



FEDERTURISMO
CONFINDUSTRIA

**X COMMISSIONE
(ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)
Camera dei Deputati**

Delega al Governo in materia di turismo

A.C. 1698

4 giugno 2019

Federturismo rappresenta 22 filiere dell'industria turistica per un totale di oltre 9000 imprese. Tra i nostri soci le associazioni di categoria di alberghi, strutture termali, agenzie di viaggio e tour operator, nautica e porti turistici, stabilimenti balneari e campeggi, ma anche parchi a tema, ostelli della gioventù, car rental, catering aereo, impianti di risalita a fune, intrattenimento, travel retail, centri sportivi aziendali, trasporto e trasporto viaggiatori, la Fondazione Italia Cina e Museimpresa, ACI e Touring Club; fra i soci impresa: Albarella, DB Bahn Italia, Gardaland, Global Blue, Mib Service, Sea Aeroporti di Milano, Select Holding e Ferrovie dello Stato.

Il Ddl delega su cui oggi siamo chiamati a esprimerci è un provvedimento molto atteso da noi operatori: un riordino complessivo della normativa in materia di turismo è quanto mai urgente e necessario. Nella sostanza, quindi, plaudiamo a questa iniziativa del Governo e ci auguriamo che possa costituire l'occasione, finalmente colta, di riorganizzare in maniera organica la disciplina del turismo. Come noto, il codice del turismo, oltre ad aver visto l'abrogazione di molti suoi articoli da una sentenza della Corte Costituzionale, risale ormai al 2011.

Un mercato in così rapida evoluzione come quello di cui oggi parliamo ha bisogno di una cornice giuridica aggiornata e adeguata alle esigenze dei tempi in cui noi imprenditori operiamo. Per questa ragione ci auguriamo che i decreti delegati siano approvati ben prima del termine biennale espresso per esercitare la delega (art. 1, c. 1).

Competitività

In un contesto globale che vede aumentate le destinazioni, l'offerta e quindi la concorrenza, il legislatore deve mettere le imprese nelle condizioni di essere competitive. La frammentazione normativa derivata dalla Riforma del Titolo V del 2001 e dal trasferimento in capo alle Regioni della competenza esclusiva sul turismo ha creato gravi storture della concorrenza che devono essere superate e corrette da una normativa nazionale uniforme. Denunciamo da sempre gli effetti negativi derivanti dalla presenza di norme diverse da Regione a Regione, dalla stratificazione di discipline a volte contrastanti, dal proliferare del contenzioso Stato-Regioni: elementi questi che scoraggiano gli investimenti e quindi frenano la crescita.

La competitività dovrebbe essere tutelata non solo all'interno dei confini nazionali superando la regionalizzazione delle norme, ma anche nei confronti dei nostri competitor europei. Si pensi ad esempio alla Direttiva Servizi, c.d. Bolkestein, che in materia di concessioni demaniali marittime porterebbe all'apertura di gare nel mercato europeo, senza condizioni di reciprocità con gli altri Paesi.

Semplificazione

Altro tema centrale a nostro avviso è quello della semplificazione: nel testo della delega (art.1, c. 2, lett. c) si legge che occorre “semplificare il linguaggio normativo”, noi auspichiamo che non ci si limiti a quello e che si semplifichino anche procedure, adempimenti e burocrazia a carico delle imprese.

Recepimento della Direttiva pacchetti turistici e Servizi Turistici collegati

Accogliamo con particolare interesse e positive aspettative il criterio espresso all’art.1, c.2, lett. b) della delega, che testualmente recita: *“coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, anche di recepimento e attuazione della normativa europea, apportando le opportune modifiche per garantire coerenza giuridica logica e sistematica della normativa”*.

