



*"SCHEMA DEL PIANO STRATEGICO DI SVILUPPO DEL TURISMO,  
PER IL PERIODO 2023-2027"  
(AG n. 39)*

*CAMERA DEI DEPUTATI  
X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)*

*Roma, 9 maggio 2023*

Onorevole Presidente e Onorevoli Deputati,

ringraziamo innanzitutto per averci convocato in audizione sul Piano Strategico del Turismo 2023-2027.

Il testo nasce in parte dalla raccolta dei documenti presentati e discussi agli Stati Generali del Turismo - convocati a Chianciano a fine ottobre 2022 - e in parte dai lavori preparatori di tale evento. Un processo di condivisione piuttosto breve.

Il primo auspicio che qui esprimiamo è che l'appuntamento con l'adozione del Piano Strategico di Sviluppo del Turismo in Italia – come lo definisce l'articolo 34-quinquies del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 – torni ad assumere, con l'approvazione del documento oggi in esame, il suo ruolo di programmazione e guida nei passaggi di sviluppo del settore, secondo una logica concreta e pienamente applicata di monitoraggio e misurazione degli obiettivi conseguiti, mediante analisi congiunta degli stakeholder pubblici e privati ed con aggiornamento costante.

Il Piano che oggi analizziamo appare, sotto questo profilo, piuttosto solido e ben congeniato, dal momento che prevede esplicitamente azioni orizzontali di governance e monitoraggio con l'apertura di piattaforme di condivisione di policy, azioni a livello settoriale e territoriali, politiche e best practice, tanto con le Regioni, quanto a livello interministeriale e, soprattutto, con le imprese e categorie, i così definiti stakeholder. Non comprendiamo tuttavia perché, nello schema presentato nel documento, questi tre momenti di confronto sembrano destinati a condursi in sedi separate tra loro. Se così fosse si perderebbe l'effetto di sinergia e visione complessiva che era stato uno dei migliori risultati raggiunti in sede di predisposizione del PST 2017-2022. Una carenza che, se confermata, difficilmente potrebbe oggi essere superata con sintesi da operare nell'ambito del Comitato Permanente di Promozione del Turismo in Italia. Ricordiamo infatti che l'attuale composizione di tale Organo, ricca di esperti di nomina ministeriale, riserva alle rappresentanze degli operatori e delle categorie del settore un solo posto, su oltre cinquanta componenti.

Venendo ora al contenuto specifico del Piano strategico del turismo 2023-2027, sul quale siamo chiamati a dare il nostro contributo in questa sede, prescindendo dall'ampia parte introduttiva, di descrizione dello stato dell'arte e del percorso che ha portato alla sua predisposizione, condividiamo la strutturazione del documento in 5 pilastri strategici, che in parte riprendono e in parte modificano lo schema del precedente PST 2017-2022: in particolare laddove si inserisce la sostenibilità – nelle sue accezioni ambientale, sociale ed economica – come uno dei punti base della struttura, anziché degli elementi di successiva articolazione.

Con riguardo al pilastro della governance, che impatta in maniera significativa sulla nostra attività di coordinamento e che viene correttamente posto al centro del Piano, non possiamo tuttavia non osservare come, ormai da 11 anni, anche dopo la tanto auspicata istituzione del Ministero del Turismo, non si sia ancora riusciti a definire, in maniera univoca sul territorio

nazionale, quali siano le attività classificate come “turistiche”, almeno per quanto riguarda quelle gestite in forma di impresa.

Governare i successivi passaggi e l’applicazione del Piano in analisi senza avere un chiaro perimetro di riferimento delle categorie che ne sono protagoniste attive e dirette, e di quelle che, pur appartenendo a perimetri non esclusivamente turistici, costituiscono elementi fondamentali o facilitatori potenti dello sviluppo che il Piano prospetta, non sarà cosa facile. In tale senso, evidenziamo come, anche nel documento in esame, la composizione degli elementi dell’offerta, illustrata a pagina 101 nella descrizione del sistema del Tourism Digital Hub, risulti parzialmente incoerente con i successivi passaggi di declinazione settoriale, che costituiscono la base dei capitoli da 6 a 13.

Particolarmente apprezzabile risulta il fatto che vengano elencati, nel documento, interventi chiaramente identificabili per ciascuno dei temi della digitalizzazione, sostenibilità, inclusione e formazione, a riprova di un’impostazione concreta e che, proprio per questo troverà, nei successivi passaggi di “messa a terra”, momenti tanto significativi quanto delicati, ai quali le rappresentanze di categoria dovranno partecipare attivamente.

Se, come detto sin qui, i pilastri strategici sono condivisibili, più difficile risulta comprendere le declinazioni settoriali che, per come descritto nel Piano, su tali pilastri devono andare e intersecarsi. Ciò in quanto sembrano essere inseriti, in un tutt’uno e secondo logica che non è chiaro se sia matriciale o sequenziale, categorie tipiche della domanda – come turismo organizzato, turismo culturale, turismo leisure e turismo di alta gamma – con categorie dell’offerta – fiere e miche, strutture ricettive – e altresì con tematiche ancor più trasversali, come il wellness. Un’elencazione che appare comunque incompleta – anche alla luce della sezione di descrizione della domanda del già richiamato schema del Tourism Digital Hub – e che potrebbe invece corrispondere, ma il documento non lo chiarisce, agli elementi su cui il Piano è destinato a concentrarsi nel suo orizzonte di sviluppo quinquennale.

Riteniamo che la raggiungibilità delle destinazioni sia un elemento strategico per lo svolgimento delle attività turistiche. A tal fine, è necessario migliorare i sistemi di collegamento e le infrastrutture per trasporto e turismo al servizio del Mezzogiorno e di aree isolate, montane, insulari e costiere, così come integrare le diverse forme di trasporto e collegare i principali hub con la rete ferroviaria ad alta velocità. Il rafforzamento delle infrastrutture, il miglior funzionamento del sistema dei trasporti, nonché la riduzione del costo dei biglietti, sono elementi essenziali, anche in considerazione delle preferenze dei turisti europei in tema di trasporto sostenibile.

Riteniamo altresì che l’accessibilità turistica sia un tema che corrisponde a una specifica direttrice di miglioramento dell’offerta, oltre che a un segmento di mercato da sviluppare adeguatamente, e che, pertanto, dovrebbe essere declinata autonomamente nel Piano, non unitamente alla questione della mobilità. Senza considerare l’importanza dell’accessibilità dell’offerta anche in senso logico, oggi fortemente connessa alla disponibilità di reti di trasmissione dati veloci ed efficienti, che continuano invece a mancare in molte aree turistiche, a partire da quelle montane. Non ci sembra inoltre di vedere adeguatamente

sviluppato, nella parte del Piano dedicata al turismo sportivo, un focus sul turismo ciclistico, alla luce dell'incredibile sviluppo di domanda che tale segmento sta facendo registrare, anche in relazione all'organizzazione di eventi importanti ed estremamente popolari. In tale ambito, vanno sostenuti il miglioramento e l'accessibilità dei servizi cicloturistici, anche all'interno delle strutture ricettive, prevedendo il potenziamento di infrastrutture a supporto: bikepark, aree di sosta, nodi intermodali, e altri servizi specifici.

In relazione alla formazione del personale e allo sviluppo delle competenze, risulta fondamentale puntare su tre direttrici. Quella dello skilling, cioè creare competenze di base e specialistiche per il settore turistico, per sopperire all'attuale carenza di personale specializzato, risultato anche dello scenario pandemico appena concluso; quello del reskilling, vale a dire riqualificare/riconvertire gli attuali profili che operano nella filiera turistica, laddove obsoleti, fornendo competenze necessarie per occuparsi di nuove attività; e infine quello dell'upskilling, accrescendo le competenze delle persone nel medesimo ruolo.

