



## **AUDIZIONE**

**Camera dei deputati**

**X Commissione Attività produttive, commercio e  
turismo**

**Legge di Bilancio 2021**

**A.C. 2790 – bis**

**24 novembre 2020**

## **1. Premessa**

Nel corso della presente audizione, FIAVET – Federazione Italiana Associazioni Imprese Viaggi e Turismo, intende delineare alcuni aspetti critici e suggerire alcuni spunti operativi finalizzati al miglioramento della legge di Bilancio 2021.

L'obiettivo dell'esposizione che seguirà è offrire un contributo di approfondimento sulla scorta dell'esperienza maturata nel settore, che ha subito ingenti danni in relazione all'emergenza epidemiologica di Covid -19.

## **2. L'emergenza epidemiologica e gli effetti sul settore turistico**

L'intero comparto turistico rappresenta uno dei settori che ha subito i danni più ingenti dovuti all'emergenza epidemiologica di Covid – 19.

La pandemia ha interessato tutti i continenti e la circostanza ha completamente paralizzato i flussi turistici non solo all'interno dell'Italia, ma anche rispetto ad altri Paesi. Numerose agenzie di viaggi, anche se l'attività non è stata interrotta per l'intero anno 2020, di fatto sono state obbligate a sospendere i servizi. I costi ordinari di gestione risultavano superiori alle entrate. Ogni giorno di apertura avrebbe determinato un aggravio della perdita dell'anno e la circostanza ha indotto, anche se in alcuni casi volontariamente, alla sospensione temporanea dell'attività.

L'interruzione non ha riguardato, però, solo i flussi turistici. Gli effetti negativi su altri settori economici ha ulteriormente aggravato la crisi per le agenzie di viaggi. La sospensione delle attività congressuali, fieristiche e, più in generale, dell'organizzazione di eventi, ha completamente interrotto l'organizzazione di "viaggi di lavoro" e gli stessi effetti sono stati dovuti alla mancata organizzazione dei viaggi culturali e scolastici.

Il periodo di "tregua" che ha concesso la pandemia non è stato affatto sufficiente per favorire la ripresa dell'intero "movimento". I flussi turistici durante il periodo estivo sono stati estremamente limitati e in molti casi hanno riguardato solo il territorio nazionale. I viaggi culturali, la cui destinazione riguarda prevalentemente le città d'arte, non hanno registrato, neppure durante il periodo estivo alcuna ripresa.

Le misure messe in "campo" fino ad oggi si sono rivelate insufficienti e non in grado di sostenere adeguatamente le agenzie di viaggi e turismo. Gli "aiuti" sono stati estremamente circoscritti. L'erogazione dei contributi a fondo perduto, prevista dall'art. 25 del D.L. 34/2020, c.d. decreto Rilancio, ha sicuramente rappresentato il "primo sostegno", ma è necessario "pensare" in anticipo a misure in grado di rilanciare i flussi turistici non appena la pandemia avrà "allentato la morsa" e quando la ripresa dei flussi turistici potrà avvenire in assoluta sicurezza.

Ulteriori misure di sostegno sono state rappresentate dalla possibilità di utilizzare le risorse di cui all'art. 182 del citato decreto Rilancio. Le agenzie di viaggio hanno avuto la possibilità di presentare domanda per l'erogazione di un contributo a fondo perduto ad hoc, che ha integrato quello previsto dal citato articolo 25, sulla base di appositi decreti del MIBACT.

Anche il credito d'imposta del 60 per cento, relativo alle locazioni degli immobili ad uso non abitativo rappresenta un beneficio che, per le agenzie di viaggio, è stato estremamente limitato dal punto di vista temporale. Infatti, il credito di imposta può essere fatto valere dalle agenzie di viaggio esclusivamente con riferimento ai canoni di locazione relativi ai mesi compresi da marzo a giugno. L'articolo 77 del D.L. n. 104/2020, modificato dalla legge del 13 ottobre 2020, n. 126, ha esteso il beneficio fiscale "Per le imprese turistico – ricettive" fino al 31 dicembre 2020, con esclusione delle agenzie di viaggi che non hanno potuto beneficiare della modifica normativa.

Tuttavia, il contributo che FIAVET intende fornire nel corso di questa audizione è rivolto al futuro, cioè alle misure finalizzate a favorire la ripresa dell'intero comparto non appena si verificheranno i relativi presupposti.

