

+

Commissioni speciali riunite

Senato della Repubblica

e

Camera dei Deputati

Atto del Governo n. 6

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE e che abroga la direttiva 90/314/CEE

24 aprile 2018



ASSOCIAZIONE ITALIANA CONFINDUSTRIA ALBERGHI

A.C. 515

*Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE e che abroga la direttiva 90/314/CEE*

Illustri Presidenti, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione, che ci permette di svolgere alcune considerazioni sullo schema di decreto legislativo in attuazione della cd nuova direttiva pacchetti che costituisce un passaggio chiave per lo sviluppo dell'industria turistica del nostro paese.

La direttiva UE 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai pacchetti turistici e ai servizi collegati, ha come obiettivo quello di aggiornare la normativa in tema di pacchetti turistici alla luce dei cambiamenti intervenuti negli oltre 20 anni trascorsi dall'adozione della direttiva 90/314/CEE recepita nel nostro ordinamento con il Dlgs 111 del 1995

Nell'arco di tempo considerato il mercato del turismo è profondamente cambiato, soprattutto in conseguenza della diffusione di internet che nel settore ha trovato, prima che in altri, larga diffusione contribuendo ad una profonda innovazione e rinnovamento dei modelli di business e di fruizione dell'esperienza di viaggio e vacanza.

L'intervento del Legislatore europeo risponde quindi ad una esigenza di rinnovamento ed adeguamento ai nuovi modelli volendo offrire ai consumatori un livello di tutela più elevato ed uniforme, rispetto anche alle modalità di acquisto on line.

Se da una parte appare quindi evidente l'impegno per l'aggiornamento del corpus normativo relativo ai pacchetti turistici - la direttiva 2015/2302, tra gli altri, estende l'ambito di applicazione delle norme anche ai pacchetti turistici e ai servizi turistici combinati offerti online - dall'altro, appare anacronistico e contrario agli obiettivi di garantire condizioni di adeguata concorrenzialità nell'esercizio dell'attività



ASSOCIAZIONE ITALIANA CONFINDUSTRIA ALBERGHI

economica, procedere ad un ampliamento indiscriminato della nozione di pacchetto turistico, con il rischio di includere servizi che fanno intrinsecamente parte di altro servizio turistico.

Di fatti, secondo quanto previsto dall'attuale schema di decreto di attuazione della direttiva 2015/2302, per pacchetto si intende "... la combinazione di almeno due tipi diversi di servizi turistici ai fini dello stesso viaggio o vacanza ...", intendendosi come servizi turistici:

- il trasporto di passeggeri
- l'alloggio (qualora non costituisca parte integrante del trasporto passeggeri e non sia destinato ai fini residenziali o per corsi di lingua di lungo periodo)
- il noleggio di auto, o altri veicoli a motore che richiedono una patente di categoria A,
- qualsunque altro servizio turistico che non costituisca parte integrante dei primi tre.

Sono evidenti i rischi di una così ampia definizione, in particolare per quanto riguarda le conseguenze sull'attività alberghiera.

Infatti per le aziende dell'ospitalità, l'offerta di servizi non si esaurisce nel solo servizio di alloggio, ma include, in virtù delle mutate esigenze del cliente-viaggiatore, una serie ulteriore di servizi aggiuntivi che fanno comunque intrinsecamente parte del servizio "primario" dell'alloggio.

Ci si riferisce, ad esempio, al servizio transfer tra la struttura ricettiva e un aeroporto o una stazione ferroviaria, alla somministrazione di alimenti e bevande, alla pulizia delle camere, all'animazione e le altre attività ludiche e/o sportive, all'accesso a piscina, spiaggia, sauna, centro benessere, palestra, noleggio sci, biciclette, sale riunioni, centro congressi incluso per i clienti della struttura ricettiva, nonché l'acquisto, per conto del cliente, di skipass, biglietti per attrattori turistici, parchi termali, eventi e manifestazioni.



Da queste considerazioni la necessità di specificare, nell'ambito del testo e nella relazione di accompagnamento, gli ulteriori servizi turistici intrinsecamente connessi a quello dell'alloggio che si sottraggono alla nuova disciplina dei pacchetti turistici, consentendo all'albergatore di svolgere la propria attività senza necessità di assumere la qualifica professionale di organizzatore di viaggi.

Oggi dopo oltre 20 anni e l'avvento di internet, le modalità di acquisto e fruizione del viaggio sono completamente cambiate con la possibilità per il cliente/viaggiatore di conoscere preventivamente le caratteristiche dell'offerta e di confrontarle in rete questo sempre di più in un contesto di concorrenza internazionale.