Per concludere questa breve panoramica introduttiva, prima di lasciare spazio alle considerazioni dettagliate e specifiche espresse, di seguito, dalle rappresentanze di categoria che nel nostro sistema si riconoscono, osserviamo che il Piano Strategico del Turismo 2023-2027 si inserisce in un contesto che, se da un lato registra l'uscita dalla crisi conseguente alla pandemia – di cui indubbiamente il turismo ha pagato il conto più alto – dall'altro affronta problematiche nuove e vecchie questioni rimaste insolite. Alla necessità, ormai improcrastinabile, di intervenire su un Codice del Turismo rimasto ampiamente incompleto - dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 2012 che ne ha dichiarato illegittima buona parte dell'articolato – seguono quelle di mettere in campo strumenti efficaci per la lotta all'abusivismo – in parte già previsti per legge ma rimasti sospesi nel passaggio alla fase applicativa – di integrare efficacemente lo sviluppo del sistema di trasporti con la pianificazione turistica, anche in logica intermodale, per raggiungere agevolmente le aree interne e della montagna, di prevedere un assetto normativo che tenga conto dello sviluppo tecnologico, soprattutto in tema di commercializzazione on-line, con le connesse opportunità ma anche criticità e rischi e, infine, di conferire allo sfruttamento turistico della risorsa demaniale un quadro di norme certo e coerente con il nostro modello - unico nel panorama internazionale – in base al quale potere investire con una visione ragionevolmente certa, almeno nel medio termine. Si aggiungono però oggi nuovi elementi da attenzionare. Una carenza senza precedenti di risorse umane, su cui intervenire tanto con l'inserimento ex novo di lavoratori e collaboratori opportunamente formati, quanto con l'aggiornamento delle competenze di quelli già operanti nel settore; la necessità di una politica del credito studiata appositamente per le caratteristiche del settore turismo, soprattutto in esito agli effetti dell'emergenza pandemica ed ai nuovi sviluppi da programmare, anche in coerenza con gli obiettivi del Piano Strategico; nuovi interventi, finalmente di natura strutturale, che supportino la riqualificazione delle strutture, tenendo conto del caro energia, della necessità di ottimizzare l'utilizzo delle risorse idriche, - alle quali, ad esempio, il PNRR non dedica particolare attenzione - e dell'impennata inflattiva tutt'altro che sopita, con le pesanti conseguenze che stiamo registrando sulle scelte di vacanza, soprattutto delle famiglie, già per l'estate in arrivo. Sono solo alcuni esempi.

## **AGENZIE DI VIAGGIO E TOUR OPERATOR**

Va innanzitutto espresso apprezzamento per la **vision** e per gli obiettivi posti dal Piano in merito all'attività di organizzazione svolta dal comparto delle agenzie di viaggio, in ordine al mercato incoming, constatando che, coerentemente con l'impostazione di promozione della destinazione Italia, il Piano tende a incentivare tale fondamentale componente della offerta turistica. Questa visione andrebbe anche estesa, con analoghe logiche di sviluppo, competitività e sostegno, al versante di attività dell'outgoing, che rappresenta un'importante fetta di fatturato del settore tour operating. Incoming ed outgoing sono infatti due facce della stessa medaglia: i flussi in uscita co-partecipano alla sostenibilità economica del sistema turismo e portano valore all'intera filiera. Nell'outgoing lavorano aziende italiane, che creano occupazione e gettito fiscale. In questo campo, andrebbe, ad esempio, implementata la disposizione dell'articolo 45 del Codice del Turismo che, in base alle competenze attribuite al Ministero degli Esteri, prevede che, nel corso della prenotazione dei viaggi all'estero, i viaggiatori si registrino sul sito [www.viaggiareassicuri.it](http://www.viaggiareassicuri.it) e [www.dovesiamonelmondo.it](http://www.dovesiamonelmondo.it), siti istituzionali del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, onde consentire alle competenti funzioni di avere una costante mappatura dei viaggiatori e fornire informazioni e assistenza ai connazionali che si trovano all'estero, sia per viaggi leisure che per business travel.

In relazione all'obiettivo, dichiarato nel Piano, di **sviluppare la competitività delle agenzie di viaggio**, tanto nell'attività di organizzazione di pacchetti quanto in quella di distribuzione, si condivide l'opportunità di adottare modelli di marketing e di promozione delle destinazioni turistiche, strumenti di partenariato con il pubblico che incentivino il ruolo e amplino il valore delle agenzie stesse, nonché di ampliarne la competitività sul mercato tramite la costituzione di aggregazioni di filiera - come le reti di impresa - con appositi incentivi. Tali modelli dovranno tuttavia ispirarsi alla corretta distribuzione delle competenze ed al rispetto di ruoli e funzioni tra la componente pubblica e quella privata, per evitare possibili sovrapposizioni o situazioni di interferenza nelle dinamiche del mercato da parte degli strumenti di governance pubblica. Condivisibile appare, a tale riguardo, quanto indicato nell'avviso pubblicato a Marzo 2023 dal Ministero del Turismo, per l'adesione al progetto TDH - Tourism Digital Hub, dove si esclude che il portale Italia.it svolga funzioni di vendita e commerciali, riservandole alle imprese turistiche: ma, poiché il bando prevede l'adesione di soli fornitori di servizi turistici di cui all'articolo 33, comma 1, lettera a) n. 4 del già richiamato Codice del Turismo, escludendo una vasta gamma di fornitori di altri servizi turistici come alloggio e trasporti, e soprattutto i pacchetti di viaggio, si richiede che venga prevista l'estensione del TDH anche ai fornitori di tali servizi e agli organizzatori dei pacchetti, che costituiscono la maggior parte dell'offerta turistica. Andrebbe inoltre rimarcato il valore professionale dell'assistenza personale e diretta svolta dall'agenzia di viaggio alla clientela, anche tramite la figura professionale del Direttore Tecnico di agenzia che, in tale fondamentale ruolo di customer care, qualifica l'attività agenziale nel nuovo

modello di turismo organizzato e di professionalità nella creazione, promocommercializzazione e vendita del prodotto turistico Italia.

Tra i nodi cruciali su cui il Legislatore, anche alla luce delle indicazioni del Piano Strategico del Turismo 2023-2027, è chiamato a un rapido intervento, adottando politiche efficaci che realizzino quei cambiamenti strutturali che il settore attende in ottica di sviluppo, con ricadute positive sull'intera filiera, nonché sull'occupazione e sull'economia, il comparto delle agenzie di viaggi e tour operator richiama la necessità di **intervenire sul Codice del Turismo** dove, a seguito del pronunciamento della Corte Costituzionale del 2012, tra le parti che risultano incomplete e deficitarie, vi è la definizione di agenzia di viaggi e turismo, contenuta nell'articolo 18, che è stato abrogato non per ragioni di merito ma in quanto tale definizione rientrava tra i compiti rimessi alle Regioni ed alle Province autonome, in base a quanto previsto all'articolo 1 dell'accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome recepito dal DPCM 13 settembre 2002. Ora, poiché tale DPCM, essendo attuativo della Legge 135 del 2001, superata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, deve ritenersi a sua volta superato, e dal momento che la Corte Costituzionale nulla ha opinato in merito alla competenza statale nel legiferare sulla definizione di impresa turistica, si ritiene che ricorrono i presupposti perché venga reintrodotta la definizione di agenzia di viaggio a livello di legislazione nazionale, in quanto di competenza dello Stato quale definizione rientrante nell'ordinamento civile e commerciale, ferme restando le competenze delle Regioni nel regolamentarne l'esercizio.

