Commissione Turismo

23 gennaio 2013

Osservazioni sul "*Position Paper*" dei servizi della Commissione europea sulla preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014 2020.

Premessa critica e prime valutazioni

La crisi epocale che l'Europa sta attraversando e che interessa, pur con connotazioni diverse, tutti gli Stati membri richiede una verifica attenta dell'attualità delle caratteristiche e delle modalità operative che regolano gli strumenti di sostegno e di sviluppo dell'economia e dell'occupazione.

Per tutti i Paesi esiste un'emergenza finanziaria e una esigenza forte di riattivare processi di crescita che diano, in tempi il più possibile rapidi, risposte concrete in termini economici, occupazionali e sociali.

Soprattutto per i paesi mediterranei, fortemente toccati dalla crisi economico-finanziaria, a cominciare dall'Italia. Il turismo è una attività che può dare risposte importanti rispetto all'obiettivo di sviluppare una crescita funzionale alla ripresa dell'economia e dell'occupazione.

Nel contesto europeo, l'Italia si colloca purtroppo tra i paesi più esposti al rischio di destabilizzazione degli equilibri economico finanziari a causa dell'enorme debito pubblico in costante crescita rispetto ad un Prodotto Interno Lordo sempre più debole. Da ciò deriva anche una vera e propria "*emergenza occupazione*".

Per questo il turismo, già nei prossimi anni, potrà rappresentare una risorsa strategica per la creazione di ricchezza e occupazione tenuto conto del potere di attrazione di flussi turistici, sia interni all'Unione, sia rispetto ai Paesi extraeuropei, a cominciare da quelli tradizionalmente interessati all'offerta italiana (USA, Giappone, Canada) fino a quelli in forte sviluppo (BRICS) che già stanno dando segnali importantissimi in termini di aumento di presenze turistiche.

Le entrate economiche e finanziarie che potrebbero derivare da una maggiore competitività dell'offerta turistica italiana sono certamente decisive per imprimere, anche in tempi rapidi, un'accelerazione del trend di crescita del PIL italiano creando le migliori condizioni per onorare i debiti e ridurre l'esposizione finanziaria del nostro Paese.

Tali processi avrebbero anche un effetto estremamente significativo per l'occupazione diretta e indiretta che, come noto, rappresenta una fetta molto importante nel panorama nazionale.

Proprio nella consapevolezza delle enormi potenzialità che il turismo è in grado di esprimere non possiamo che rilevare una grave sottovalutazione delle opportunità di sviluppo di questo settore nel

documento prodotto in novembre dai Servizi della Commissione europea sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato in Italia per il periodo 2014-2020.

Si tratta di una sottovalutazione che deve preoccupare le Istituzioni, il mondo delle imprese e delle forze sociali e che occorre stigmatizzare con forza a tutti i livelli a cominciare proprio dalle Regioni e dalle Province Autonome italiane.

Giova ricordare che, malgrado la difficile situazione economica, il turismo non ha subito contraccolpi significativi e che, in base ai dati dell'Organizzazione Mondiale del Turismo, è un settore in continua crescita. Inoltre, sebbene l'industria turistica contribuisca in modo rilevante al PIL italiano, ha ancora notevoli potenzialità inespresse che andrebbero prese in considerazione, così come messo in evidenza dal Piano strategico nazionale "*Turismo Italia 2020*".

Si cercherà di evidenziare l'importanza che il turismo ha per l'economia del Paese intero, come il sostegno del settore si collega chiaramente agli obiettivi della strategia "*Europa 2020*" e quali sono le sfide che le imprese e le destinazioni turistiche si troveranno ad affrontare nei prossimi anni.

Il deficit di attenzione rispetto al turismo non riguarda solo il *Position Paper* riferito all'Italia, ma interessa anche altri Paesi dell'Unione, tanto che nell'ambito della recente seduta del Comitato esecutivo della più importante rete europea di regioni riferita al turismo *NECSTouR*, tenutosi a Bruxelles il 13 dicembre 2012, è stato deciso di attivare un insieme di azioni di forte sensibilizzazione nei confronti delle competenti Direzioni Generali della Commissione europea, del Vicepresidente della Commissione europea Tajani, che ha anche la delega per le attività turistiche e del Parlamento europeo.