Nel contempo il concetto stesso di attività ricettiva è stato profondamente modificato integrando una serie di servizi che identificano e posizionano sul mercato l'offerta secondo stilemi che sono ormai riconosciuti a livello internazionale e su cui si misura la capacità di concorrere delle singole strutture e del Paese.

Una crescita qualitativa ed una articolazione del mercato che sono il naturale riflesso dell'evoluzione della domanda che tende ad ampliarsi qualitativamente e quantitativamente con utenze provenienti dalle più diverse culture ed esperienze.

Malgrado la crisi, il 2017 è stato l'ottavo anno consecutivo di crescita della domanda turistica a livello mondiale. Con 1,322 miliardi di arrivi turistici, il 2017 ha fatto segnare un + 7% rispetto all'anno precedente. Un trend destinato a crescere, alimentato da nuovi turisti che provenienti dalle più diverse aree del globo che il nostro paese deve poter sempre di più intercettare.

Una domanda che spinge l'offerta alberghiera internazionale ad un'attenta segmentazione capace di rispondere alle più diverse, articolate e complesse esigenze del mercato e nel contempo valorizzare le specifiche peculiarità del Paese.

Appare quindi particolarmente pericolosa ed antistorica la formulazione adottata nello schema di decreto che, in maniera ultronea rispetto agli



obiettivi del Legislatore europeo, prefigura un'estensione abnorme del concetto di Pacchetto turistico.

Nel merito quindi, l'art. 33, dopo avere identificato come elementi del pacchetto turistico i servizi di trasporto, alloggio e noleggio di mezzi di trasporto a motore, nonché qualunque tipo di servizio che non costituisca parte integrante di essi, demanda ai successivi commi 2 e 4 l'identificazione rispettivamente di quanto "non è pacchetto turistico" e quanto "non è servizio collegato".

Ma i criteri esimenti proposti appaiono largamente insufficienti e lacunosi andando ad identificare come parametri il valore economico degli stessi (su cui si tornerà più avanti) e le modalità di vendita senza chiarire l'aspetto legato a quei servizi che sono intrinseci e connaturati all'offerta di cui costituiscono "parte integrante".

A riguardo non aiuta neppure la lettura dei "considerando" della Direttiva che (n.17) citando solo alcuni servizi tra quelli tipicamente inseriti nell'offerta di alloggio (servizi di trasporto su brevi distanze come il trasporto di passeggeri nell'ambito di una visita guidata o i transfer tra una struttura ricettiva e un aeroporto o una stazione ferroviaria, i pasti, le bevande, la pulizia dell'alloggio, l'accesso a strutture in loco, quali ad esempio piscina, sauna, centro benessere, palestra), apre un largo fronte di criticità rispetto ai molti servizi non specificatamente citati e peraltro altrettanto diffusi (es l'animazione e le altre attività ludiche e/o sportive, accesso spiaggia, noleggio sci e biciclette, sale riunioni, centro congressi incluso per i clienti della struttura ricettiva, nonché l'acquisto, per conto del cliente, di skipass e di biglietti per attrattori turistici, parchi termali e manifestazioni).

La relazione di accompagnamento allo schema di Decreto Legislativo, nell'evidenziare a commento dell'art. 33 il venire meno del trasporto come servizio necessario, indica a titolo esemplificativo l'offerta del villaggio turistico come "pacchetto turistico", laddove questa preveda oltre all'alloggio ed eventuali visite guidate anche le attività sportive e l'animazione.



Ipotesi questa che appare quanto meno sorprendente considerato che tali attività sono con tutta evidenza parte integrante e caratterizzante del servizio di alloggio presso tali strutture.

Colpisce inoltre che la stessa relazione ritenga necessario sottolineare che l'attività di pulizie delle camere debba considerarsi intrinseca al servizio di alloggio.

Appare evidente quindi che la formulazione proposta non permette di chiarire quali servizi debbano essere considerati parte integrante dell'offerta di alloggio e rischi anzi di condizionare lo sviluppo dell'offerta turistica e in alcuni casi addirittura portare ad un arretramento.

Anche la previsione, sempre all'art. 33, che prevede l'esclusione dalla definizione di pacchetto turistico per quei servizi che non superano il 25% del valore della combinazione, non appare adeguata, ne scivra da rischi.

Va infatti considerato che l'adozione di un simile criterio è destinata a penalizzare proprio le fasce più deboli dell'offerta che applicando livelli tariffari più contenuti, molto difficilmente potranno trovare servizi che possano integrarsi nel rispetto di tali limiti.