Altro elemento fondamentale è quello delle **risorse umane**, per sostenere lo sviluppo di nuove competenze e recuperare quelle andate perdute nella fase pandemica, stimate nel 20% rispetto al 2019. La carenza di personale, tanto ad alta quanto a intermedia funzione professionale, si configura come un'emergenza che rischia di colpire l'incoming proprio nel momento in cui i numeri fanno sperare in un'estate di grande ripartenza. Mancano quasi 7.000 autisti di bus turistici per la scarsa disponibilità di addetti con patente e competenze adeguate, e si registra una gravissima penuria di guide turistiche nazionali, legata al fatto che gli esami di abilitazione sono fermi, in attesa da 10 anni della nuova normativa per queste figure, che deve tener conto anche delle più recenti tendenze della domanda, come ad esempio cicloturismo, cammini e outdoor. Attendiamo il decreto ministeriale su questo tema, annunciato il 3 maggio scorso dal Ministro del Turismo, e ne auspichiamo una rapidissima attuazione, anche per quanto attiene all'apertura dei bandi.

La **formazione**, nell'ambito del nuovo panorama delle conoscenze e competenze, deve consentire agli agenti di viaggio, al loro personale ed a tutti gli addetti del settore, di spendere una professionalità idonea - sempre più multidisciplinare e qualificata - a soddisfare una domanda stimolata anche dai social e da internet, per abbattere l'asimmetria informativa che si registra tra professionisti e consumatori. Con l'obiettivo di ricostruire il patrimonio di forza lavoro andato perduto in questi anni, è necessario attivare percorsi - che approfondiscano anche le tecniche di comunicazione, marketing e vendita con i nuovi strumenti digitali e delle regole del market place - che siano individuati attraverso la collaborazione con le Organizzazioni degli operatori, orientati a formare nuove competenze e

a consolidare quelle necessarie al mercato del lavoro, che rendano il settore più appetibile come sbocco professionale. Si segnala l'impegno, in corso da diversi anni, di FTO-Federazione del Turismo Organizzato, con l'Università della Bicocca per il master sul turismo. Sempre FTO è recentemente diventata socio della Fondazione Its Innovaprofessioni, il sistema che mette insieme le scuole di alta formazione istituite per il training di tecnici superiori nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività del nostro Paese. In tale contesto, un taglio deciso del cuneo fiscale consentirebbe di recuperare risorse umane e rilanciare gli investimenti.

Sul nevralgico tema dei **trasporti**, va operato un ripensamento della normativa sull'overbooking, in particolare quello aereo, introducendo efficaci regimi sanzionatori per il mancato rispetto dei termini di erogazione dei servizi adottati a contratto, a scapito della stabilità e crescita della offerta turistica e del livello di affidabilità percepito dal consumatore. In tale ottica si ritiene anche necessario che venga prevista l'istituzione di fondi di garanzia per eventuali fallimenti o procedure concorsuali dei vettori aerei, finanziati tramite il versamento, da parte dei medesimi, di una percentuale sui proventi della biglietteria o con le sanzioni pecuniarie comminate da ENAC o dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Si tratterebbe di una garanzia in linea con quella già richiesta dalla normativa Comunitaria alle agenzie di viaggio. Si segnalano inoltre criticità via via maggiori legate al sostanziale dominio delle compagnie low cost sugli aeroporti italiani, che produce effetti negativi a cascata, in primis sui passeggeri e di conseguenza sulla tenuta del sistema turistico in generale. Si tratta di una situazione di sostanziale monopolio, dove i vettori low cost, complice l'assenza di una forte compagnia di bandiera, detengono in Italia il 65% del mercato del trasporto aereo passeggeri, contro una media europea del 32%, 28% in Germania: il 65,4% di questo mercato è nelle mani di Ryanair e quote minori sono appannaggio di EasyJet, Wizz Air, Volotea. In alcuni scali la compagnia irlandese ha deciso unilateralmente di sospendere i voli – ad esempio a Comiso-Ragusa – interferendo sul diritto alla mobilità e alla libera circolazione dei cittadini. La già richiamata mancanza di un vettore di bandiera forte e le difficoltà nell'assicurare collegamenti per la Sicilia e la Sardegna completano un quadro davvero preoccupante. Occorre ricordare che i vettori privati ricevono incentivi per presidiare uno scalo: è lecito chiedersi quanto questa politica violi la concorrenza e metta paradossalmente in difficoltà un territorio, il cui sviluppo economico ha bisogno di certezze e programmazione. A ciò si aggiunge il fatto che le agenzie di viaggio, ormai da qualche tempo, sono impossibilitate a operare l'acquisto e i correlati servizi di intermediazione di biglietti aerei del vettore Ryanair, a causa dell'intervenuto blocco degli account utilizzati per la prenotazione per conto dei propri clienti. Ciò sta creando gravissimi disagi ai passeggeri, con un duplice danno al sistema del trasporto aereo nazionale: da un lato si impedisce a migliaia di aziende italiane di fare il proprio lavoro, ossia vendere viaggi o prenotare biglietti su incarico dei clienti; dall'altro, un'ampia fascia di popolazione non può volare da e per numerose destinazioni, soprattutto soggetti con disabilità, anziani, che o non hanno accesso alle tecnologie o, per propria comodità, non vogliono acquistare personalmente un biglietto. Ma anche i viaggi di istruzione ed il segmento del business travel sono così completamente tagliati fuori dal sistema low cost.

In materia di **credito**, è urgente che il Legislatore intervenga prevedendo che, in relazione alle esposizioni debitorie per i mutui e altri finanziamenti a rimborso rateale - compresi i canoni di leasing nei confronti di banche, di intermediari finanziari, e degli altri soggetti abilitati alla concessione del credito in Italia - tutte le imprese del settore turistico possano avvalersi, laddove ne ricorrano gli estremi, della sospensione del pagamento delle rate, e che i piani di rimborso delle rate o canoni così sospesi siano dilazionati senza alcuna formalità, secondo modalità che assicurino l'assenza di nuovi o maggiori oneri per le parti.

L'**abusivismo** colpisce in maniera pesante il settore in più ambiti della filiera, generando danni economici per i clienti finali e reputazionali per gli operatori. Le agenzie di viaggio e i tour operator, per operare, devono per legge possedere una licenza, indicare nel proprio organico un Direttore Tecnico abilitato e attivare, a tutela del viaggiatore, il Fondo di garanzia per insolvenza e l'assicurazione sulla responsabilità civile professionale. Ai fini di un contrasto efficace e deciso, che è attività di competenza statale, serve adottare norme a tutela della concorrenza nel settore, con richiamo specifico alla banca dati Infotraf del Ministero del Turismo che, debitamente aggiornata, può ben svolgere il ruolo di database pubblico di riferimento per il mercato e per i consumatori per verificare gli operatori abilitati all'esercizio dell'attività, consentendo di dotare ogni agenzia di un codice univoco nazionale, che faciliterà, anche nell'ambito delle vendite tramite canali online ed e-commerce, l'immediata identificazione della regolare attività dell'agenzia di viaggio o tour operator. Sono necessarie anche modalità più moderne di condivisione e aggiornamento dati tra le Amministrazioni interessate, dotando Regioni e Comuni di strumenti e personale che consentano di effettuare controlli capillari sul territorio, non solo e non tanto sulle agenzie regolarmente operative, ma sul "sommerso", con un adeguato regime sanzionatorio. Inoltre, si segnala che lo strumento digitale consente a operatori fuori dai confini italiani ed europei di operare sullo stesso nostro mercato nazionale senza essere sottoposti alla medesima imposizione fiscale e non sempre rispettando gli adempimenti previsti in materia di privacy e di protezione del consumatore. Si ritiene doveroso tutelare le imprese italiane da questi soggetti che, forti di un ingiusto vantaggio competitivo, oltre a non portare benefici di gettito fiscale, danneggiano migliaia operatori italiani. Va quindi attivata in tempi brevissimi una cabina di regia, cui partecipino anche le nostre Organizzazioni.