Per ciò è stato deciso di realizzare un programma di azioni denominato TESEO (*Tourism for European Soustainable Economy and Occupability*) finalizzato a:

- intervenire prima della definitiva approvazione degli accordi nazionali con osservazioni puntuali sul *Position Paper* relativo agli Stati membri per la programmazione dei Fondi strutturali (FESR, FSE, FEASR, FC);
- prendere adeguate iniziative per orientare il regolamento del FESR al fine di consentire in modo chiaro di realizzare Progetti Integrati urbani e territoriali finalizzati all'attrazione di nuovi flussi turistici internazionali, che siano strettamente collegati a Modelli di Gestione Sostenibile delle Destinazioni (azione 11 della comunicazione 352/2010, che individua anche il ruolo di NECSTouR);
- attivare un Programma specifico di circolazione di buone pratiche delle Regioni rispetto alle varie fasi di negoziazione e attuazione dei Programmi regionali.

Per questo riteniamo importante condividere l'iniziativa proposta dalla rete *NECSTouR*, organizzando nel periodo 14-17 febbraio prossimo nel contesto della BIT - Borsa Internazionale del Turismo

di Milano, un seminario dedicato al tema "*Turismo 2020 e Fondi Strutturali - per un'offerta turistica europea sostenibile e competitiva*". È stata richiesta la presenza del Ministro Barca.

Il turismo e il raggiungimento degli obiettivi europei

Anche l'Unione europea, in virtù della competenza in materia di turismo acquisita con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha sottolineato l'importanza di questa industria quale fattore strategico di crescita per l'economia del continente. Con la Comunicazione "*L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo*", COM(2010) 352, l'Unione ha inteso collegare la strategia per lo sviluppo sostenibile del turismo in Europa, delineata nel documento, con alcune iniziative faro della strategia "*Europa 2020*", ritenendo che il settore può efficacemente contribuire al raggiungimento delle priorità europee di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. In particolare il turismo può contribuire alle iniziative faro "*una politica industriale per l'era della globalizzazione*", "*L'unione dell'innovazione*", "*Un'agenda digitale europea*" ed "*Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro*". Essendo gli obiettivi tematici per i fondi QSC in linea con la strategia "*Europa 2020*", anche il turismo dovrebbe essere preso in considerazione nell'ambito della programmazione 2014-2020.

Il turismo ha, poi, delle caratteristiche tipiche che lo rendono peculiare, ma anche strategico per il raggiungimento di diversi obiettivi delineati nelle politiche comunitarie. L'industria turistica è formata principalmente da PMI che hanno caratteristiche simili: sono legate al territorio e ne utilizzano le risorse; hanno una bassa propensione all'innovazione; sono spesso a conduzione familiare. Il considerare le PMI turistiche come un insieme strutturato ed omogeneo renderebbe più efficaci le politiche nazionali e regionali di implementazione di specifiche strategie europee come, ad esempio, lo "*Small Business Act*", COM(2008) 394, attraverso cui si vuole incoraggiare l'imprenditorialità e/o rendere più facile l'esercizio d'impresa per le società di piccole o ridotte dimensioni, o come le certificazioni ambientali EMAS ed ECOLabel che, attraverso un meccanismo di adesione volontaria, mirano a ridurre l'impatto delle attività economiche sull'ambiente e a promuovere l'uso efficiente delle risorse.

Gli impiegati nel settore del turismo sono tipicamente giovani e donne: queste categorie sono le più colpite dalla crisi economica ed occupazionale in corso. Il sostegno al settore turistico aiuterebbe le autorità nazionali e regionali a mirare le proprie politiche occupazionali a queste due categorie di lavoratori. Inoltre, molto si può fare in questo settore per stimolare l'imprenditorialità femminile e giovanile. Infine, le PMI turistiche avrebbero bisogno di essere stimolate ad organizzarsi in reti d'impresa per diventare più competitive ed innovative.

