

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX^A COMMISSIONE

Industria, commercio, turismo, agricoltura
e produzione agroalimentare

PIANO STRATEGICO DEL TURISMO

2023 – 2027

Atto del Governo n. 39

Audizione informale – 9 maggio 2023

Desideriamo innanzitutto ringraziare per aver convocato l'A.I.A.V. – Associazione Italiana Agenti di Viaggio – in audizione, per esprimere il suo parere sul provvedimento forse più importante per l'industria turistica, ovvero il Piano Strategico del Turismo che abbiamo avuto modo di esaminare e apprezzare soprattutto per la struttura che si è voluta dare.

Fondamentali i cinque punti cardine individuati: la **Governance**, partecipativa a livello istituzionale; l'attenzione all'**innovazione** e alla digitalizzazione, reale motore di sviluppo, **qualità** e **inclusione**, basilari per una riqualificazione delle imprese, dei prodotti e dell'intero sistema, la **formazione**, argomento che sarà necessario porre tra le massime priorità del Governo e delle imprese e, infine, la **sostenibilità**, fattore indispensabile per implementare e incrementare i flussi turistici verso nuovi mercati fino ad ora trascurati.

Questo Piano Strategico è ambizioso e coraggioso, poiché si sviluppa su linee precise e non trascura alcun aspetto della complessa industria del turismo. Nel contempo, sono individuate criticità e punti di forza e si pongono le basi per ridurre le prime e rafforzare i secondi.

Per raggiungere i suoi obiettivi sarà necessaria e fondamentale la collaborazione di Governo, Regioni, Comuni, Enti locali e rappresentanze di categoria, nessuna esclusa. Perché l'obiettivo che si intende raggiungere è comune a tutti.

A causa della pandemia e del conseguente arresto delle attività, il turismo ha subito un danno pressoché irreparabile, che si è dimostrato il più pesante dell'intero sistema economico italiano.

Alla fine del 2019, si contavano tra le 8.500 e le 9.000 agenzie di viaggio sull'intero territorio nazionale. Nel corso del biennio 2020-2021, il loro numero si è ridotto di circa 3.000/3.500 unità, facendo presagire un crollo inarrestabile della distribuzione.

Oggi le agenzie di viaggio si attestano nuovamente intorno agli 8.000 punti vendita, confermando il forte attaccamento ad un lavoro che rappresenta il punto fermo di milioni di italiani – privati, imprese ed Enti – che, per i loro viaggi di piacere o lavoro, richiedono la capacità, la professionalità e la sicurezza che solo l'agente di viaggio può mettere in campo quale valore aggiunto insostituibile all'industria del turismo.

Nel 2022 abbiamo assistito ad una ripresa dell'intero settore, con una forte domanda proveniente tanto dal mercato interno che dai mercati stranieri, e il trend del 2023 pare riconfermare e rafforzare quel segnale tanto importante.

È però necessario sostenere le attività di queste micro imprese che, nonostante le prospettive, si trovano oggi ad affrontare molte criticità:

- i riflessi negativi del conflitto russo – ucraino consistenti nell’aumento dei costi dei servizi e dei prodotti di prima necessità, con la conseguente riduzione della capacità di spesa dell’italiano medio;
- le difficoltà nel reperimento di personale qualificato, da adibire alle principali mansioni operative e la mancanza di un efficace coordinamento tra formazione scolastica e idoneità all’inserimento nel mondo del lavoro;
- gli innumerevoli ostacoli posti dal sistema bancario all’accesso al credito per le agenzie di viaggio, ritenute – senza validi motivi – imprese “a forte livello di criticità” quando i dati provenienti da compagnie assicurative e dai Fondi di Garanzia del comparto evidenziano una realtà del tutto diversa;
- gravi criticità e ritardi nella regolamentazione del turismo scolastico;
- disomogeneità normativa a livello regionale;
- abusivismo in crescita;
- urgenza di semplificazione fiscale;
- ritardo nell’innovazione digitale.

Per tutto quanto sopra, e nell’ottica di fornire un apporto costruttivo agli sforzi del Governo, avanziamo alcune proposte.

Detrazione dal reddito delle spese relative a viaggi e vacanze.

Si propone di inserire le spese sostenute dai consumatori per l’acquisto di pacchetti o servizi turistici, acquistati presso agenzie viaggio o tour operator, tra gli oneri a carico del contribuente soggetti a sgravio fiscale dalle imposte sul reddito.