Manca, nel Piano, un intervento specifico sui **viaggi di istruzione**, significativo segmento del turismo organizzato e attività di cruciale importanza, didattica e umana, che coinvolge interessi rilevanti della collettività, oltre a rappresentare una importante fetta dei fatturati degli operatori turistici. Fiavet - Federazione Italiana Agenzie di Viaggi e Turismo - ha avanzato la richiesta di espungere dall'applicazione dal Codice degli appalti pubblici questo specifico comparto, per definire - d'intesa con i dicasteri competenti - una specifica normazione idonea a contemperare le peculiarità organizzative di tali viaggi con le esigenze degli Istituti di istruzione di ogni ordine e grado. L'istanza non è stata per ora recepita e, in merito alle numerose criticità, di cui la recente polemica sui costi elevati è solo l'elemento più attuale ed evidente, si chiede la ricostituzione del tavolo interministeriale - già riunitosi in più occasioni nel 2022, con la partecipazione dei Ministeri dell'Istruzione e del merito, del Turismo e dell'Economia e Finanze, oltre alle Organizzazioni del settore - per affrontare in

maniera organica le questioni aperte: inquadramento legale dei viaggi di istruzione nel regime del codice del turismo, escludendoli dalla sfera applicativa del codice degli appalti; armonizzazione nazionale delle procedure, richieste documentali, griglie di valutazione, accordi utilizzati dagli Istituti di istruzione; creazione di registri degli operatori in regola con abilitazioni, adempimenti fiscali, contributivi e assicurativi, come previsto nel Fondo nazionale di garanzia; incentivi a famiglie con redditi ISEE più bassi, attraverso l'erogazione di bonus anche rifinanziando i Fondi PON del Ministero dell'Istruzione e del Merito, nonché in favore di docenti e accompagnatori che partecipano attivamente alle realizzazioni di questa parte importantissima dell'iter formativo scolastico.

## **NAUTICA DA DIPORTO/PORTI TURISTICI**

Evidenziamo, in premessa, che negli altri Paesi Europei il Piano Strategico del Turismo è concreto strumento di pianificazione delle attività di sviluppo del settore e dirette alla soluzione dei problemi categoriali. Quello italiano, almeno per il comparto turistico portuale, appare più un lavoro di descrizione, peraltro non del tutto puntuale.

Riteniamo necessario e opportuno che si proceda al più presto all'individuazione e all'**elencazione di tutte le categorie di imprese che fanno parte del comparto turistico**, per evitare la criticità che abbiamo dovuto affrontare nel passato, con l'utilizzo di una quantità di codici ATECO per descrivere, di volta in volta, i destinatari delle misure di sostegno dedicate al settore nell'emergenza pandemica; ma ancor più oggi, per individuare gli operatori protagonisti degli sviluppi che il Piano prevede.

In tema di **sviluppo dell'offerta** e di modalità più incisive per promuovere le destinazioni e gli operatori che offrono servizi ad ogni tipologia di turista – che sempre più si basano su strumenti on-line - evidenziamo la necessità di avere disponibili bande di connessione che garantiscano prestazioni eccellenti su tutto il territorio nazionale. E ancora, sottolineiamo l'importanza di riqualificare le strutture dedicate alla nautica da diporto - anche dal punto di vista energetico - mettendo in campo misure agevolative, così come riteniamo indispensabile che l'attività di dragaggio e di movimentazione delle sabbie sia disciplinata da una procedura semplificata e diversa da quella applicata ai porti commerciali.

In tema di **demanio ad uso turistico e della nautica**, affermiamo, su solide basi giuridiche, che i porti, gli approdi e i punti di ormeggio di cui al DPR 509 del 1997, strutture dedicate alla nautica da diporto, non rientrano nel campo di applicazione della Direttiva Servizi e già sono, così come dovranno continuare ad essere in futuro, soggette a procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione delle relative concessioni. Sempre su questo importante aspetto, non possiamo non richiamare l'attenzione di questa Commissione sul problema dei decreti per la determinazione dei canoni demaniali, onere particolarmente significativo per un porto turistico, che per l'anno in corso si sono basati su indici di riferimento palesemente errati, e per i quali siamo stati costretti a dar corso ad azioni giudiziarie a tutela delle imprese portuali turistiche. Infine, la riforma della normativa sulle concessioni, che ci si appresta a

realizzare, dovrà riguardare anche il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione, prevedendo correttamente indennizzi in favore dei concessionari uscenti, con i relativi criteri di quantificazione, nonché le per ottenerli.

Incoraggiamo, in conclusione, la modifica della **definizione normativa dei Marina Resort** - azione prevista nel Piano Strategico in esame - studiando e definendo tale intervento in stretto collegamento con le nostre Organizzazioni, per evitare ulteriori problematiche interpretative ed applicative già verificatesi in passato.

## **RICETTIVITA' ALBERGHIERA**

Il primo tema, in questo caso, è quello del **sostegno alla riqualificazione**. L'offerta turistico ricettiva italiana ha registrato, negli ultimi trent'anni, un costante miglioramento: è cresciuta la dimensione media degli alberghi, ed è aumentato il numero di strutture appartenenti alle categorie medio alte. La soddisfazione per i risultati ottenuti non può tuttavia farci sedere sugli allori, anche perché il mercato pullula di competitor agguerriti, spesso favoriti da una struttura dei costi notevolmente più snella. Le imprese italiane possono vincere questa sfida solo puntando sulla qualità e hanno pertanto necessità di condizioni di sistema che agevolino e sostengano continui investimenti. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha realizzato importanti opportunità di sostegno agli investimenti, apprezzate ma che non possono essere considerate sufficienti. Occorre però ora definire uno strumento che sostenga in via ordinaria la riqualificazione delle strutture, anche nel campo dell'innovazione tecnologica e della sostenibilità, con un bando a sportello, senza clickday. La misura potrebbe essere finanziata con una quota delle risorse della tassa di soggiorno ed eventualmente cofinanziata dalle Regioni attingendo alle risorse europee.

Relativamente al **contrasto all'abusivismo**, l'autorizzazione ad accogliere turisti in contesti atipici, come case private, aziende agricole, famiglie di pescatori, ed altro, è solitamente motivata con l'esigenza integrare il reddito di soggetti economicamente deboli, che dovrebbero poter svolgere le relative attività in via occasionale, e comunque accessoria rispetto all'attività principale. Grazie alla sostanziale assenza di controlli, il fenomeno è proliferato in modo indiscriminato, allontanandosi dall'originario principio ispiratore e dando luogo a situazioni di concorrenza sleale, che danneggiano tanto le imprese turistiche tradizionali quanto coloro che gestiscono in modo corretto le nuove forme di accoglienza. Si richiede che venga applicato un principio sacrosanto: stesso mercato, stesse regole. Ci riferiamo, ad esempio, alle normative in materia di lavoro, fisco, sicurezza, igiene e sanità. Per tutelare gli ospiti, i vicini di casa, i lavoratori, la collettività, le finanze pubbliche. In alcuni casi è sufficiente applicare le regole esistenti, effettuando i controlli e applicando le sanzioni: in altri è necessario aggiornare le norme, tenendo conto della nuova situazione di mercato, per evitare fenomeni elusivi. Chiediamo di conferire ai Sindaci il potere di regolamentare e, quando necessario, di limitare lo svolgimento delle attività di locazione breve e di sanzionare i portali e gli intermediari che non adempiono agli obblighi di legge concernenti la comunicazione dei dati e la riscossione delle imposte.

