casa oppure con i familiari/gli amici
– mancanza di motivazione per partire in vacanza
– ho preferito effettuare viaggi con soggiorni di breve durata
– preoccupazioni per la sicurezza
– altro
– non so/non pertinente

<sup>5</sup> Flash EB 258/2009, 291/2010. 328/2011, 334/2012. 370/2013.

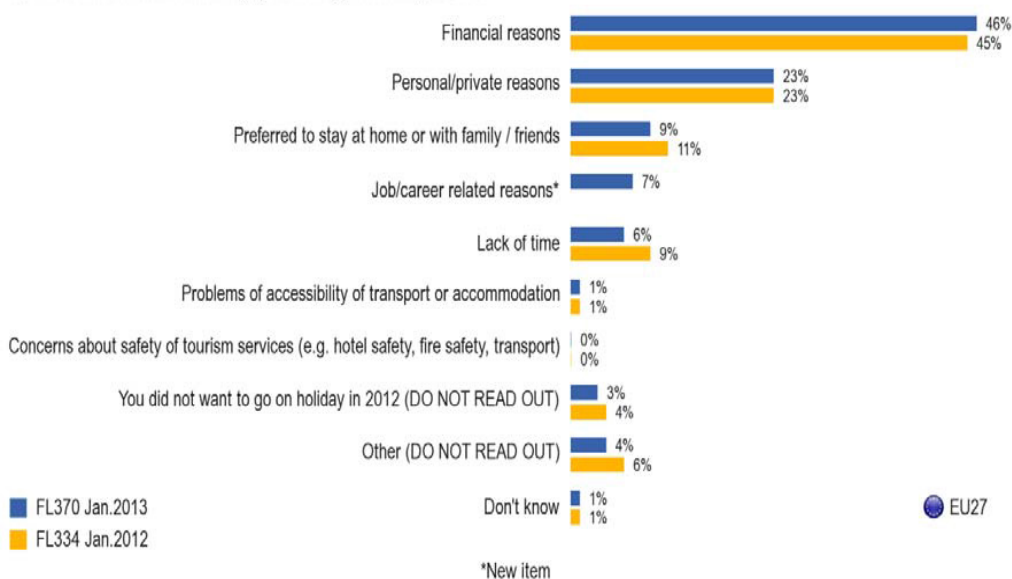
Q4. What was the main reason why you did not go on holiday in 2011?



**Q4. Qual è stato il motivo principale per cui Lei non è andato in vacanza nel 2011?**

- motivi finanziari
- motivi personali/privati
- ho preferito rimanere a casa oppure con i familiari/gli amici
- mancanza di tempo
- problemi di accessibilità ai trasporti o all'alloggio
- preoccupazioni per la sicurezza
- nel 2011 non ho voluto andare in vacanza (NON LEGGERE)
- altro (NON LEGGERE)
- non so

Q3. What was the main reason why you did not go on holiday in 2012?