La proposta si pone l’obiettivo di dare nuova linfa sia alle risorse dei consumatori che a quelle delle imprese turistiche e poggia le sue basi sul diritto alla vacanza, equiparato al diritto alla salute dalla Costituzione, con gli artt. 2 e 32. Pertanto, riteniamo che anche il trattamento fiscale della spesa turistica, come quello della spesa medica, debbano essere equiparati, anche sotto il profilo della deducibilità.

L’affinità dei due diritti (*diritto allo svago e diritto alla salute*) si è evidenziata chiaramente nell’elaborazione dei concetti di danno biologico e danno da vacanza rovinata, ormai riconosciuto anche legislativamente (*art. 46 del Codice del Turismo*).

Attualmente la dottrina prevalente ritiene che il danno da vacanza rovinata sia un danno non patrimoniale, derivante da inadempimento contrattuale, ma il diritto al godimento della vacanza non può considerarsi soltanto quale diritto di credito, nascente dal contratto di viaggio e tutelabile a livello contrattuale nei rapporti con l’organizzatore o tour operator, ma anche come diritto assoluto da tutelare in via extracontrattuale. Pertanto, il danno da vacanza rovinata dev’essere inteso quale danno esistenziale, capace di tradursi in un peggioramento della qualità di vita, pur non essendo direttamente inquadrabile nel danno alla salute.

Questi principi sono stati espressi più volte anche dalla giurisprudenza (*Cassazione n. 7256 del 11.05.12 e n. 12143 del 14.06.16, tra le numerose sentenze di merito Corte d'Appello di Milano n. 2624 del 19.06.15, Tribunale di Trento 928/15, Tribunale di Monza 3077/15 e Tribunale di Reggio Emilia 434/16*) che ha sottolineato come il diritto alla vacanza abbia rango costituzionale, analogo al diritto alla salute: ecco perché, a nostro avviso, le tutele e le agevolazioni, anche fiscali, riconosciute alle spese mediche, debbano essere garantite anche per le spese dedicate all'acquisto di pacchetti e servizi turistici.

Istituzione di un tavolo tecnico con MIT e MIUR per formazione scolastica.

Riteniamo sia opportuno valutare una radicale modifica ai piani di studio delle classi 3^a, 4^a e 5^a degli IIS e degli ITS per il turismo.

Quanto detto, al fine di creare un maggior coordinamento ed integrazione tra il percorso scolastico e l'inserimento nel mondo del lavoro, utile agli studenti, che potrebbero così fare esperienza concreta del lavoro ancor prima di diplomarsi e utile alle imprese, che potrebbero inserire più facilmente, in ambito lavorativo, i ragazzi. Spesso, infatti, è ancora troppo grande e incolmabile il divario tra ciò che gli studenti imparano a scuola "in teoria" e ciò che poi viene richiesto di sapere e saper fare "in pratica", nel mondo del lavoro. E questo divario, inevitabilmente, nuoce alle imprese, che continuano a non reperire sul mercato personale adeguatamente preparato, sebbene formato, e nuoce ai ragazzi che, pur avendo investito le loro energie nella formazione, faticano a trovare una giusta collocazione nel mondo del lavoro.

Istituzione di un tavolo tecnico con MIT e MIUR per i viaggi di istruzione.

È necessario giungere alla definizione di un protocollo di collaborazione tra istituti scolastici e operatori del turismo organizzato che risulti essere equo e coerente con i tempi e con le norme.

L'organizzazione delle gite scolastiche incontra infatti molteplici criticità, che rendono questa attività troppo complicata in alcuni casi e, quindi, non sicura per gli studenti e facile preda di operatori abusivi.

Riteniamo che le proposte che di seguito saranno illustrate possano andare nella direzione di dare un più ampio respiro economico agli organizzatori delle gite scolastiche, in un'ottica di semplificazione e mantenendo sempre immutato (*anzi, aumentandolo*) il livello di sicurezza degli studenti e di trasparenza nell'assegnazione dei bandi.

1) Capitolato d'oneri uniforme per tutti gli istituti scolastici

È necessaria una maggiore uniformità nella stesura dei capitolati d'oneri, al fine di evitare disparità di trattamento e di condizioni tra operatori dello stesso settore. Serve una bozza unica per tutti gli istituti scolastici (*almeno suddivisi per grado*), ma che debba rimanere tale.

Vantaggio per le scuole: un documento uniforme per tutti gli istituti scolastici italiani, per la stesura del capitolato d'oneri, rappresenterebbe certamente un elemento di

rapidità nella ricezione delle proposte da parte degli organizzatori e di maggiore certezza interpretativa, in caso di dubbi.