Ci riferiamo nello specifico al recepimento e all’attuazione della Direttiva sui Pacchetti turistici e Servizi Turistici collegati, avvenuta mediante il recente D.Lgs. n. 62/2018. Come evidenziato più volte, anche dai nostri colleghi di ASTOI Confindustria Viaggi, sono molte le aree grigie del testo che lasciano ampi margini di interpretazione o che creano incongruenze e disallineamenti con previsioni già contenute nel nostro ordinamento. ASTOI ci segnala che tutto ciò sta già generando un incremento dei contenziosi tra viaggiatori e Tour Operator. Si ritiene, inoltre, necessario affrontare e risolvere le criticità derivanti dall’applicazione della norma sui servizi turistici collegati e sulla configurazione dei pacchetti online, offrendo maggiore trasparenza ai consumatori e chiarendo meglio le responsabilità dei professionisti. Auspichiamo altresì che si possa intervenire sugli effetti collaterali prodotti dalla Direttiva nel rapporto tra Tour Operator e propri fornitori turistici (ad es. con i vettori). Infine, ci auguriamo di poter assistere ad un concreto intervento volto a introdurre efficaci strumenti di controllo sull’adempimento degli obblighi posti dalla Direttiva (ad esempio, sull’adempimento dell’obbligo della garanzia per insolvenza o fallimento).

Armonizzazione con il diritto europeo

Il criterio direttivo della delega che invece desta qualche dubbio è quello espresso all’art. 1, c. 2, lett. g) laddove si parla di “armonizzare con il diritto europeo la normativa nazionale” e si dettagliano tre ambiti di intervento: professioni turistiche, classificazione alberghiera e codice identificativo nazionale.

Ribadendo quanto già espresso nei giorni scorsi dai colleghi di Confindustria Alberghi, la nostra maggiore perplessità deriva dal fatto che **non esistono norme armonizzate comunitarie in questi ambiti.** Esistono ovviamente le esperienze degli altri Paesi europei, ma sono variegatae, non univoche. Non tutti i Paesi europei hanno un proprio sistema di **classificazione alberghiera** e quelli esistenti sono fra loro molto eterogenei, in quanto sviluppati e tarati sulla base delle proprie specifiche esigenze. Riteniamo che l’Italia per valorizzare la propria offerta debba senz’altro guardare a standard internazionali: un riferimento esclusivo a modelli europei (che non sono neanche condivisi), rischia di essere limitativo per chi come il nostro Paese è già sostanzialmente leader del settore.

Simile il discorso per la **definizione degli ambiti di attività dell'alberghiero e dell'extra-alberghiero**: temi importantissimi, rispetto ai quali le imprese attendono con urgenza una risposta, soprattutto nella lotta all'abusivismo, ma anche in questo caso ricordiamo che non esiste una disciplina unitaria europea.

Per il **codice identificativo unico** identica riflessione: strumento fondamentale per favorire la trasparenza soprattutto nei casi di acquisto mediante piattaforme online, potremo ispirarci ad altre esperienze, ma anche per questo strumento non ci troviamo in presenza di un unico modello europeo cui armonizzarci.

Per quanto riguarda la prima delle tre fattispecie elencate nel testo, ovvero le professioni turistiche, riteniamo sia assolutamente urgente mettere ordine alla materia, chiarendo bene a monte cosa rientra nella definizione di "professione turistica" e con l'obiettivo chiaro di combattere ogni fenomeno di abusivismo.

Tassa di soggiorno

Nella sua funzione originaria avrebbe dovuto finanziare interventi di riorganizzazione, miglioramento e sviluppo delle destinazioni urbane con finalità turistiche. Nel tempo, tranne pochi casi, è diventata uno strumento di finanziamento indiretto delle casse comunali volto a ripianare perdite e buchi di bilancio.

Grava in misura maggiore sulle strutture alberghiere, rispetto a quelle extra, creando così una ingiusta asimmetria competitiva.

Al fine di fare della tassa di soggiorno uno strumento di finanziamento effettivo per lo sviluppo e il miglioramento delle destinazioni proponiamo di destinare almeno il 50% dei proventi della tassa al finanziamento di opere di pubblica utilità turistica (da definire in sede Conferenza Stato Regioni) e di applicare a livello nazionale dei parametri unici per la sua determinazione.