**Q4. Qual è stato il motivo principale per cui Lei non è andato in vacanza nel 2012?**

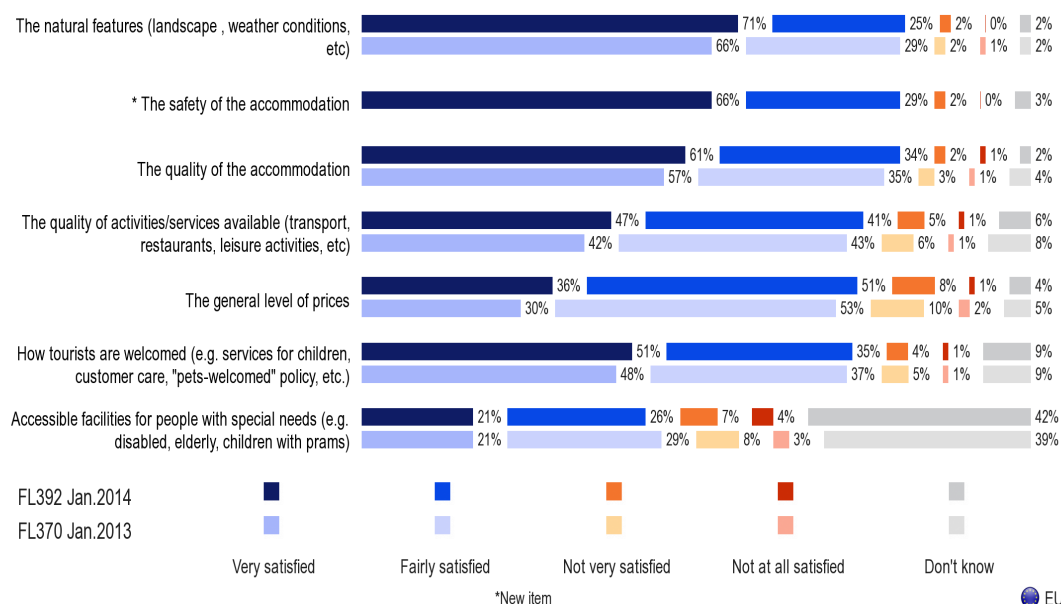


– motivi finanziari
– motivi personali/privati
– ho preferito rimanere a casa oppure con i familiari/gli amici
– motivazioni connesse al lavoro/alla carriera * (nuova voce)
– mancanza di tempo
– problemi di accessibilità ai trasporti o all'alloggio
– preoccupazioni per la sicurezza dei servizi turistici (ad esempio, sicurezza degli alberghi, protezione antincendio, trasporti)
– nel 2012 non ho voluto andare in vacanza (NON LEGGERE)
– altro (NON LEGGERE)
– non so

L'ultima indagine Eurobarometro (avviata nel gennaio 2014)<sup>6</sup> era intesa a comprendere se sussistono preoccupazioni specifiche in merito alla sicurezza delle strutture ricettive turistiche. Questi sono i risultati:

- solo una minoranza degli intervistati ha avuto problemi di sicurezza in strutture ricettive a pagamento durante le vacanze del 2013. Nel complesso, solo il 4% degli intervistati che ha viaggiato almeno una volta nel corso del 2013 ha presentato un reclamo durante il viaggio effettuato;
- una percentuale elevata di intervistati (95%) si è dichiarata soddisfatta della sicurezza del proprio alloggio; una percentuale analoga (95%) ha espresso soddisfazione per la qualità del proprio alloggio.

Q9A. Thinking about your main holiday in 2013, how satisfied were you with...? By 'main holiday' we mean the holiday that was the most important for you in 2013.



**Q9A. Ripensando alla vacanza principale da Lei effettuata nel 2013, qual è il Suo grado di soddisfazione in merito...? Per "vacanza principale" si intende la vacanza da Lei considerata più importante nel 2013.**

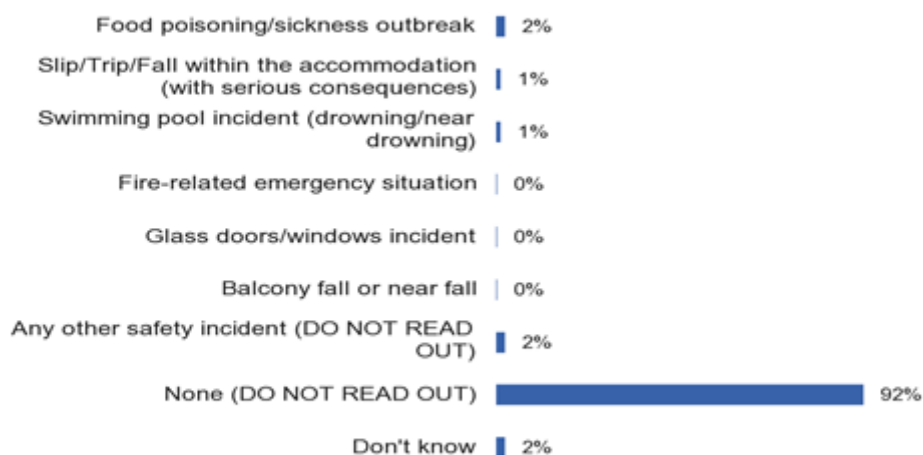
- alle caratteristiche naturali (paesaggio, condizioni atmosferiche, ecc.)

