

02.072

Messaggio concernente il miglioramento delle strutture e della qualità dell'offerta nel turismo svizzero

del 20 settembre 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di una legge federale sulla promozione del credito al settore alberghiero, il disegno di una legge federale che modifica il decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo, il disegno di un decreto federale concernente il finanziamento della Società svizzera di credito alberghiero per il periodo 2003–2007 e il disegno di un decreto federale concernente il finanziamento della promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo per il periodo 2003–2007.

Vi proponiamo nel contempo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|----------------|--|
| 1998 P 98.3392 | Capitale di rischio per il rinnovamento di alberghi e stazioni climatiche (S 16.12.98, Hess Hans) |
| 1998 P 98.3428 | Investimenti nell'industria alberghiera. Nuove forme di finanziamento (N 18.12.9, Gadiant) |
| 2000 M 99.3569 | Miglioramento della struttura e della qualità dell'offerta nell'ambito del turismo (N 7.12.99, Commissione dell'economia e dei tributi CN 99.050.56.6.00) |
| 2000 P 00.3202 | Riconoscimento del turismo quale ramo economico di importanza nazionale e terzo settore d'esportazione in ordine di grandezza (S 16.6.00, Commissione speciale CN 00.016). |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 settembre 2002 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il turismo svizzero vanta buone potenzialità di crescita che, però, alcuni punti deboli nell'offerta non gli permettono di sfruttare appieno. Per questo motivo, le Camere federali hanno accolto una mozione della CET del Consiglio nazionale (N 99.3569) che incaricava il Consiglio federale di analizzare la struttura e la qualità dell'offerta del turismo svizzero e, ove necessario, di proporre provvedimenti intesi a sopprimere i punti deboli esistenti.

Il presente messaggio parte dal presupposto che spetti soprattutto all'economia adeguare l'offerta alle mutevoli esigenze della clientela. Nonostante le difficili condizioni quadro economiche, quali il franco forte e l'elevato livello dei costi, essa deve imporsi su mercati del turismo ampiamente liberalizzati e superare le debolezze dell'offerta riconducibili a fattori interni. La Confederazione deve fiancheggiare questi sforzi là dove misure di sostegno contribuiscono al cambiamento strutturale ed esiste un margine di intervento politico. Deve inoltre tener conto del fatto che molte regioni del Paese dipendono in forte misura dal turismo e non dispongono di altre opzioni di sviluppo.

Il disegno proposto si prefigge di facilitare il rinnovamento dell'offerta, in parte divenuta obsoleta, e di aumentare l'insufficiente produttività delle aziende che operano in questo settore. Occorre rilanciare una crescita costante e durevole mediante investimenti in nuovi prodotti turistici, strutture, impianti e in particolare anche nelle risorse umane. A tal fine, sulla base di una valutazione esaustiva degli strumenti di promozione esistenti, il Consiglio federale propone un programma applicabile al settore turistico e limitato agli anni 2003-2007.

La revisione e la proroga del decreto federale del 10 ottobre 1997 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (InnoTour) vuole dare seguito al processo già avviato inteso ad adeguare l'offerta turistica alle nuove condizioni del mercato mondiale, stanziando 5 milioni di franchi all'anno ovvero complessivamente 25 milioni di franchi nell'arco di cinque anni.

La revisione totale della legge federale del 1° luglio 1966 per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (LCAIb) intende migliorare la struttura del capitale delle piccole aziende che operano nel settore alberghiero, rafforzandone in tal modo la capacità d'investimento a lungo termine. Sul piano operativo, occorre rispettare le nuove regole del mercato creditizio e sostenere soltanto le imprese in grado di sopravvivere. Questo provvedimento richiede risorse della Confederazione pari a 20 milioni di franchi all'anno, ossia 100 milioni di franchi nell'arco di cinque anni.