Sulla **classificazione delle strutture ricettive** alberghiere, questa dovrebbe offrire al cliente uno strumento efficace per orientarsi nella scelta. Il sistema attualmente in vigore in Italia fallisce questo obiettivo perché non fornisce indizi chiari ed affidabili e disorienta il turista, che si smarrisce in un labirinto fatto di ventuno leggi delle Regioni e delle Province autonome. L'esigenza di armonizzare i diversi sistemi è forte, ed è sentita anche a livello europeo, come testimonia l'esperienza di Hotelstars Union, apprezzata e sostenuta anche dalla Commissione europea ed esplicitamente menzionata dal Piano in esame. Si tratta di un sistema internazionale di classificazione alberghiera, elaborato sotto il patronato di Hotrec - la Confederazione europea degli imprenditori alberghieri e della ristorazione - alla quale aderisce Federalberghi, finalizzato a garantire ai clienti maggiore trasparenza, promuovendo, al contempo, la qualità dell'offerta alberghiera nei Paesi dell'Unione Europea. Attualmente il sistema Hotelstars Union è utilizzato in Armenia, Austria, Azerbaigian, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Slovenia, Svezia e Svizzera. La circostanza che il mercato dell'Europa del nord abbia sposato il sistema va considerata con attenzione, in quanto i cittadini di quei Paesi, che costituiscono il nostro principale serbatoio di clientela straniera, saranno sempre più abituati a "leggere" le caratteristiche dell'offerta utilizzando questo standard.

Altro elemento sul quale è opportuno concentrare l'attenzione è quello del **presidio della rete**. Internet ha rivoluzionato il modo di promuovere e vendere i servizi turistici. Grandi opportunità si sono presentate, nuovi problemi sono emersi. La gran parte delle persone utilizza la rete come principale fonte per informarsi, pianificare una vacanza e prenotare. Tuttavia, pochi grandi operatori dominano il mercato e impongono le proprie regole, lasciando a cittadini e imprese una libertà di scelta solo apparente. Occorre garantire alle imprese il diritto di determinare autonomamente le proprie politiche commerciali sui prezzi applicati e le disponibilità da commercializzare su ciascun canale, e consentire agli operatori di scegliere il sistema di pagamento con cui incassare i corrispettivi delle vendite effettuate sui portali. È poi necessario porre un freno alla diffusione di informazioni commerciali fraudolente, come l'utilizzo indebito della denominazione "hotel" o delle stelle da parte di soggetti privi del relativo titolo, sanzionando sia i titolari dell'attività sia i portali. Inoltre, le imprese devono poter impedire ad altri l'utilizzo indebito del proprio marchio - il cosiddetto brandjacking - ed essere tutelate contro le comunicazioni diffuse in rete in maniera anonima.

Un elemento significativo dell'offerta turistica nazionale è poi costituito dal **sistema termale e del wellness**, asset strategico in grado di intercettare un variegato sistema di segmenti turistici, che va da quello della salute, alla vacanza attiva e leisure, includendo anche quello degli eventi e sport. Il sistema termale italiano è costituito da alberghi termali e città termali, cioè quelle destinazioni con aggregazione di strutture ricettive attorno ad uno stabilimento termale di destinazione. Il settore nel suo complesso necessita di politiche di sostegno specifiche che comprendano sia incentivi ad investire tanto negli stabilimenti termali quanto nelle strutture ricettive, sia interventi di rigenerazione urbana, finalizzati a recuperare l'appeal delle città termali come destinazioni turistiche. In questo senso la costituzione dei Distretti Termali potrebbe svolgere una funzione rilevante sia in ottica di indirizzo delle

risorse che in quella di verticalizzazione di policy speciali per il settore termale. Dal lato sanitario invece è necessario una conferma della presenza nei LEA del SSN delle prestazioni termali, nonché di una reintroduzione del congedo straordinario per cure termali come misura di sostegno specifica per il rilancio del settore, anche in considerazione del nuovo ruolo che il sistema sanitario termale può svolgere in ambito di prevenzione e riabilitazione. È altresì fondamentale sostenere con opportuni mezzi le iniziative per la riconversione del patrimonio delle strutture termali pubbliche dismesse o in crisi, in strutture ricettive dedicate turismo del benessere. Uno specifico intervento deve anche essere operato sul campo della formazione e aggiornamento, promuovendo con le Regioni iniziative volte a favorire la formazione degli operatori del benessere e del turismo della salute, con riconoscimento su tutto il territorio nazionale, e incentivando la partecipazione a corsi di formazione, per sviluppare nei più giovani una consapevolezza del patrimonio idrotermale presente sui territori e delle potenzialità economiche legate allo sviluppo dello specifico segmento turistico. Vanno inoltre definiti standard nazionali e omogenei per la qualificazione delle strutture termali del benessere, mentre, in collaborazione con ENIT e le Regioni, è fondamentale realizzare un coordinamento per le attività di promozione degli eventi legati al termalismo ed al benessere, almeno di rilevanza nazionale.

In un Paese caratterizzato dalla posizione geografica, nel mezzo del mare più fruibile del pianeta, ricco di laghi e di fiumi e con 8.000 chilometri di coste complessivamente calcolate, **tutelare il turismo balneare** deve essere un elemento centrale nella pianificazione dello sviluppo turistico. La concessione demaniale è uno strumento indispensabile per offrire servizi di spiaggia, che costituiscono la componente essenziale della vacanza di tipo balneare. La grande incertezza che aleggia sul rinnovo delle concessioni, di per sé fonte di grandi problemi, assume una dimensione ancor più gravosa quando l'attività svolta su suolo demaniale è strettamente connessa con un'altra attività d'impresa, come accade per le spiagge destinate ad accogliere i clienti delle strutture ricettive. Se tali imprese venissero private della concessione, subirebbero una mutilazione doppia, che non potrebbe essere compensata dall'assegnazione di una nuova area in altra posizione. Si chiede pertanto, di definire una tutela rafforzata per i casi in cui l'attività svolta su suolo in concessione sia connessa con un'altra attività svolta su suolo privato, come accade per le spiagge che ospitano i clienti delle strutture ricettive prospicienti o comunque collegate con le strutture stesse. È una soluzione che è stata adottata con successo in Grecia – come previsto all'articolo 14 della legge greca n. 4787 del 2021 - senza che l'Unione Europea abbia mosso obiezioni. Occorre inoltre tener conto delle esigenze delle aziende che gestiscono una pluralità di strutture, per le quali è necessaria una spiaggia per ogni albergo o campeggio, e delle aziende di più grandi dimensioni, che necessitano di spiagge di dimensioni adeguate alla capacità ricettiva. Inoltre, va assolutamente tenuto presente che, in caso di assegnazione della concessione a nuovo soggetto, l'entità dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente venga commisurata al valore complessivo dell'attività e del danno che alla stessa viene arrecato, non unicamente al valore dei beni che insistono sull'area demaniale.