Le proposte, quindi, intendono soprattutto favorire la ripresa della domanda turistica. Siamo convinti che, questa fase e soprattutto la legge di Bilancio 2021, rappresenti la sede ideale per proporre modifiche in grado di determinare sviluppo e crescita della domanda.

L'impegno del Governo è stato notevole. Numerose misure sono state finanziate "in deficit" con il voto necessario del Parlamento. Ora, però, anche alla luce delle indicazioni riguardo al programmato inizio delle vaccinazioni, come annunciato dal Commissario straordinario Arcuri, si deve voltare pagina e iniziare a pensare al futuro.

Le proposte che FIAVET presenterà in questa sede intendono soprattutto creare sviluppo e rilanciare il settore dei viaggi e del turismo. E' noto che il settore turistico concorre in misura rilevante alla determinazione del PIL del Paese. Pertanto, se le misure proposte saranno in grado di produrre i relativi effetti, il vantaggio riguarderà tanti altri settori collegati.

### **3. La riduzione "temporanea" delle aliquote Iva**

L'imposta sul valore aggiunto è la principale imposta sui consumi. Il tributo si applica alla cessione di beni e alle prestazioni di servizi poste in essere nel territorio dello Stato. Si tratta di un tributo comunitario la cui principale fonte normativa è costituita dalle direttive dell'Unione europea.

Gli Stati membri non sono quindi completamente autonomi nel modificare le disposizioni interne applicabili. Eventuali contrasti delle disposizioni interne con la normativa comunitaria darebbe luogo, inevitabilmente, all'apertura di una procedura di infrazione nei confronti del Paese "inadempiente". Il legislatore nazionale deve dunque muoversi all'interno dei rigidi "vincoli normativi" dell'Unione europea.

L'Iva è un tributo unionale ed è stato "concepito" con il preciso intento di realizzare un "mercato comune" senza ostacolare i "traffici" tra i Paesi membri, ma allo stesso tempo senza attribuire alcun vantaggio.

Proprio l'attuazione del mercato comune richiedeva l'armonizzazione delle legislazioni fiscali dei Paesi membri, al fine di eliminare quei fenomeni distorsivi della concorrenza generati dalle imposte cumulative plurifase o a cascata vigenti nei singoli ordinamenti, mediante la loro sostituzione con un'imposta plurifase sul valore aggiunto che garantisse la neutralità e la generalità del prelievo, da applicarsi su una base imponibile uniforme.

Le cessioni di “pacchetti turistici” effettuate dalle agenzie di viaggi sono soggette all’applicazione dell’aliquota ordinaria del 22 per cento. Pertanto, se l’operazione di cessione riguarda un viaggio comunitario, cioè effettuato all’interno dell’Unione europea, la prestazione si considera resa nel territorio in cui risulta stabilita l’Agenzia di viaggi e per tale ragione l’Iva è dovuta nella predetta misura del 22 per cento.

A tal fine, cioè per esigenze di semplificazione, e nell’osservanza della disposizioni della direttiva dell’Unione europea, l’art. 74 – ter del D.P.R. n. 633/1972 e il DM n. 340/1999 prevedono che la base imponibile debba essere determinata secondo un “regime speciale”. La base di calcolo del tributo deve essere determinata effettuando la differenza tra i corrispettivi incassati con la cessione dei “pacchetti turistici” e i costi sostenuti a diretto vantaggio dei viaggiatori quali, ad esempio, le spese sostenute per il trasporto, le prenotazioni alberghiere, per le guide turistiche, etc.

E’ di tutta evidenza, quindi, che una misura dell’imposta del 22 per cento, quindi elevata, non sia idonea a favorire la ripresa dei flussi turistici. L’imposta sul valore aggiunto non è neutrale per i “consumatori” finali. Essa quindi rappresenta un costo indetraibile che, soprattutto in un periodo in cui è necessario rilanciare i consumi, costituisce un evidente “freno” in controtendenza alla necessità di rilanciare la domanda. Inoltre, in considerazione dell’applicazione del predetto regime speciale, che determina il divieto di esporre distintamente l’Iva addebitata nella fattura, il tributo è indetraibile anche qualora le prestazioni fossero rese nei confronti di esercenti attività di impresa o arti e professioni. L’applicazione dell’aliquota ordinaria del 22 per cento può quindi rivelarsi, soprattutto in questa fase, estremamente penalizzante.