A questo si aggiunge il fatto che la tariffazione viene considerata ormai prevalentemente per camera, solo in alcuni casi per persona, mentre per i servizi, il valore è riferito ai singoli, con l'effetto quindi di penalizzare le soluzioni di alloggio più economiche nonché i nuclei familiari più numerosi ed in generale le formulazioni di viaggio "budget".

Inoltre è necessario sottolineare che l'adozione di un simile criterio finirebbe per confliggere con uno degli obiettivi primari del settore e delle relative politiche che mira a superare la stagionalità che condiziona molte realtà turistiche del nostro paese.



Paradossalmente proprio quando si cerca di sostenere la domanda con tariffe concorrenziali e con la valorizzazione di eventi ed iniziative, ci si troverebbe nella oggettiva impossibilità di farlo.

L'impegno degli operatori e dei territori a favore del superamento della stagionalità o dell'ampliamento dei periodi di apertura si troverebbe vanificato dall'impossibilità di potenziare l'offerta, in un contesto di tariffe necessariamente contenute, attraverso la valorizzazione di iniziative ed eventi.

Va sottolineato che l'industria alberghiera evidenzia un nesso univoco e diretto tra occupazione e crescita qualitativa e quantitativa. Al prolungamento della stagione, se non dove possibile all'apertura annuale, corrisponde una crescita occupazionale nella struttura e nell'indotto.

Ma l'ampliamento delle giornate di apertura permette anche una migliore distribuzione dei flussi e gestione dei servizi locali, con importanti ricadute sulla collettività residente e sulle altre attività economiche del territorio.

La possibilità di stimolare la domanda nei periodi di bassa stagione turistica con tariffe più basse ed offerte di eventi, iniziative e servizi, risponde ad una più ampia esigenza di rafforzamento del settore e di consolidamento del pil turistico.

Tutto ciò considerato, appare evidente che la formulazione proposta non risponde alle esigenze del mercato ed alle specificità dell'offerta nel nostro Paese e rischia di ostacolare lo sviluppo turistico e di condizionare la competitività delle nostre imprese.

In assenza di opportune modifiche, servizi consolidati da tempo nell'offerta alberghiera non potranno più essere erogati direttamente dall'operatore, ma veicolati tramite terzi o gestiti in proprio come pacchetti, ma comunque con un necessario incremento dei prezzi a danno del consumatore e della competitività del Paese.



Si ritiene che tali criticità possano essere superate o quanto meno contenute da un'elencazione esplicita e non esaustiva dei servizi da considerarsi parte integrante del servizio di alloggio, da inserirsi nell'articolato stesso o subordinatamente nel preambolo normativo del Decreto Legislativo.

Analogamente per quanto attiene il limite del 25%, si propone il mantenimento della locuzione originaria prevista all'art. 3 della Direttiva con il più generico riferimento ad una "parte sostanziale del valore della combinazione".

Tali soluzioni potrebbero trovare spazio nei commi 2 e 4 dell'art. 33 così riformulati

*«2. Non è pacchetto turistico una combinazione di servizi turistici in cui sono presenti uno dei tipi di servizi turistici di cui al comma 1, lettera a), numeri 1), 2) o 3), con uno o più dei servizi turistici di cui al comma 1, lettera a), numero 4), se tali ultimi servizi, alternativamente, non rappresentano una parte sostanziale del valore della combinazione, ovvero sono selezionati e acquistati solo dopo l'inizio dell'esecuzione di un servizio turistico di cui a comma 1, alla lettera a), numeri 1), 2) o 3), ovvero fanno intrinsecamente parte di un altro servizio turistico. A tal proposito, fanno intrinsecamente parte del servizio turistico alloggio, di cui al comma 1, lettera a) numero 2) tra gli altri, i servizi di trasporto su brevi distanze come il trasporto di passeggeri nell'ambito di una visita guidata o i transfer tra una struttura ricettiva e un aeroporto o una stazione ferroviaria, i pasti, le bevande, la pulizia dell'alloggio, l'animazione e le altre attività ludiche e/o sportive, noleggio sci e biciclette, l'accesso a strutture in loco, quali ad esempio piscina, spiaggia, sauna, centro benessere, palestra, sale riunioni, centro congressi incluso per i clienti della struttura ricettiva, nonché l'acquisto, per conto del cliente, di skipass, di biglietti per attrattori turistici, parchi termali e manifestazioni.»*

*«4. Non costituisce un servizio turistico collegato l'acquisto di uno dei tipi di servizi turistici di cui al comma 1, lettera a), numeri 1), 2) o 3) con uno o più dei servizi turistici di cui al comma 1, lettera a), numero 4), se questi ultimi servizi non rappresentano una parte sostanziale del valore della combinazione.»*