2) Pagamenti meno dilazionati e divieto di ritardo nei pagamenti

In luogo della scansione dei pagamenti eccessivamente dilazionata, si propone che gli istituti scolastici siano obbligati, dopo l'assegnazione del bando, a corrispondere all'organizzatore il pagamento del 25% del totale, oltre al valore dei trasferimenti. Entro 7 giorni prima della partenza dovrà essere saldato il 65% del totale ed il 10% entro 15 giorni dal rientro dal viaggio.

Questo consentirebbe una maggiore equità ed una maggiore tranquillità per gli organizzatori nella gestione del lavoro da svolgere.

Vantaggio per le scuole: più sicurezza nella prenotazione dei servizi e miglior qualità dei medesimi in quanto, potendo proporre un pagamento più rapido ai fornitori, gli organizzatori potranno esigere per le scuole una più alta qualità del trattamento.

3) Meno documenti richiesti agli organizzatori, ma più significativi

Aniché chiedere agli organizzatori dei viaggi d'istruzione molti ed inutili documenti, sarebbe necessario e sufficiente chiedere la produzione della polizza per la responsabilità civile, del fondo di garanzia, della licenza, degli estremi del direttore tecnico ed il DURC. Tanto basterebbe a garantire la sicurezza e l'affidabilità dell'operatore scelto, senza la produzione di inutili documenti.

Sarebbe inoltre auspicabile autocertificare il possesso dei requisiti in fase di partecipazione alla gara d'appalto, passando poi alla produzione documentale vera e propria solo in caso di vittoria del bando stesso.

Vantaggio per le scuole: più snellezza e meno documenti da controllare per le segreterie e i DSGA, con il vantaggio di poterli controllare più rapidamente, meglio e più a fondo.

4) Sottoscrizione del contratto di vendita del pacchetto turistico

È necessario che, dopo l'aggiudicazione del bando, venga sottoscritto tra l'istituto scolastico e l'organizzatore un vero e proprio contratto di vendita del pacchetto turistico, ai sensi dell'art. 36 del Codice del Turismo (peraltro richiamato dalla Circolare Ministeriale n. 623/1996).

Questo al fine di rendere davvero vincolanti tra istituto scolastico e organizzatore le norme dettate in materia di pacchetto turistico (*anche in tema di recesso, modifiche del contratto, ecc...*) ed uniformare ulteriormente le regole.

Vantaggio per le scuole: assegnato il bando per l'organizzazione del viaggio, la successiva sottoscrizione di un contratto di vendita del viaggio di istruzione (*del tutto analogo a quello già in uso per la vendita dei pacchetti turistici*), che vincoli il viaggio alle norme dettate dal Codice del turismo alla vendita dei pacchetti turistici, darebbe ulteriormente modo alle scuole di avere in un unico documento tutte le condizioni di viaggio, la scansione dei pagamenti, le eventuali penali, i riferimenti degli organizzatori, a loro maggiore tutela. Inoltre, in questo modo sarebbe ancora più chiaro che interlocutore dell'organizzatore non è il singolo studente, ma la scuola stessa, che a sua volta fa da intermediaria con gli studenti (*in caso di emissione di voucher, quindi, lo stesso sarà emesso a nome della scuola*).

5) Organizzazione esclusivamente a cura di agenzie di viaggi e T.O. autorizzati

Troppo spesso gli istituti scolastici si affidano, per l'organizzazione dei viaggi di istruzione, ad associazioni di vario tipo, che non offrono alcuna garanzia di sicurezza e di rispondenza alle norme previste per gli operatori del turismo (*Polizza RC, garanzia per insolvenza/fallimento, ecc...*).

È quindi necessario prevedere obbligatoriamente che i viaggi d'istruzione debbano essere organizzati esclusivamente da agenzie di viaggi e tour operator in possesso dei requisiti di legge.

Vantaggio per le scuole: quasi superfluo sottolineare che laddove il viaggio d'istruzione sia organizzato da operatori professionali (*come è per legge, ma come molti istituti scolastici ignorano*) le tutele, le garanzie e la sicurezza dei ragazzi saranno assicurate senza riserve.

Facilitazione per l'accesso al credito con garanzie ECF - EIF

Le agenzie di viaggio – a causa delle enormi difficoltà patite in periodo di pandemia – vengono oggi considerate, seppure a torto, aziende a “forte criticità” dal sistema creditizio. Questo impedisce loro di ottenere adeguate linee di credito necessarie a rafforzarle in questa complessa fase di ripresa.

Riteniamo sia necessario che il Governo – adottando tutte le opportunità fornite dal FEI Fondo Europeo per gli Investimenti – risponda al negativo impatto economico della pandemia di COVID-19 facendo sì che le imprese dispongano di liquidità a breve termine a supporto di crescita e sviluppo nel medio e lungo termine

Armonizzazione delle norme regionale in materia turistica.