Settore termale e turismo sanitario

Federterme, aderente a Confindustria e Federturismo, unica organizzazione rappresentativa delle imprese del settore termale italiano, esprime in primo luogo il suo apprezzamento relativamente all'importantissimo segnale d'attenzione che il Governo ha inteso manifestare nei confronti del turismo, del quale quello termale rappresenta un segmento fondamentale, attraverso la presentazione del pdl di "Delega al Governo in materia di turismo", a più di 18 anni di distanza dall'ultimo provvedimento organico che riguarda il settore (Legge 29 marzo 2001, n. 135).

Nel merito della proposta, in via preliminare, riteniamo sia necessario prevedere una specifica delega che consenta all'Esecutivo di attuare, eventualmente anche aggiornando la normativa vigente sotto il profilo formale e sostanziale, le previsioni di cui agli artt. 11 (Qualificazione dei territori termali), 12 (Promozione del termalismo e del turismo nei territori termali) e 13 (Marchio di qualità termale) della legge 24 ottobre 2000, n. 323, recante il riordino del settore termale.

Riteniamo, inoltre, che una delega specifica debba essere attribuita al Governo per l'emanazione di norme finalizzate a definire una politica organica di attrazione del c.d.

“Turismo sanitario”, intendendosi per tale quell’attività di viaggio e permanenza finalizzati ad ottenere una assistenza medica specifica, a livello professionale, nel quale è incluso anche il turismo legato all’acquisto di prestazioni termali tradizionali e di wellness termale più in generale.

La norma delegata dovrebbe prevedere interventi su:

- Trasporti dedicati ed attrezzati per le categorie più fragili, soprattutto in termini di accessibilità, tempi e costi
- Abbattimento delle barriere linguistiche e creazione di contact point nei Paesi di origine con idonee iniziative di comunicazione/narrazione
- ICT e e-health e correlate iniziative formative
- Favorire un’offerta sanitaria integrata tra le diverse strutture sulle quali si articola il percorso di cura/riabilitazione e le relative destinazioni.

Considerato che è stato calcolato che la propensione alla mobilità sanitaria della popolazione italiana del 0,9% (ovvero che poco meno di 1 italiano su 100 è disponibile a farsi curare altrove) e proiettando tale propensione alla popolazione europea si può ipotizzare che circa 4.200.000 abitanti europei potrebbero spostarsi dalla propria residenza per ottenere cure di migliore qualità, prezzo, disponibilità, tempestività.

Se tale propensione viene applicata non all’intera popolazione dell’Europa a 28 paesi ma ai soli residenti nei paesi che, in base all’Euro Health Consumer Index, hanno un sistema sanitario peggiore del nostro (ipotesi molto conservativa, posto che per alcune classifiche la posizione dell’Italia è decisamente più favorevole) si può ipotizzare che comunque circa 3.500.000 abitanti europei residenti in paesi con sistemi sanitari «peggiori» del nostro potrebbero spostarsi dalla propria residenza per le ragioni sopra esposte.

È di tutta evidenza che con il turismo sanitario si potrebbero anche accrescere i flussi turistici nei mesi di bassa stagione, favorendo la destagionalizzazione, senza considerare che la filiera della salute è un settore che attiva la produzione di beni e servizi di comparti diversi (*white economy*) come attesta la crescita documentata del peso degli acquisti “a maggior valore aggiunto” come i servizi professionali, le telecomunicazioni, l’informatica, le strumentazioni mediche.

Tax free shopping: riduzione della soglia di spesa

Oggi un turista, al fine di poter usufruire del sistema TFS, deve effettuare una spesa minima di 154,95 euro (pari alle vecchie 300 mila lire previste dalla norma del 1993). Tale soglia risulta superiore ai nostri diretti competitor a livello europeo: nel Regno Unito, in Irlanda, in Germania e, da luglio 2018 anche in Spagna, la soglia è pari a zero; in Olanda è stata abbassata, nel 2006, da 150 a 50 euro; in Grecia è stata fatta la stessa scelta nel 2016, con un abbassamento dal 120 a 50 euro.