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_392\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_392_en.pdf).

- alla sicurezza dell'alloggio * (nuova voce)
- alla qualità dell'alloggio;
- alla qualità delle attività/dei servizi disponibili (trasporti, ristorazione, attività ricreative, ecc.)
- al livello generale dei prezzi
- all'accoglienza riservata ai turisti (ad esempio, servizi per i bambini, servizio di assistenza ai clienti, politica di ammissione degli animali domestici, ecc.)
- alle strutture accessibili alle persone con esigenze particolari (ad esempio, disabili, anziani, bambini in carrozzina)

- La stragrande maggioranza degli intervistati (92%) non ha incontrato problemi di sicurezza utilizzando strutture ricettive a pagamento durante la vacanza principale effettuata nel 2013. Per il 6% che invece ha avuto problemi, le esperienze più comuni sono state le intossicazioni alimentari o i malesseri dovuti all'ingestione di determinati alimenti (2%), seguiti da scivoloni, urti contro ostacoli o cadute (1%) e infortuni in piscina (1%).

Q9B. Did you or any of your party experience any of the following safety issues while using paid accommodation during your main holiday in 2013?



EU28

<b>Q9B - Durante la Sua vacanza principale nel 2013, Lei o qualcuno della sua comitiva ha incontrato una o più delle seguenti problematiche di sicurezza utilizzando strutture ricettive a pagamento?</b>
- intossicazioni alimentari/malesseri dovuti all'ingestione di determinati alimenti
- scivoloni/urti contro ostacoli/cadute (con gravi conseguenze) all'interno della struttura ricettiva
- infortuni in piscina (annegamento/principio di annegamento)
- situazioni di emergenza a seguito di incendi
- infortuni riconducibili all'utilizzo di porte a vetro/finestre
- cadute o rischi di cadute dai balconi
- qualsiasi altro infortunio legato alla sicurezza (NON LEGGERE)
- nessuno (NON LEGGERE)
- non so

### 1.2.3. *Norme*

Il regolamento (UE) n. 1025/2012 sulla normazione europea<sup>7</sup>, divenuto applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2013, stabilisce le condizioni per la normazione europea con un chiaro riferimento all'elaborazione di norme nel settore dei servizi e apre la strada alla normazione europea, che può contribuire all'applicazione della legislazione e delle politiche dell'Unione nell'ambito della sicurezza dei servizi. L'art. 2, paragrafo 4, lettera c), stabilisce che le norme tecniche specifiche (prescrizioni) per i servizi si riferiscono ai loro livelli di qualità, alle prestazioni, all'interoperabilità, alla protezione dell'ambiente, alla salute o alla sicurezza<sup>8</sup>. Da quanto sopra deriva un potenziale margine di discussione in merito alla normazione della sicurezza dei servizi di ricettività turistica.

## 1.3. **Livello e strumenti**

### 1.3.1. *Strumenti alternativi*

Nel 2008 l'associazione di alberghi, ristoranti e caffè in Europa (HOTREC), continuando a preferire un approccio basato sui risultati conseguiti dal settore piuttosto che un'impostazione prescrittiva e normativa, ha sviluppato un'iniziativa di autoregolamentazione nota come il metodo MBS (*Management, Building, Systems*), inteso a potenziare ulteriormente la protezione antincendio in tutti gli alberghi in Europa. I servizi della Commissione hanno partecipato a un comitato consultivo delle parti interessate, coinvolte nell'elaborazione di tale metodo. L'MBS contiene una serie di raccomandazioni orientate ai risultati, miranti ad indurre la gestione degli alberghi a garantire che le caratteristiche costruttive degli alberghi e i loro sistemi conseguano pienamente gli stessi obiettivi stabiliti dalla raccomandazione 86/666.