Nel quadro di un'iniziativa per una maggiore qualificazione nel settore del mercato del lavoro nell'ambito del turismo, in virtù dell'articolo 2 lettera d della legge InnoTour, sono promosse iniziative volte a rivalutare le professioni e le carriere nel settore turistico, segnatamente per coloro che si formano o si riqualificano in questo settore. A tal fine, la Confederazione è chiamata a intensificare le azioni rivelatesi valide intraprese con le parti sociali, stanziando 2 milioni di franchi all'anno, ossia 10 milioni di franchi nell'arco di cinque anni.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Nell'ambito della promozione del turismo è necessario un intervento politico per vari motivi. I fondi stanziati nell'ambito del decreto federale del 10 ottobre 1997 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo saranno esauriti entro la fine del 2002, essendo la richiesta di aiuti finanziari in tale ambito costantemente elevata. Negli ultimi anni, la Società svizzera di credito alberghiero, incaricata dell'esecuzione della legge federale del 1° luglio 1966 per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche, ha subito perdite considerevoli a livello di mutui e di fidejussioni e non è oggi più in grado di prestare un decisivo contributo al rinnovamento delle strutture alberghiere. Per continuare a onorare il compito di promozione che la legge le assegna, le occorrono con urgenza nuove risorse finanziarie. Il cambiamento strutturale nel settore degli impianti di trasporto a fune mette in pericolo aziende che, a livello locale e regionale, svolgono un ruolo di primo piano nell'ambito del turismo. Infine, il settore accusa in tutti i suoi rami principali una mancanza cronica di collaboratori con una formazione adeguata e sufficiente.

1.1.1 Dinamica del processo di globalizzazione

La Svizzera è da sempre considerata una delle culle del moderno turismo internazionale. I pionieri dei nostri settori alberghiero e dei trasporti seppero effettivamente avvalersi con abilità di un *paesaggio suggestivo in grado di offrire, sia d'estate sia d'inverno, esperienze straordinarie ai viaggiatori stranieri con un certo potere d'acquisto*. Fino alla Prima Guerra mondiale il nostro Paese fu uno dei leader mondiali del settore. Con una quota pari all'8 per cento, la Svizzera figurava ancora negli anni Cinquanta tra i cinque maggiori Paesi turistici del mondo, ovvero tra quelli che si dividevano il 71 per cento dell'allora ancora relativamente piccolo mercato del turismo internazionale.

Dopo i due conflitti mondiali, se da un lato il nostro Paese perse posizioni sul mercato del turismo internazionale, dall'altro riuscì a compensare questo declino con un aumento del turismo interno, sviluppando soluzioni nel settore paralberghiero economicamente convenienti e destinate soprattutto alle famiglie e puntando sullo sci su pista, divenuto a partire dagli anni Sessanta lo sport più popolare del Paese. *Per questo motivo, tra tutti i maggiori Paesi turistici la Svizzera vanta ancora oggi uno dei più importanti mercati interni, che rappresenta pressoché la metà delle entrate complessive del settore*. A titolo d'esempio, in Austria la quota di mercato interno si situa appena attorno al 20 per cento.

A partire dagli anni Ottanta, la situazione della Svizzera sul mercato del turismo ha subito cambiamenti considerevoli *a causa soprattutto del processo di globalizzazione*. Il diffondersi dell'economia di mercato, la conseguente liberalizzazione alla frontiera e la deregolamentazione interna hanno rafforzato la divisione del lavoro a

livello internazionale e contribuito ad accrescere il benessere in numerosi Paesi in sviluppo più avanzati. Nel contempo, grazie allo sviluppo tecnologico, i costi dei trasporti e delle comunicazioni sono diminuiti. *Queste tendenze hanno comportato un enorme ampliamento del mercato del turismo. Il numero delle destinazioni si è moltiplicato.* Mentre in precedenza solo alcuni Paesi sviluppati si specializzavano nel turismo internazionale e frontaliero, oggi praticamente ogni Paese cerca di sfruttare il suo potenziale turistico.

Tavola 1

Turismo mondiale e capacità alberghiera

– Aumento della capacità all'estero e diminuzione in Svizzera

	Numero di camere d'albergo		Tasso di crescita medio all'anno (in %)
	1990	1998	
Europa	4 912 000	5 935 000	2.4
America	4 308 000	5 164 000	2.3
Estremo Oriente/Pacifico	2 399 000	3 487 000	4.8
Africa	333 000	428 000	3.2
Medio Oriente	160 000	221 000	4.1
Asia meridionale	111 000	171 000	5.6
Svizzera	146 900	141 800	-0.4