Stato	Soglia di spesa minima per usufruire del TFS
Germania	Nessuna soglia minima
Regno Unito	Nessuna soglia minima
Irlanda	Nessuna soglia minima
Spagna	Nessuna soglia minima (fino a luglio 2018 la soglia era pari a 90,15 €)
Danimarca	40 € (abbassata nel 2006; in precedenza era 137 €)
Olanda	50 € (abbassata nel 2006; in precedenza era 150 €)
Belgio	50 € (abbassata nel 2016; in precedenza era 125 €)
Grecia	50 € (abbassata nel 2016; in precedenza era 120 €)
Portogallo	50 €
Lussemburgo	74 €
Austria	75,01 €
Italia	154,95 €
Francia	175,01 € (è stato annunciato che a partire dal 2020 la soglia sarà pari a 100 €)

Come risulta dai dati dell'ultima indagine sul turismo internazionale condotta da Banca d'Italia, il nostro Paese si attesta in quinta posizione a livello mondiale per le entrate da turismo internazionale, superando di poco il Regno Unito. La meta preferita dei turisti rimane la Francia, seguita dalla Spagna. Dunque, i paesi più visitati a livello mondiale sono tutti nel vecchio continente; ciò determina una forte competizione tra i vari Stati dell'Unione che non può non tenere in considerazione anche il fattore TFS come leva di attrazione turistica.

Alla luce di tali informazioni, crediamo che sia giunto il momento anche per l'Italia di rivedere al ribasso la soglia minima di spesa per l'accesso al TFS. Gli effetti positivi sarebbero straordinari su più livelli:

- per i turisti internazionali godendo di una maggiore apertura allo shopping. Già negli ultimi periodi hanno fatto registrare livelli sempre crescenti di spesa in Italia (+13% del settore TFS nei primi tre mesi del 2019) nonostante una soglia tax free più alta rispetto a quella degli Paesi europei;
- per lo Stato, data la conseguente emersione di pagamenti in contanti non tracciati nelle fasce di prezzo inferiori ai 154,95 euro, per cui oggi non viene richiesta la fattura TFS.
- per i commercianti, soprattutto per i più piccoli e situati nei borghi storici o nei centri più periferici rispetto alle grandi città, che vedrebbero aumentare le proprie vendite. Senza considerare inoltre che l'abbassamento della soglia di spesa

incentiverebbe, da un lato, l'acquisto di tutti quei prodotti della tradizione, dell'artigianato e del Made in Italy e, dall'altro, promuoverebbe un turismo diverso rispetto a quello che abbiamo conosciuto negli ultimi anni, un 'turismo lento', più orientato alla scoperta di itinerari sostenibili.

Bus Turistici

Si segnalano le seguenti questioni di interesse dell'Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori, ANAV, riguardanti alcune disposizioni del dLgs. n. 79/2011, cd. Codice del Turismo.

- Art. 4, all. 1 dLgs. n. 79/2011 (imprese turistiche): si chiede di menzionare espressamente tra le imprese turistiche anche quelle esercenti attività di noleggio autobus con conducente.
- Art. 33, co. 1 lett. b) all. 1 dLgs. n. 79/2011: la norma definisce "servizio turistico integrativo", tra l'altro, "il trasporto di passeggeri su brevi distanze in occasione di visite guidate o i trasferimenti tra una struttura ricettiva e una stazione di viaggio con altri mezzi". Con riferimento al trasporto con autobus ed autovetture, considerato che tali attività sono soggette al rispetto di un complesso di norme stringenti norme a tutela della sicurezza stradale, andrebbe specificato che tali servizi possano essere svolti solo da soggetti che esercitano professionalmente, essendo a ciò debitamente autorizzati in base alla normativa vigente, l'attività di trasporto con autobus e autovetture. Norme cui non è possibile, né ragionevole sottrarsi in ragione della brevità del tragitto percorso e/o del carattere meramente accessorio o integrativo del servizio di trasporto rispetto ad un'altra prestazione principale.