FIAVET ha già osservato, in passato, e in altre sedi, come il “pacchetto turistico” oggetto di cessione sia composto da un mix di prestazioni che, ove singolarmente considerate, sono soggette ad Iva con applicazione di aliquote inferiori (solitamente il 10 per cento) ed in altri casi anche esenti. Pertanto, l’applicazione dell’unica aliquota ordinaria del 22 per cento all’atto della prestazione determina, tra l’altro, rilevanti effetti distorsivi rispetto alle altre prestazioni. Infatti, la maggior parte dei costi sostenuti a diretto vantaggio dei viaggiatori sconta aliquote inferiori, mentre l’Iva applicabile alle cessioni dei “pacchetti turistici” è, come detto, del 22 per cento.

E’ dunque necessario trovare un punto di equilibrio tra esigenze di rilancio della domanda e osservanza delle disposizioni comunitarie. Da un punto di vista strettamente fiscale si rammenta che l’IVA è un’imposta armonizzata con la direttiva 2006/112/CE e successive modifiche. Ai sensi dell’articolo 98 di tale direttiva, è possibile applicare un’aliquota ridotta solo a beni e servizi elencati all’allegato III della direttiva stessa.

Quando la prestazione di servizi dell’agenzia di viaggio si configura nella sua forma tipica di pacchetto, assoggettato allo speciale regime IVA di cui agli articoli 306 e seguenti della direttiva IVA, non rientra tra i beni e servizi di cui all’allegato III, come chiarito espressamente da ultimo dalla Corte di Giustizia, con sentenza del 19 dicembre 2018, C-552/17, Alpenchalets.

Ove invece l’agenzia di viaggi dovesse fornire un servizio singolo (ad esempio un servizio alberghiero, già assoggettato ad aliquota ridotta), allora l’applicazione dell’aliquota ridotta seguirebbe le regole applicabili al singolo servizio individuato e non potrebbe dipendere dalla connotazione soggettiva del prestatore quale “agenzia di viaggio”.

Pertanto, la riduzione dell'aliquota applicabile, a regime, con riferimento alla cessione di "pacchetti turistici", potrebbe determinare contrasti con le disposizioni comunitarie. Il punto è meritevole di un approfondimento, ma non in concomitanza alle esigenze di celerità che richiede l'approvazione della legge di Bilancio per l'anno 2021.

In questa sede si intende proporre una soluzione temporanea, strettamente finalizzata al rilancio della domanda, e conforme alle scelte e agli interventi adottati da altri Paesi europei. In tal caso, l'osservanza delle disposizioni comunitarie risulterebbe garantita.

La Germania, ha ad esempio varato un pacchetto di aiuti finanziari per i bar e ristoranti prevedendo la riduzione temporanea dell'aliquota Iva di ben dodici punti. L'aliquota è scesa quindi dal 19 al 7 per cento. L'obiettivo non rappresenta un sostegno per compensare i minori incassi, ma presenta una prospettiva più ampia, cioè di rilancio dei consumi non appena la diffusione del virus avrà rallentato. Infatti, la riduzione, pur essendo temporanea, ha una durata di dodici mesi. La norma è applicabile dal 1° luglio 2020 e sarà valida per l'intero anno, fino al 30 giugno 2021.

Una misura analoga è stata adottata in Austria dove è stata ridotta al 5 per cento l'aliquota Iva nei settori della gastronomia, del turismo e della cultura. Questa ulteriore agevolazione al 5 per cento riguarda sia prodotti e servizi che fino a poco tempo fa erano soggetti all'aliquota ordinaria del 20 per cento, ma anche altri già soggetti all'applicazione dell'aliquota ridotta del 10 per cento.

L'adozione di una misura analoga nel nostro Paese risulterebbe così in linea, considerata la temporaneità della riduzione dell'aliquota, sia con la normativa della direttiva comunitaria, sia conforme alle decisioni assunte dagli altri Paesi europei. FIAVET propone, quindi, la riduzione dell'aliquota Iva per la cessione dei "pacchetti turistici" dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre successivo, dal 22 al 5 per cento o, in alternativa, al 10 per cento.

#### **4. Il "bonus vacanze"**

Il disegno di legge di Bilancio del 2021, approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Camera dei deputati, non interviene ulteriormente sul c.d. "bonus vacanze".