Troppo spesso il settore si scontra con interpretazioni stabilite in ambito regionale delle norme a carattere nazionale ed europeo e, ancora più spesso, tali interpretazioni variano da Regione a Regione generando confusione e lasciando ampio margine a posizioni contrarie agli interessi dei consumatori e delle imprese. È auspicabile un forte impegno, da parte del Governo, per evitare che l'azione legislativa dello Stato risulti sproporzionatamente minimale rispetto a quella delle Regioni. Questo per portare ordine in un settore che ne ha forte necessità.

Contrasto all'abusivismo – “Viaggiare senza problemi”.

È necessario l'innalzamento di barriere a contrasto dell'abusivismo, forma di illegalità sempre più diffusa nel settore turistico, favorita dal web e dai social network. Queste pratiche penalizzano le aziende che operano nel rispetto delle leggi e col possesso dei requisiti da queste stabilite: Direttore Tecnico, autorizzazione, polizza di Responsabilità Civile, copertura per eventuale insolvenza e/o fallimento.

Il passaggio delle competenze di verifica e controllo dalle Province ai Comuni ha generato un black-out di **Infotrav** (<https://www.infotrav.it/index.do>), sistema controllato dal Ministero del Turismo, che aveva il compito di evidenziare al mercato (*imprese, Enti, consumatori...*) le informazioni di maggiore importanza riguardanti le

agenzie di viaggio e i tour operator. Oggi, Infotrav è mancante di dati e controllo e si rivela totalmente inutile rispetto agli scopi per cui era nato.

È però necessario che le Istituzioni ed i consumatori, oltre a tutte le imprese interessate, possano contare su un data base aggiornato e completo, i cui dati siano disponibili a chiunque e in qualsiasi momento, senza limitazioni di sorta.

AIAV, già dal 2018, ha creato una piattaforma denominata **Viaggiare senza problemi** (<https://viaggiaresenzaproblemi.it/>) aperta – ovviamente a titolo completamente gratuito - ad agenzie e tour operator, per raccogliere i dati relativi al possesso dei requisiti di legge necessari alla loro operatività. La visualizzazione di questi dati risulterebbe di grande vantaggio per tutti i consumatori e le imprese, che potrebbero consultarla liberamente senza alcun vincolo o limite.

AIAV si è dichiarata disponibile a cedere la piattaforma al Ministero del Turismo, garantendone l'assistenza e manutenzione per i successivi due anni dal momento della cessione, il tutto, ancora, a titolo completamente gratuito.

Revisione del regime del margine, ex art. 74ter DPR 633/72.

Il regime del margine, ex art. 74 ter del dpr 633/72, applica l'IVA al 22% sulla differenza tra i corrispettivi ed i costi sostenuti, a diretto vantaggio dei viaggiatori.

Quando i costi siano superiori ai corrispettivi si genera il cosiddetto credito di costo che può essere **solo** riportato al periodo successivo e dedotto sempreché nasca un debito iva 74 ter da versare. L'applicazione della maggiore aliquota IVA al 22% sui viaggi "tutto compreso" pesa estremamente al settore e comporta, altresì, notevoli restrizioni: l'art. 74ter c. 4 non permette conguagli d'imposta a favore o contro l'agenzia per effetto di variazioni nei costi preventivati al momento della conclusione del contratto. Nella deduzione dei costi su cui calcolare il margine entrano solo quelli a diretto vantaggio del viaggiatore, quindi i costi relativi a servizi direttamente usufruiti.

Non entrano nel calcolo i costi indiretti relativi al pacchetto, quali le consulenze per l'organizzazione, le spese pubblicitarie, quelle dei cataloghi, le provvigioni e tanto meno le spese generali. L'IVA, su questi servizi indiretti, resta detraibile secondo i criteri del regime ordinario. Ordunque, non potranno essere portati in aumento della base imponibile dei costi 74 ter.

Sempre nell'ottica di avvantaggiare le aziende italiane del settore, crediamo sarebbe opportuno rivedere la detrazione del credito di costo 74 ter sull'IVA a debito (*nel regime ordinario*) nonché un'agevolazione dell'aliquota IVA nella considerazione che i servizi singoli, in Italia, sono in gran parte assoggettati all'aliquota del 10%.

Concludendo, ci auguriamo che questo Piano Strategico venga attuato nella sua forma più completa e soddisfacente per l'intera industria del turismo e, da parte nostra, offriamo al Ministero del Turismo la più ampia disponibilità e collaborazione.