Il Piano prevede azioni volte al **superamento della concentrazione della domanda** in alcuni periodi dell'anno e in alcune località, che incide negativamente sulla fruibilità dei

servizi per turisti e residenti. Una migliore distribuzione dei flussi turistici durante tutto l'arco dell'anno apporterebbe sicuramente benefici sia alle imprese, sia ai lavoratori sia alle destinazioni. Tale obiettivo potrebbe essere perseguito, ad esempio, migliorando la distribuzione dei periodi destinati alle vacanze scolastiche e promuovendo l'organizzazione di eventi, grandi e piccoli. Inoltre, l'allungamento del periodo lavorativo e la revisione della Naspi, combinati con una normativa fiscale e contrattuale di maggior favore per il lavoratore, renderebbe più attrattiva la scelta di individuare nel turismo la propria professione, andando ad intervenire sulla grave carenza di personale che il comparto lamenta da diversi anni.

In conclusione, sono apprezzabili le considerazioni contenute nel Piano in relazione alle scelte di **sostenibilità** che il turismo dovrà compiere, tra cui le misure volte ad un uso più razionale delle risorse energetiche ed alla riduzione degli sprechi, nonché a progetti sull'uso di energia rinnovabile. Durante il 2022, le aziende, che con grande fatica stavano tentando di rimettersi in marcia dopo 2 anni devastanti, sono tornate in debito di ossigeno a causa del caro energia. Nonostante il lieve miglioramento registrato negli ultimi mesi, il costo dell'energia elettrica e del gas continua a rimanere su valori molto elevati. Chiediamo di favorire la realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, da porre a servizio di strutture turistico ricettive. Ad esempio, eliminando i vincoli all'installazione dei sistemi fotovoltaici nei centri storici quando gli impianti siano realizzati utilizzando prodotti che abbiano l'aspetto dei materiali della tradizione locale, le cosiddette tegole fotovoltaiche. Ovvero compensando l'energia elettrica prodotta e immessa in rete con quella prelevata e consumata in un posto differente da quello in cui avviene la produzione, consentendo anche ai privati di effettuare il cosiddetto "scambio sul posto altrove", oggi riservato alle pubbliche amministrazioni, ovvero di realizzare comunità energetiche anche tra soggetti che non sono alimentati dalla stessa cabina di trasformazione.

## **RICETTIVITA' OPEN AIR**

Il Piano Strategico del Turismo 2023-2027 rappresenta senz'altro un ottimo strumento di programmazione, attraverso una linea di indirizzo chiara e strategica. Nella descrizione della domanda e offerta dedicata dal Piano alle strutture open air vengono inclusi anche gli agriturismi ed i rifugi montani. Va però preliminarmente precisato che queste due tipologie di attività appartengono, in realtà, rispettivamente al comparto rurale/agricolo e agli esercizi extra-alberghieri. Tale differenziazione è individuata non solo dal mercato e dalle caratteristiche strutturali e funzionali delle strutture ricettive ma, soprattutto, dalle normative regionali in materia e di rappresentazione statistica elaborata dall'ISTAT rispetto alle tipologie di esercizio.

Nella descrizione della **governance**, il Piano prevede esplicitamente la predisposizione di tavoli istituzionali aventi l'obiettivo di introdurre una legge quadro sul comparto dell'Open Air, anche al fine dell'armonizzazione con le normative regionali di settore. Nell'accogliere con grande favore questa iniziativa, confermando fin da ora la disponibilità a partecipare, si fa tuttavia notare che, nell'individuazione del comparto cosiddetto "glamping" - fusione del

concetto di glamour e camping – questo viene erroneamente considerato come un segmento caratteristico ed unitario e non come elemento caratterizzante di una modalità di alloggio/offerta di una struttura turistico ricettiva all’aria aperta particolarmente orientata alla qualità dei servizi offerti, paragonabile ad un qualsiasi altro elemento caratterizzante della classificazione. Questa non corretta interpretazione del concetto di glamping viene peraltro riproposta anche in altre descrizioni di policy individuate dal Piano. La definizione di glamping non dovrebbe essere considerata come una caratteristica distinta e separata, ma come un nuovo modello di evoluzione fisiologica delle imprese, basato su una nuova filosofia di ricettività all’interno del sistema dell’Open air: un innalzamento del livello di qualità dei servizi offerti dell’intero comparto turistico ricettivo all’aria aperta.

Con riferimento al tema dell’**innovazione**, particolarmente centrale nello sviluppo del Piano in esame, il comparto dell’Open air è fortemente caratterizzato da componenti innovative integrate nei vari processi produttivi aziendali. Efficientamento energetico, transizione digitale, innovazione tecnologica, sono elementi imprescindibili per lo sviluppo e consolidamento delle imprese. In quest’ambito FAITA-Federamping ha sviluppato progetti di innovazione ambientale e digitale. In particolare, un software applicativo per facilitare le imprese nella raccolta e gestione delle varie informazioni - quali immagini, video, testi - in un unico hub, condividendo le stesse per l’interfacciamento e l’implementazione con i vari canali distributivi on-line, rendendone la distribuzione molto più rapida ed efficiente e con contenuti costantemente aggiornati. Tale piattaforma potrà certamente essere messa a disposizione per l’integrazione nel Tourism Digital Hub del Ministero del Turismo, evidenziando la necessità di predisporre una sezione specifica dedicata al turismo all’aria aperta nel suo complesso.

Sulla declinazione della **qualità, inclusività e sicurezza**, va detto che l’evoluzione della domanda del turismo all’aria aperta ha profondamente influito e determinato la riprogettazione e riqualificazione delle strutture ricettive. Occorre pertanto operare con un’ampia riforma normativa, necessaria alla semplificazione degli interventi strutturali fondamentali per rendere le strutture ricettive competitive ed in linea con gli standard qualitativi europei. In particolare, occorrerà intervenire nella semplificazione delle procedure autorizzative sia per i nuovi insediamenti – tenendo conto che l’Italia, nel contesto europeo, è ultima in classifica nel rapporto idea progettuale/tempi di realizzazione, con una media di circa 10 anni per l’avvio di una nuova struttura ricettiva - ma anche nei casi di interventi di ammodernamento e riqualificazione delle strutture già in attività. In ambito di accessibilità sostenibile, FAITA-Federamping sta predisponendo, in collaborazione con Village for all e Legambiente Turismo, un progetto con denominato “Eco per tutti”, per individuare indicatori di performance per la sostenibilità, l’accessibilità e l’inclusione nel comparto turistico ricettivo all’aria aperta.

In merito alla **sostenibilità**, le strutture turistiche ricettive all’aria aperta sono fisiologicamente sostenibili ed accessibili. Anzi, l’intero sistema insediativo è profondamente permeato da elementi legati alla sostenibilità. In particolare, attraverso forme di ricettività sostenibile quali, ad esempio, le unità abitative mobili - attrezzature a zero consumo di suolo,

perfettamente reversibili, accessibili e sostenibili - questa forma di turismo garantisce uno sviluppo in linea con i principi della tassonomia europea ispirato al principio del “Do No Significant Harm (DNSH)”, assicurando una crescita economica ed occupazionale dei territori sostenibile e nel rispetto dei luoghi e delle persone. A tale riguardo, si segnala il progetto FAITA-Federamping “Open Air 2030”, realizzato in collaborazione con IMQ e Ambiente e Banca Intesa Sanpaolo, finalizzato alla redazione di un protocollo ESG per rispondere agli obiettivi dell’Agenda 2030. Oltre a fornire una panoramica in termini di performance ESG, l’obiettivo è quello di definire dei benchmark con i quali le strutture ricettive possano confrontarsi per comprendere la loro maturità in termini di sostenibilità, anche attraverso l’introduzione di specifici KPI aziendali, utili anche nella presentazione di domande di accesso a misure di supporto, come quella del Fondo Rotativo del turismo o la nuova Sabatini Green.