L'ultima modifica è stata effettuata dall'articolo 5 del decreto – legge 28 ottobre 2020, n. 137. I beneficiari in possesso del bonus ancora attivo e non utilizzato, lo potranno utilizzare entro il 30 giugno 2021. Invece, gli utenti che non lo hanno ancora richiesto lo potranno richiedere entro il termine dell'anno 2020, per utilizzarlo entro la medesima scadenza del 30 giugno prossimo.

L'esperienza maturata in questi mesi, soprattutto nel periodo estivo, cioè in coincidenza di una temporanea ripresa dei flussi turistici all'interno del Paese, ha dimostrato come la misura non sia stata utilizzata al massimo. In buona sostanza non sembra che la ripresa "minima" dei flussi turistici sia stata stimolata dal risparmio ottenibile con l'utilizzo del bonus. Probabilmente, la circostanza è dovuta a diverse ragioni ed in primis sia all'entità ridotta dello sconto, ma anche in ragione del limitato arco di tempo per fruirne.

Recentemente, come anticipato, l'estensione temporale è stata prevista dal c.d. decreto Ristori che ha allargato l'orizzonte temporale fino alla meta del prossimo anno, ma l'intervento normativo è ancora troppo "debole" e non in grado di assicurare il necessario incremento della domanda qualora la diffusione del virus regredisce sensibilmente.

Deve poi osservarsi che, come già rilevato da FIAVET in altra sede, il bonus vacanze è applicabile, in base alle disposizioni attualmente in vigore, esclusivamente i servizi forniti dalle strutture ricettive ed in primis gli alberghi. Il bonus, infatti, non è applicabile alla cessione di “pacchetti turistici” effettuate dalle agenzie di viaggi. Conseguentemente, il consumatore finale, cioè il “viaggiatore” ha in molti casi “superato” il canale ed il servizio offerto dalle agenzie di viaggi per acquistare le singole prestazioni direttamente dalle strutture alberghiere in modo da fruire del bonus vacanze.

Pertanto, se da un parte il riconoscimento del credito di imposta ha “stimolato” in misura modesta la ripresa dei flussi turistici durante l’estate, le agenzie di viaggi, non effettuando prestazioni in grado di attribuire il bonus, non hanno beneficiato di alcun incremento della domanda dei viaggiatori. L’unico effetto positivo, ma di entità assolutamente modesta, potrebbe essere derivato dall’incremento della domanda del servizio di biglietteria, i cui margini di “guadagno” sono risibili. Infatti, oramai da tanto tempo, i principali vettori di trasporti riconoscono alle agenzie di viaggi provvigioni del tutto modeste.

In base alle disposizioni attualmente in vigore, il “bonus vacanze” è riconosciuto nelle seguenti misure a seconda della composizione del nucleo familiare:

- **500 euro** per nucleo composto da tre o più persone,
- **300 euro** per nuclei da due persone,
- **150 euro** per quelli composti da una persona.

Inoltre, la possibilità di fruire del beneficio è limitata alle famiglie che possiedono un reddito medio o basso. E’ previsto il limite dell’indicatore ISEE che non deve superare la soglia di 40.000 euro.

FIAVET propone innanzitutto di estendere l’ambito applicativo del credito d’imposta, previsto dall’articolo 176 del D.L. n. 34/2020, alle prestazioni di servizi effettuate dalle agenzie di viaggio e dai tour operator, ciò anche con la finalità di evitare distorsioni di natura concorrenziale in quanto il testo attualmente in vigore della norma incentiverebbe i viaggiatori, come già detto, a rivolgersi direttamente alle imprese turistico ricettive al fine di ottenere il beneficio fiscale, escludendo le agenzie di viaggio e turismo.

La possibilità di fruire del predetto credito d’imposta dovrebbe essere ulteriormente “potenziata” innalzando il relativo ammontare, con l’estensione temporale all’intero anno 2021, ponendo come limite temporale, per effettuare la richiesta la data del 30 giugno 2021.