Potenzialità del turismo e sfide future

Come il Piano strategico nazionale "*Turismo Italia 2020*" - in corso di definizione da parte di Governo e Regioni - ha giustamente rilevato il turismo di domani è caratterizzato da opportunità, ma anche da sfide che non possiamo permetterci di mancare. La crescita del turismo globale porterà nuovi flussi di visitatori che, se non aiutati a scegliere percorsi alternativi, si concentreranno sulle destinazioni di maggior richiamo, producendo effetti perversi sull'ambiente ed entrando in competizione con le popolazioni residenti per i servizi fondamentali. Sarà, pertanto, necessario migliorare l'efficienza ambientale delle imprese turistiche ed implementare la sostenibilità delle destinazioni. Sarà importante, anche, delineare delle strategie per gestire gli effetti dei cambiamenti climatici in alcune destinazioni turistiche (erosione delle coste, mancanza di neve nelle località sciistiche a bassa quota, ritiro dei ghiacciai, ecc.). L'invecchiamento della popolazione turistica europea metterà, finalmente, il tema dell'accessibilità delle strutture turistiche e delle destinazioni al centro dell'agenda politica per lo sviluppo del turismo. Infine, la sempre maggiore ricerca dell'esperienza "*autentica*" da parte del turista e l'aumento della connettività Internet dovrà spingere le imprese del settore a fare sistema e a creare servizi e prodotti innovativi per restare competitivi con il resto d'Europa e del mondo. Sarà sempre più importante dialogare con le imprese per aiutarle a non perdere le occasioni che si presenteranno e sostenere, pertanto, cambiamenti strutturali nell'industria turistica.

Se è un dato inconfutabile che il turismo costituisce un asset strategico del Sistema Italia, si rende allora necessario porlo realmente al centro delle politiche di sviluppo del nostro Paese, e non si può condividere la scelta che si delinea dai documenti improntata ad una forte sottovalutazione del peso dell'industria turistica italiana.

Proposte del Coordinamento Turismo

Se da un lato gli operatori dell'industria turistica hanno bisogno di sostegno nello sforzo di adattamento alle sfide future, dall'altro il turismo ha un grande potenziale di sviluppo in termini non solo economici, ma anche di occupazione e come motore in grado di innescare cambiamenti di mentalità rispetto allo sfruttamento delle risorse ambientali e del patrimonio culturale.

Condividendo, quindi, gli obiettivi Europa 2020 e le sfide richiamate Position Paper, in particolare "*... rilanciare il proprio percorso in termini di crescita sostenibile e competitività complessiva, ridurre le disparità regionali e promuovere l'occupazione*", occorre porre in più forte evidenza il ruolo strategico del turismo come oggettivo volano di sviluppo economico e occupazionale.

Anche il turismo può crescere attraverso la creazione di un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese, la realizzazione di infrastrutture performanti, la partecipazione maggiore del capitale

umano e specialmente dei giovani, l'aumento dell'efficacia e dell'efficienza della pubblica amministrazione, così come suggerito dal "*Position Paper*", e può contribuire in modo significativo al raggiungimento degli obiettivi di "*Europa 2020*".

Pertanto, data l'importanza del settore turistico soprattutto in Italia, è un grave errore non prenderlo in considerazione nella futura programmazione 2014 2020.

L'obiettivo non è tanto quello di creare ed ottenere un capitolo dedicato al turismo, ma di far capire che il turismo è un'attività produttiva al pari delle altre e che le PMI del turismo sono uguali alle PMI degli altri settori.

L'industria turistica è in grado di creare reddito, occupazione, sostenibilità, impiego per i giovani, tutti obiettivi strategici indicati nei regolamenti comunitari. È importante, quindi, far presente in ogni sede il ruolo nel sistema economico ed industriale del turismo per i Fondi Strutturali della nuova programmazione ed approfondire quanto già enunciato al punto 4.6 del documento "*Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*".

Se si considerano l'opzione strategica per le aree interne, il sostegno all'innovazione tecnologica, la banda larga, i trasporti, la gestione rifiuti, temi ai quali si collega il turismo in via trasversale, e se si aggiunge la maggiore attenzione alla concentrazione, all'integrazione territoriale e all'industria creativa, è possibile dare il giusto risalto al settore turismo, anche attraverso i programmi operativi delle Regioni (Area Tematica "*Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali*"). Per quanto si consideri tuttavia insufficiente ridurre un ruolo del turismo alla sola area tematica "*Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali (tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse)*" dove peraltro, fra gli interventi, figurano quelli volti a promuovere le industrie culturali e creative e non anche interventi per quelle "*turistiche*", né azioni per le imprese operanti nel settore turistico.