Il principio che prevede una misura di autoregolamentazione promossa dal settore ha ricevuto un ampio sostegno. La comunicazione 2010 della Commissione sul turismo<sup>9</sup> prevede che la Commissione proseguirà la stretta collaborazione con gli Stati membri, con l'industria turistica e con le organizzazioni degli operatori del settore per migliorare le condizioni di sicurezza nelle strutture ricettive, in particolare per quanto riguarda i rischi d'incendio<sup>10</sup>.

## 2. **AZIONI SPECIFICHE DELLA COMMISSIONE SULLA SICUREZZA DELLE STRUTTURE RICETTIVE TURISTICHE**

Alcune azioni descritte di seguito sono state elaborate dalla Commissione negli ultimi anni in relazione ai servizi di ricettività turistica.

---

<sup>7</sup> GU L 296 del 14.11.2012, pag. 12.

<sup>8</sup> Dal punto di vista della sicurezza, al considerando (3) si sottolinea che le norme "possono mantenere e migliorare la qualità, fornire informazioni e assicurare l'interoperabilità e la compatibilità, aumentando così la sicurezza e il valore per i consumatori".

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo, [COM\(2010\) 352 final](#).

<sup>10</sup> La relazione d'iniziativa del Parlamento europeo [\[2010/2206\(INI\)\]](#) in risposta alla comunicazione, riferendosi allo strumento di autoregolamentazione, "ritiene che vada incentivata l'adesione al metodo MBS (*Management, Building and System*), ferme restando le normative nazionali vigenti in linea con le raccomandazioni del Consiglio del 1986, o che vadano adottate misure di regolamentazione alternative in caso di fallimento dell'autoregolamentazione".

## 2.1. Azioni precedenti (2003-2012)

Il testo più datato in materia di sicurezza delle strutture ricettive turistiche, ancora esistente a livello di UE, è la summenzionata raccomandazione 86/666/CEE del Consiglio sulle norme per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti.

Quando il legislatore europeo ha aggiornato le norme relative alla sicurezza dei prodotti di consumo non ha incluso nella stessa iniziativa la sicurezza dei servizi. A norma dell'articolo 20 della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti (DSGP) tuttavia la Commissione era tenuta a "individuare le necessità, le possibilità e le priorità dell'azione comunitaria in materia di sicurezza dei servizi e sottoporre al Parlamento europeo e al Consiglio, anteriormente al 1° gennaio 2003, una relazione corredata, ove opportuno, di proposte al riguardo".

La Commissione ha pertanto avviato una consultazione e ha pubblicato nel 2003 una relazione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori<sup>11</sup>, in cui si menziona espressamente che "l'accento dovrebbe essere posto sui settori che, da un punto di vista transfrontaliero, presentano il maggiore interesse per i consumatori, quali i servizi di alloggio collettivo come gli alberghi, i campeggi ed altre infrastrutture turistiche". Il Consiglio ha approvato le conclusioni della relazione della Commissione e ha adottato nel 2003 una risoluzione sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori<sup>12</sup>, invitando la Commissione ad esaminare "l'esigenza di iniziative e attività comunitarie concrete in questo ambito, che potrebbero comprendere tra l'altro l'elaborazione di un contesto giuridico con particolare attenzione ai settori di priorità individuati". Il Consiglio ha inoltre esortato la Commissione ad esaminare, in collaborazione con gli Stati membri, l'ambito di applicazione, le priorità e gli approcci più appropriati ed efficaci, le metodologie e le procedure per migliorare le conoscenze sulla sicurezza dei servizi e la rilevazione dei dati nonché di valutare l'eventuale contributo derivante dalle norme europee per conseguire un elevato livello comune di sicurezza dei servizi.