Gli importi, affinché la misura possa effettivamente determinare l’incremento della domanda dei servizi turistici, in concomitanza con il miglioramento della situazione sanitaria, dovrebbero raddoppiare. Pertanto, gli importi pari a 500, 300 e 150 euro, dovrebbero essere rispettivamente incrementati a 1.000, 600 e 300 euro. Diversamente, i “viaggiatori” non risulteranno effettivamente stimolati nell’incremento della domanda dei servizi, ma la misura si tradurrà in una perdita secca di entrate nelle casse dello Stato. Ciò in quanto l’utilizzo del credito di imposta in compensazione delle imposte e dei contributi, da parte degli operatori, senza che la domanda dei flussi turistici risulti corrispondentemente incrementata, darà luogo ad un evidente “ammanco” senza raggiungere l’obiettivo individuato dal legislatore.

## **5. La “cancellazione” dell’IMU per l’anno 2021**

Tutte le disposizioni che fino ad oggi hanno previsto la “cancellazione” l’IMU hanno sistematicamente escluso le agenzie di viaggio e turismo.

Il primo intervento è stato effettuato dall’articolo 177 del D.L. n. 34/2020. Il beneficio ha interessato la “cancellazione” della prima rata dell’imposta municipale propria esclusivamente per le attività turistiche – ricettive. L’esonero dall’obbligo di versamento del tributo, avente scadenza il 30 giugno scorso, ha riguardato le strutture alberghiere, le pensioni, i campeggi, gli agriturismo e, più in generale, i fabbricati utilizzati dalle predette strutture turistico – ricettive.

L’intero settore del turismo è stato fortemente penalizzato dall’arresto totale dei flussi turistici. Pertanto, se da una parte è evidente che tutte le strutture destinate all’accoglimento dei turisti hanno subito un danno grave e irreversibile, è altrettanto evidente che tale danno ha riguardato in eguale misura le agenzie di viaggi. E’ inspiegabile, quindi, per quale ragione le agenzie di viaggio, che per l’esercizio dell’attività utilizzano immobili di proprietà, non siano state comprese tra i soggetti per i quali è stata disposta la cancellazione della prima rata IMU relativa all’anno 2020.

Il legislatore non ha posto riparo a tale dimenticanza neppure con il successivo decreto – legge n. 104/2020, c.d. decreto d’Estate allorquando ha esteso la cancellazione dell’IMU alla seconda rata ed in favore di ulteriori attività gravemente danneggiate quali le attività teatrali e spettacolistiche, oltre agli immobili impiegati per le sale da ballo e le discoteche. Anche in questa occasione, però, le agenzie di viaggi sono state dimenticate e non è stato considerato che, sia pure non formalmente “chiuse,” i fatturati hanno subito perdite che in alcuni casi, se valutate complessivamente nell’intero anno, sono ingenti,

Anche i due recenti decreti – legge nn. 137/2020 e 149/2020 non hanno previsto alcun beneficio per le agenzie di viaggi escluse dagli Allegati 1 e 2 che raccolgono le attività distinte dai codici ATECO che hanno subito i maggiori danni. Sono dunque inspiegabili le ragioni che hanno indotto il legislatore ad escludere le attività esercitate dalle agenzie di viaggi tra quelle che hanno subito i danni maggiori dall’emergenza epidemiologica di Covid – 19. FIAVET propone, quindi, la cancellazione dell’Imposta municipale propria per le agenzie di viaggi e i tour operator con riferimento all’intero anno 2021. Trattandosi di una misura che dovrebbe interessare l’intero anno 2021, si chiede l’inserimento della stessa nella legge di Bilancio relativa all’anno 2021.

## **6. Ulteriori misure**

Alla luce del quadro di riferimento si qui delineato risulta evidente come le attività esercitate dalle agenzie di viaggi siano state particolarmente danneggiate dall’emergenza epidemiologica di Covid – 19. Ciò anche nel periodo dell’anno in cui non è stata formalmente disposta una vera e propria sospensione delle stesse. Gli effetti negativi, però, non sono stati inferiori e dovuti alla completa “paralisi” dei flussi turistici culturali e per esigenze lavorative.

E’ dunque evidente, che le agenzie di viaggio hanno esigenze di ulteriori “ristori” che possono ben essere rappresentati dalla sospensione delle scadenze fiscali e contributi. Tuttavia, si ritiene che la sede più opportuna affinché possa essere disposta la sospensione degli adempimenti tributari e contributivi, anche in favore delle agenzie di viaggi, possa essere rappresentata dal decreto Ristori – quater la cui approvazione dovrebbe avvenire nel corso della settimana corrente