Tuttavia, l'attivazione dei quattro tavoli di cui a pag. 92 del documento "*Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*" non rende giustizia alla complessità del documento stesso né soprattutto alle competenze proprie del sistema regionale italiano.

Desta, peraltro, forte preoccupazione la volontà di accentrare nei Ministeri molta parte della programmazione e della spesa. La mancata previsione delle Regioni e delle Province Autonome nei Comitati di cui al menzionato documento contrasta con la stessa normativa europea che nel Regolamento Generale dei Fondi Comunitari di recente predisposto dal COREPER prevede in modo esplicito il ruolo istituzionale delle Regioni nella definizione della programmazione.

Non è ammissibile che il Comitato demandato alla definizione dell'Accordo di partenariato, di cui al Capitolo 5 del documento in esame, possa operare senza alcuna rappresentanza regionale. Si chiede, quindi, la sua inderogabile integrazione.

Ciò anche alla luce di quanto affermato a pag. 22 dello stesso documento, laddove si prevede la "*non contrattabilità delle regole e degli indirizzi generali. È il contenuto di questo documento ... che dovrà essere applicato nell'Accordo di partenariato e in ogni Programma*". Si rende necessario, quindi, che venga garantita una rappresentanza regionale nelle opportune sedi decisionali, considerato che ci si trova attualmente nella fase di definizione delle regole stesse, così come si rende necessario anche una diversa e migliore definizione dell'ambito di co-progettazione.

Peraltro, nel documento in commento è stata fatta menzione delle competenze regionali per il solo settore della ricerca e non anche per il turismo, nonostante la competenza esclusiva sancita costituzionalmente, facendo riferimento solo ad alcune associazioni di categoria, in spregio dell'assetto normativo attualmente in vigore in Italia.

Si segnala l'esigenza di integrare il documento tenendo conto delle importanti indicazioni fornite dalla ricordata Comunicazione della Commissione europea 352/2010 "*L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo*", in merito alle strategie di sviluppo del turismo in quanto settore funzionale rispetto allo sviluppo sostenibile delle realtà regionali e dell'occupazione.

In particolare, si ritiene necessario integrare il Capitolo 3 del Position Paper "*Fattori di successo ai fini della realizzazione*", con uno specifico punto (pag. 26):

- promuovere, attraverso specifici Programmi integrati di intervento, la creazione di poli di attrazione turistica collegati a Modelli di gestione sostenibile funzionali alla valorizzazione e tutela del patrimonio naturale, paesaggistico, storico e identitario, coerenti con gli obiettivi individuati dalla Comunicazione della Commissione europea 352/2010.

Appare anche necessario contestare alcune affermazioni che nel Position Paper minimizzano o, peggio, identificano come negative alcune tipologie di azione collegate al turismo. A titolo esemplificativo si segnala l'affermazione di principio, riportata nell'allegato A "*Massimizzare i successi – Modalità di programmazione e attuazione efficaci*", che non sono considerati innovativi gli interventi a supporto di eventi di promozione turistica e le azioni di Marketing territoriale, tanto da prevederne, a priori, l'impossibilità di finanziamento con fondi FESR in quanto si "*scarso valore aggiunto*".

Rispetto alle Priorità, occorre introdurre, in ognuno degli 11 Obiettivi tematici, uno specifico riferimento alle opportunità di sviluppo di interventi collegati alla qualificazione di una offerta turistica sostenibile e competitiva.

Questo vale anche rispetto al documento "*Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*" in esame, anch'esso articolato negli 11 Obiettivi tematici.

Tenuto conto dell'esigenza di entrare nel dettaglio dei vari capitoli dei documenti in oggetto, si propone di costituire un gruppo di lavoro espressamente dedicato a questa attività in modo da affian-

care costantemente le Commissioni interregionali competenti in materia di nuova programmazione dei Fondi Strutturali.