Nel 2005 la Commissione ha avviato uno studio<sup>13</sup> per identificare e illustrare le attuali metodologie per il monitoraggio degli infortuni e la raccolta dei dati in relazione ai servizi destinati ai consumatori, con una particolare attenzione ai servizi turistici e alle attività ad essi correlate, per condurre un'analisi comparativa di tali metodologie e per proporre opzioni al fine di elaborare un sistema da adottare in futuro a livello di UE. Lo studio ha osservato che "gli infortuni connessi al turismo e al tempo libero sono distribuiti in modo molto disomogeneo tra le varie regioni (e addirittura tra le singole città delle varie località turistiche) all'interno di ciascuno Stato membro. Per contro, la maggior parte degli infortuni riconducibili ai prodotti tende a ripartirsi in modo omogeneo tra le popolazioni residenti. I metodi di raccolta dei dati che meglio si adattano alle esigenze in materia di sicurezza sono pertanto notevolmente diversi da quelli maggiormente adeguati alle esigenze di sicurezza dei prodotti e tale fatto limita le potenzialità di una banca dati unica di soddisfare in modo ottimale entrambe le esigenze". Lo studio è giunto alla conclusione che un'unica banca dati centrale, contenente informazioni su tutti gli infortuni connessi al turismo e ai servizi ricreativi, non rappresenterebbe un progetto fattibile a medio termine. La principale raccomandazione

<sup>11</sup> Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori, [COM\(2003\) 313 final](#).

<sup>12</sup> Risoluzione del Consiglio, del 1° dicembre 2003, sulla sicurezza dei servizi destinati ai consumatori, [\(2003/C 299/01\)](#).

<sup>13</sup> "Methodology for systematic collection of statistics in relation to safety of services" (Metodologia per la raccolta sistematica di statistiche in relazione alla sicurezza dei servizi), a cura di *Consumer Risk Ltd*, [http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_safe/serv\\_safe/datacollect/rep\\_idb2005\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/cons_safe/serv_safe/datacollect/rep_idb2005_en.pdf).

formulata prevedeva che, a lungo termine, avrebbe dovuto sussistere a livello di UE un obbligo comune per i prestatori di servizi ai consumatori di segnalare tutti gli infortuni gravi che coinvolgono i consumatori, evidenziando la responsabilità degli Stati membri di produrre, per ogni singolo settore connesso al turismo e al tempo libero, stime nazionali sugli incidenti in un formato standard che consenta di riunire agevolmente dette stime in un sito web europeo per elaborare tabelle di comparazione.

Nel 2005 la Commissione ha chiesto agli Stati membri di esprimere il proprio parere sulla possibilità di rivedere la raccomandazione 86/666. In quel momento i requisiti esistenti a livello unionale e nazionale erano sufficienti per alcuni Stati membri, mentre altri avrebbero accolto con favore un aggiornamento delle norme sulla protezione antincendio negli alberghi a livello di UE, in particolare per migliorare determinati aspetti quali la gestione della protezione antincendio, le istruzioni in materia di sicurezza, la formazione del personale e la pianificazione di emergenza. All'epoca non è emerso alcun consenso a tale proposito.

Le raccomandazioni dello studio sui sistemi di raccolta dei dati sono state ulteriormente discusse ed elaborate in occasione di un seminario internazionale sul tema "*Accident and injury data collection for non-food products and service risk assessment*" (Raccolta di dati su infortuni e lesioni per una valutazione del rischio dei prodotti e dei servizi non alimentari), tenutosi a Bruxelles nel 2006. In linea con i risultati dello studio, il seminario ha inoltre concluso che dovrebbe essere fornito via Internet un migliore accesso alle banche dati esistenti e alle informazioni sugli infortuni e che l'ampliamento delle pratiche ottimali esistenti costituirebbe l'approccio migliore nel breve e nel medio periodo.

Parallelamente, nel 2006 la Commissione ha lanciato uno studio sui possibili miglioramenti della banca dati europea delle lesioni (IDB)<sup>14</sup> allo scopo di rilevare i dati connessi all'erogazione di servizi. Lo studio ha concluso che, poiché nella pratica risulterebbe difficile migliorare la banca dati al fine di includere le lesioni riconducibili all'erogazione di servizi, potrebbero essere condotti successivi accertamenti specifici in base ai dati già disponibili nell'IDB per conseguire una migliore conoscenza degli infortuni connessi all'erogazione di servizi.