Proposta di emendamento

All'articolo 33, comma 1, lettera b) dell'allegato 1 al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, dopo le parole: "il trasporto di passeggeri su brevi distanze in occasione di visite guidate o i trasferimenti tra una struttura ricettiva e una stazione di viaggio con altri mezzi" aggiungere le parole: ". I predetti servizi di trasporto e trasferimenti, qualora effettuati mediante autobus o autovetture, devono essere svolti da soggetti debitamente autorizzati in base alla normativa nazionale e comunitaria vigente all'esercizio professionale dell'attività di trasporto persone mediante noleggio di autobus ed autovetture con conducente".

Agenzie di Viaggio

Nell'esprimere il apprezzamento per l'iniziativa e nell'auspicio che i relativi decreti legislativi possano essere adottati dal Governo, previa consultazione di Federturismo, ben prima del termine indicato di due anni, l'Associazione Italiana Distribuzione Turistica, AIDIT, aderente a Federturismo, desidera sottolineare due temi centrali per il settore della distribuzione turistica.

1. Armonizzazione normativa

Un sistema di regole certe e chiare è uno dei presupposti essenziali per assicurare sviluppo ed è uno dei fattori chiave alla base delle decisioni d'investimento da parte degli operatori economici, in qualsiasi ambito di attività. Nel settore del turismo e della distribuzione turistica in particolare il quadro normativo appare al contrario fortemente disomogeneo e confuso, con inevitabili conseguenze negative in termini economici ed operativi per gli operatori del settore. L'attività legislativa a livello di Unione europea, nazionale e regionale si è, infatti, nel tempo stratificata in maniera differenziata nelle diverse regioni, producendo incertezze e confusione in tutte le operazioni transregionali nonché alcuni paradossi. A mero titolo esemplificativo basti ricordare che le Agenzie di Viaggio operanti in Sicilia, a differenza di tutte le altre Agenzie nazionali, sono disciplinate da una Legge risalente addirittura al 1936 (Regio decreto del 23 novembre 1936, n. 2523). Nell'attuale contesto competitivo internazionale, il nostro Paese non può più permettersi un sistema di regole così complesso, confuso ed oneroso. Nelle more di una riforma complessiva dell'assetto delle competenze tra Stato e Regioni, riteniamo che il processo di armonizzazione legislativa, peraltro espressamente richiamato all'art. 1, comma 2, lett.b) e c) del DDL in esame, debba essere perseguito con la massima urgenza e determinazione. Quanto sopra al fine di superare le difficoltà applicative e le contraddizioni fra direttive dell'Unione, leggi dello Stato, leggi regionali e leggi delle Regioni a statuto speciale con potestà esclusiva di legiferare in materia di turismo (come nel sopracitato caso siciliano). Riteniamo a tal fine fortemente auspicabile il raggiungimento di un'intesa nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti Stato, regioni e province autonome e per quanto possibile un espresso richiamo nell'ambito del DDL in esame.

2. Abusivismo

Il fenomeno dell'abusivismo nel settore delle Agenzie di Viaggio ha dimensioni significative. Diverse stime indicano un fatturato generato dalle attività irregolari di diverse centinaia di milioni di euro, con conseguenze sulla qualità e professionalità dei servizi offerti ai consumatori, sulla concorrenza sleale nei confronti degli operatori regolari nonché ovviamente in termini di minor gettito per le finanze pubbliche. L'istituzione di un Codice Identificativo Nazionale (CIN) anche per le Agenzie di Viaggio, accertabile attraverso una banca dati nazionale pubblicamente accessibile (quale ad esempio Infotrav), produrrebbe, senza maggiori oneri per lo Stato, grandissimi vantaggi in termini di tutela dei consumatori e di certezza del diritto per gli operatori del settore. Lo stesso strumento potrebbe inoltre essere applicabile anche alle organizzazioni non-profit che svolgono a tutti gli effetti l'attività di Agenzia di Viaggio ad esclusivo beneficio dei propri iscritti (ad esempio gli istituti scolastici e le organizzazioni religiose); cogliendo peraltro l'occasione per disciplinare il loro esercizio e prevedere l'iscrizione da parte degli associati per un congruo periodo di tempo (ad esempio da almeno 6 mesi) per poter beneficiare del servizio offerto dall'organizzazione.