Parallelamente alla riqualificazione ed innovazione delle strutture ricettive, è necessario prevedere delle azioni di **formazione e aggiornamento degli operatori**. Le specificità del comparto, la repentina trasformazione del mercato, le nuove necessità dei turisti, mutano percorsi formativi di aggiornamento per le figure professionali impiegate nelle strutture. Occorre altresì stimolare la fascia più giovane dei lavoratori nel riconsiderare l’impiego in una struttura turistica ricettiva come un’opportunità, non un ripiego temporaneo. Sono molteplici le leve da attivare per raggiungere questo risultato: una riconsiderazione e rivalutazione, non solo economica ma anche sociale, di tali figure professionali; la predisposizione di percorsi formativi specialisti in ricettività Open air; la sensibilizzazione degli operatori nei processi di passaggio generazionale; una stretta collaborazione degli operatori del settore con gli istituti tecnici e professionali, per individuare percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, e con le università; e infine, la formazione dei lavoratori stagionali nel periodo di inoccupazione.

Si segnalano, in conclusione, tre questioni aperte di particolare importanza per questo comparto.

La prima è quella relativa agli **aspetti paesaggistici nelle modalità e procedure per l’installabilità ed utilizzo dei mezzi mobili di pernottamento**. Uno degli strumenti più utilizzati all’interno di camping e villaggi turistici sono i maxi-caravan di nuova generazione e le tende glamping, mezzi mobili di pernottamento pienamente sostenibili dal punto di vista ambientale. Attualmente, nella disciplina paesaggistica, le strutture in esame sono trattate alla stregua di beni immobili, nonostante siano in tutto e per tutto analoghe a roulotte, camper o caravan. Infatti non vengono incorporate al suolo, ma semplicemente “alloggiate” alle piazzole già attrezzate per la sosta dei turisti all’interno di campeggi regolarmente autorizzati o, se risalenti nel tempo, sono censite negli strumenti urbanistici comunali, e presentano caratteristiche del tutto peculiari che rendono artificiale ed illogica l’assimilazione ai beni immobili. Si ritiene pertanto necessario intervenire normativamente al fine di definire con esattezza le caratteristiche delle case mobili, in modo da differenziarle dalle strutture immobiliari aventi analoghe finalità ma tutt’altra consistenza e impatto

paesaggistico, e di esentarle, insieme con le tende glamping, dal regime dell'autorizzazione paesaggistica.

A seguire, la questione della **irrilevanza catastale dei mezzi mobili di pernottamento installati all'interno delle strutture ricettive all'aria aperta**. Le mobil home e/o maxicaravan sono strutture mobili di pernottamento, dotate di meccanismi di rotazione e movimento, liberamente interscambiabili di posizione all'interno del campeggio. In assenza di una specifica disciplina, si segnala l'indirizzo spesso incoerente degli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate che, in alcuni casi, richiamando l'articolo 2, comma 3, del decreto del Ministero delle Finanze del 2 gennaio 1998, n. 28, sostengono l'assoggettamento ad accatastamento di tali strutture mentre, in altri casi, affermano che detti mezzi, anziché essere oggetto di autonomo classamento, potrebbero al massimo essere valutati nel calcolo della rendita catastale del campeggio, per il maggior valore che essi attribuiscono alle piazzole altrimenti libere. Anche nella logica di evitare una ingiustificata disparità di trattamento, appare corretto escludere esplicitamente dall'obbligo di accatastamento i mezzi mobili di pernottamento, i quali, in ragione della loro natura e della loro condizione tecnico-fisica, non sono suscettibili di produrre un reddito proprio o avere una propria autonoma funzione. Sarebbe quindi auspicabile un intervento normativo che, nella logica della certezza del diritto, da un lato chiarisca definitivamente la non sussistenza di obblighi di accatastamento delle case mobili e, dall'altro lato, preveda eventualmente un meccanismo forfettario di quantificazione della maggior rendita attribuibile alle piazzole attrezzate destinate all'accoglienza di tali mezzi mobili.

Da ultimo, non certo per importanza, il **riordino della normativa sulle concessioni demaniali**. L'offerta di molte imprese turistico ricettive italiane utilizza gli arenili antistanti secondo un modello di gestione integrata e unitaria. I servizi di balneazione, infatti, sono parte integrante e sostanziale dell'attività aziendale, anche per quanto riguarda la pianificazione degli investimenti e dei relativi costi e ricavi, ed è evidente che una diversa erogazione del servizio, o peggio ancora un'esclusione dalla gestione, creerebbe squilibri importanti nei flussi economici ed occupazionali aziendali. Oltre ad una elevata percentuale di imprese titolari di concessioni per l'arenile immediatamente prospiciente l'azienda, in alcuni casi le imprese operano, parzialmente o totalmente, in superfici con diverse caratteristiche. Abbiamo infatti strutture ricettive interamente su area in concessione demaniale; strutture ricettive parzialmente su area in concessione demaniale e in parte in area di catasto urbano; strutture ricettive con erogazione dei servizi di spiaggia su area in concessione demaniale prospiciente alla struttura stessa; e infine strutture ricettive con erogazione dei servizi di spiaggia su area in concessione demaniale vicina alla struttura stessa. Si devono segnalare inoltre le peculiarità delle strutture di più grandi dimensioni e quelle delle imprese che gestiscono una pluralità di strutture ricettive, in relazione alle quali - qualora si confermi l'intendimento di porre un tetto alle dimensioni e al numero di concessioni che potranno essere attribuite allo stesso soggetto - si renderà necessaria la definizione di tutele specifiche. Occorrerà quindi senz'altro prevedere un approccio metodologico della riforma che consideri questi casi e, tenuto conto dell'attuale fase di obiettiva e rilevante incertezza e lacunosità del quadro legislativo, si ritiene legittimo,

possibile e necessario, che vengano definiti principi e criteri premiali o di tutela che, nel rispetto della Direttiva Servizi nonché della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 20 aprile 2023, salvaguardino la continuità aziendale del patrimonio turistico ricettivo italiano.

## **RISTORAZIONE/PUBBLICI ESERCIZI**

Sebbene siano certamente condivisibili i cinque pilastri strategici individuati nello schema (Governance, Innovazione, Qualità e inclusione, Formazione e carriere professionali turistiche, e Sostenibilità), giova fin da subito sottolineare che l'elenco dei comparti strategici su cui focalizzare le azioni settoriali – di cui a pagina 19 del Piano in esame - **andrebbe integrato con una sezione specifica dedicata a quello dei Pubblici Esercizi**. Si condivide, invero, la necessità di realizzare politiche strutturali di lungo periodo in grado di rilanciare l'intero settore turismo e si aderisce convintamente a gran parte delle azioni già individuate nello schema. Tuttavia, come si avrà modo di esporre nel prosieguo, si ritiene che il testo debba esser parzialmente revisionato, in modo da coordinarlo con l'esigenza di valorizzare anche il comparto dei Pubblici Esercizi, che rappresenta uno degli assi indispensabili dell'offerta turistica.