Come indicato nella comunicazione della Commissione del 2007 - Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo<sup>15</sup>, garantire la sicurezza sia per i turisti che per le comunità locali nelle quali vengono offerti i servizi turistici rappresenta un'ulteriore sfida e anche una condizione fondamentale per uno sviluppo positivo del settore del turismo. Garantire la sicurezza dei turisti è un aspetto essenziale per il settore del turismo, in linea con la situazione attuale in cui ispirare fiducia è di vitale importanza.

Nel 2010 la Commissione ha avviato uno studio ambizioso per descrivere il settore alberghiero per Stato membro, con l'obiettivo di individuare i principali rischi per la sicurezza (esclusi i rischi relativi alla sicurezza alimentare) e di procedere ad un inventario delle lesioni e degli infortuni verificatisi negli alberghi nel corso degli ultimi anni. Lo studio non è tuttavia riuscito a conseguire i propri obiettivi, a motivo tra l'altro della grande varietà che caratterizza il settore alberghiero e della non disponibilità di registri degli infortuni relativi specificamente all'erogazione del servizio, anche per fattori reputazionali. Dato che la qualità delle raccomandazioni formulate dallo studio non rispondeva alle aspettative ed esse non potevano

---

<sup>14</sup> "*Improving the product and service dimension of the IDB – a feasibility study*" (Migliorare la dimensione relativa ai prodotti e ai servizi dell'IDB - uno studio di fattibilità), a cura dell'istituto per la sicurezza dei consumatori.

<sup>15</sup> [COM/2007/0621 definitivo](#).

fungere da fondamento delle decisioni politiche, lo studio non è stato accettato dai servizi della Commissione.

La summenzionata comunicazione della Commissione sul turismo, pubblicata nel 2010, delinea una strategia intesa a sostenere questo settore dell'economia europea e propone iniziative per promuovere la sua competitività e il suo sviluppo sostenibile e basato sulla qualità. In tale comunicazione si afferma in modo specifico che *"la Commissione proseguirà la stretta collaborazione con gli Stati membri, con l'industria turistica e con le organizzazioni degli operatori del settore per migliorare le condizioni di sicurezza nelle strutture ricettive, per quanto riguarda in particolare i rischi d'incendio."* La comunicazione sottolinea le potenzialità per promuovere il turismo migliorando la sicurezza del settore.

Infine, la relazione di iniziativa del Parlamento europeo<sup>16</sup> in risposta a detta comunicazione *"sottolinea l'importanza di prestare la dovuta attenzione al tema della sicurezza in vari tipi di alloggi, con particolare riferimento alle norme antincendio e alle misure di protezione dal monossido di carbonio"*.

## **2.2. Azioni più recenti (2012-2013)**

Una delle possibilità recentemente discusse dai servizi della Commissione è quella di avviare una revisione della raccomandazione 86/666 sulla protezione antincendio degli alberghi già esistenti utilizzando come base il metodo MBS. A tale scopo si è tenuto nel giugno 2012 un seminario consultivo delle parti interessate per aprire un dibattito in merito a tale opzione. Si è pervenuti ad un consenso sui principi generali della suddetta iniziativa, in particolare sulla necessità di adattare e migliorare il contenuto della raccomandazione con riferimento, tra l'altro, ai suoi requisiti, alla sua portata e alla relativa applicazione a livello nazionale. La maggior parte dei soggetti interessati ha inoltre compiuto un ulteriore passo in avanti esprimendo perplessità sul fatto che la raccomandazione costituisca lo strumento più idoneo ad affrontare la tematica della protezione antincendio negli alberghi di tutta Europa, dato che non viene attuata e fatta applicare in modo coerente nei vari Stati membri a motivo del suo carattere non vincolante. Le parti interessate non hanno tuttavia raggiunto il consenso sulle ulteriori azioni da intraprendere, in particolare per quanto riguarda i contenuti del metodo MBS. Sono stati formulati alcuni suggerimenti per quanto attiene agli aspetti che dovranno essere ulteriormente esaminati e che rientrano nel campo di applicazione del Libro verde.

---

<sup>16</sup> [\[2010/2206\(INI\)\]](#) - L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo, commissione per i trasporti e il turismo.