D'altra parte, già il Piano Strategico di Sviluppo del Turismo 2017/2022 – approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in data 17 febbraio 2017, e ormai giunto alla sua naturale scadenza – considerava **la filiera enogastronomica** *“quale driver fondamentale dell'immagine, identità e attrattività dell'Italia, nel sistema turistico globale. In tale ambito la ristorazione, come interfaccia diretta del turista verso il mondo dell'enogastronomia, non solo rappresenta il valore aggiunto della destinazione ma si conferma fattore propulsivo dell'intera filiera agro-alimentare”*. Tale concetto sembra confermato anche nello schema di Piano strategico odierno, ove – a pagina 193 - si ribadisce che *“nell'ultimo decennio l'enogastronomia ha assunto una nuova centralità nel turismo, passando dall'essere una componente accessoria dell'esperienza di viaggio all'essere elemento assai ricercato e apprezzato”*. D'altronde, il conto satellite del turismo consente di rilevare che la ristorazione è la seconda voce di spesa del turista sia per la componente nazionale che per quella internazionale. I dati relativi al 2019 - anno di riferimento perché precedente allo shock pandemico - mostrano che nella ristorazione i turisti stranieri spendono **10,7 miliardi di euro** e quelli italiani **12,2 miliardi di euro**. Per avere una misura del valore turistico della domanda in servizi di ristorazione può essere utile rilevare che per i servizi ricettivi i turisti stranieri e italiani hanno speso rispettivamente 14,2 e 13,2 miliardi di euro.

Alla dimensione economica occorre poi aggiungere i **valori immateriali di cui è espressione la ristorazione**. Sono numerose le indagini che mettono in evidenza il contributo alla qualificazione dell'offerta generato dalla ristorazione che arriva a farne uno dei motivi principali di scelta della destinazione e tra i primi fattori che i turisti stranieri apprezzano durante il soggiorno, come affermano l'Osservatorio nazionale del Turismo – su dati Unioncamere - e l'indagine Sociometrica 2019.

A dare un cospicuo contributo alla spinta turistica sono anche altre tipologie di Pubblici Esercizi, quali le **aziende dell'intrattenimento e le imprese balneari**, che in molti casi risultano entrambe fondamentali nella scelta della destinazione. È altresì necessario uno specifico riferimento al settore della ristorazione per eventi: secondo l'Osservatorio Destination Weddings in Italy, condotto dal Centro Studi Turistici di Firenze per Convention Bureau Italia e finanziato dal Ministero del Turismo, il cosiddetto "Destination Weddings" in Italia nel 2022 ha fatto registrare un fatturato stimato di 599 milioni di euro, in crescita dell'11% rispetto al 2019, con oltre 11.000 matrimoni di coppie straniere che hanno generato 619.000 arrivi per oltre 2 milioni di presenze turistiche.

Preso atto della rilevanza che le imprese dei Pubblici Esercizi rivestono per il comparto del turismo, qualificando e valorizzando le mete turistiche del territorio nazionale e determinandone l'attrattività internazionale, si ritiene che **il Piano strategico in commento debba essere implementato, svolgendo** – al pari di quanto fatto per gli altri comparti - **una seria e attenta analisi del settore dei Pubblici Esercizi, definendo specifici obiettivi e azioni conseguenti per il relativo rilancio**. Sul punto va considerato che, allo stato, le imprese della ristorazione non beneficiano degli interventi varati in favore delle "imprese turistiche", del "settore turistico" o ancora del "comparto turistico", in quanto nei relativi bandi si fa riferimento solo ad alcune specifiche categorie, come gli alberghi, le strutture ricettive all'aria aperta (campeggi), gli agriturismi, i porti turistici, i parchi tematici (compresi quelli acquatici e faunistici), le imprese del turismo fieristico e congressuale ecc.. con un duplice svantaggio. Il primo è quello di non poter contare su incentivi importanti per effettuare investimenti che consentirebbero anche alla ristorazione di agganciare le transizioni - energetica, digitale, ambientale - che stanno oggi ridisegnando i modelli organizzativi e di business dei sistemi produttivi. Il secondo riguarda le asimmetrie concorrenziali generate dagli incentivi di cui godono imprese che tra le loro attività svolgono, di fatto, anche quella della somministrazione di alimenti e bevande. Appare dunque improcrastinabile un **intervento che consenta di includere gli operatori della ristorazione tra i soggetti beneficiari delle politiche di sviluppo e sostegno del turismo**.

Altro tema di preminente interesse è certamente la questione cosiddetta **Bolkestein**, decisiva per tutte le attività turistiche che operano sul demanio marittimo, ma essenzialmente gli stabilimenti balneari, ristoranti, bar, chioschi, ecc. . In estrema sintesi, è importante che la direttiva 2006/123/CE venga applicata dal nostro Paese esercitando le facoltà previste dal paragrafo 3 dell'articolo 12 - obiettivi di politica sociale, la salvaguardia del patrimonio culturale, motivi imperativi d'interesse generale, ecc. - e sulla base dei presupposti chiariti dalla Sentenza della CGUE "Promoimpresa" del 14 luglio 2016 e ripresi nella Sentenza CGUE del 20 aprile scorso. In particolare, con quest'ultima pronuncia è stato chiarito che l'articolo 12, paragrafo 1, della citata Direttiva servizi non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e **un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del Comune in questione**. È quindi indifferibile una riforma organica della materia che superi quanto previsto dalla Legge n. 118 del 2022 - Legge

annuale per il mercato e la concorrenza 2021 - la quale presenta gravi criticità in relazione alle tempistiche, al destino degli atti amministrativi già rilasciati e alle tutele dei concessionari attualmente operanti.

Infine, va poi considerato che uno dei principali limiti allo sviluppo integrato del modello turistico italiano è dato dalla governance, che è prevalentemente regionale, e non permette lo sviluppo di una reale strategia nazionale limitando l'intero settore anche in termini di autorevolezza e *soft-power* presso le principali istituzioni nazionali. Gli strumenti di governance sono decisivi per una politica turistica unitaria ed efficace e, dunque, vanno resi coerenti al sistema di competizione globale che caratterizza oggi l'economia turistica. Per questa ragione, si apprezza il proposito manifestato in diversi passaggi dello schema di Piano - in particolare al capitolo 4.4 - di definire un modello condiviso di governance e monitoraggio tra le Regioni, che dispongono della necessaria conoscenza territoriale, e lo Stato, attraverso l'intervento del Ministero del Turismo. Sul punto, tuttavia, **si ritiene che per una concreta modifica della governance del settore occorrerebbe annoverare il turismo fra le materie attribuite alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, adottando la necessaria riforma costituzionale.** Solo in questo modo sarebbe possibile scoraggiare la normativa a "macchia di leopardo" che si è creata nel corso delle ultime legislature.

Confturismo – espressione unitaria delle Organizzazioni nazionali rappresentative delle imprese e delle professioni turistiche aderenti a Confcommercio-Imprese per l'Italia – è la struttura associativa di coordinamento del settore turismo promossa dalla Confederazione. In essa si riconoscono, in qualità di Soci, le seguenti Federazioni e Associazioni nazionali di categoria:

<b>ASSONAT</b>	Associazione nazionale Approdi e Porti turistici.
<b>FAITA-Federcamping</b>	Federazione delle Associazioni italiane dei Complessi turistico-ricettivi all'aria aperta.
<b>FEDERALBERGHI</b>	Federazione delle Associazioni italiane Alberghi e Turismo
<b>FAVET</b>	Federazione italiana Associazioni Imprese Viaggi e Turismo
<b>FIPE</b>	Federazione italiana Pubblici Esercizi
<b>FTO</b>	Federazione del Turismo organizzato