Fonte: OMT

Contrariamente al *turismo individuale svizzero, che presenta una struttura d'accoglienza decentralizzata composta da piccole entità operative* per quanto riguarda le singole destinazioni, i nuovi concorrenti sono stati in grado, *con l'aiuto dell'industria dei viaggi attiva a livello internazionale e grazie a una promozione statale in genere più mirata*, di organizzare accuratamente una rete di destinazioni corredate da nuove offerte attrattive a prezzi convenienti e di qualità sorprendentemente elevata. Benché forte della sua lunga tradizione turistica, la Svizzera non è stata in grado di reagire alla nuova situazione della concorrenza creatasi con la globalizzazione, subendo un vero e proprio crollo *a livello dell'offerta*, una situazione dalla quale non si è ancora ripresa. Mentre i Paesi concorrenti hanno registrato un forte *aumento delle capacità, l'offerta svizzera è diminuita*. Nella sola Europa, la cui crescita è più lenta rispetto al mercato mondiale visto che le potenzialità turistiche sono già ampiamente sfruttate, negli ultimi nove anni è stato creato circa un milione di nuove stanze d'albergo. Nello stesso periodo, il numero di stanze a disposizione nel settore alberghiero svizzero è invece diminuito. Esistono sovracapacità poiché le esigenze degli ospiti e l'offerta di posti letto non coincidono (tavola 1).

1.1.2 Crisi e rilancio

A causa della crescente divisione del lavoro a livello internazionale e all'elevata elasticità della domanda turistica rispetto al reddito, il turismo figura *da anni tra i settori economici che nel raffronto internazionale registrano i tassi di crescita più elevati*. Nell'ultimo ventennio, tuttavia, la Svizzera non ha profittato molto di questa

espansione. Ponendo il numero di pernottamenti come indicatore, possiamo constatare che a partire dalla metà degli anni Ottanta la domanda nel settore turistico è entrata in una fase di stagnazione, per poi subire una drammatica flessione del 15 per cento tra il 1992 e il 1996.

Nel nostro *rapporto del 29 maggio 1996 sulla politica della Confederazione in materia di turismo* (FF 1996 III 790) avevamo spiegato questa stagnazione e il conseguente crollo con la coincidenza sul piano temporale di un insieme di fattori che toccavano sia la domanda sia l'offerta. In quell'occasione avevamo sottolineato la stretta correlazione tra parametri macroeconomici e sviluppo turistico. Gli influssi della costante rivalutazione del franco svizzero e della recessione registrata durante gli anni Novanta sulla domanda nel settore turistico avevano potuto essere dimostrati in modo univoco. In base a una valutazione globale era stata inoltre riconosciuta la necessità di una più efficace cooperazione nazionale nel settore del marketing turistico.

Sulla base di questa analisi, avevamo già avviato *una radicale riorganizzazione dell'allora Ufficio nazionale svizzero del turismo, istituito dalla Confederazione per promuovere il turismo svizzero in patria e all'estero*. A questa corporazione di diritto pubblico, ora denominata «Svizzera Turismo», fu conferito un mandato di prestazioni con una migliore dotazione finanziaria (RS 935.21). Per *permettere al turismo svizzero di offrire prezzi più competitivi* occorreva avvalersi delle disposizioni transitorie della Costituzione federale (Cost.) concernenti l'imposta sul valore aggiunto, le quali prevedono la possibilità d'introdurre un'aliquota speciale per questo settore. La grave crisi che esso stava attraversando e il netto indebolimento della sua competitività consentivano di ricorrervi senza esitazioni, cosicché il decreto federale del 10 ottobre 1996 introdusse *un'aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni alberghiere* (RS 641.202).

Il miglioramento generale delle condizioni quadro economiche e il rafforzamento della capacità del settore di innovarsi, sostenuto dal *decreto federale del 10 ottobre 1997 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo* (RS 935.22), come pure la disponibilità a cooperare dei settori economici dipendenti dal turismo hanno consentito *un suo rilancio*, iniziato verso la metà del 1997 e durato fin verso la metà del 2001.

1.1.3 Crescente volatilità della domanda nel settore del turismo

Dopo la metà del 2001, la ripresa del settore turistico in Svizzera ha subito una battuta d'arresto. *Mutamenti nel quadro economico e politico hanno infatti comportato passeggero ma forti oscillazioni della domanda in alcuni settori del mercato*.

La nuova crisi del turismo svizzero dopo tre anni di ripresa va ascritta alle *difficoltà congiunturali sopraggiunte in importanti Paesi di provenienza*. Inoltre la situazione valutaria peggiorava in seguito a un nuovo rafforzamento del franco svizzero. Con *l'introduzione dell'euro* negli Stati membri dell'Unione monetaria europea è venuta a crearsi una nuova situazione. La moneta europea ha infatti comportato una maggiore trasparenza dei prezzi e ha soppresso i rischi legati al cambio che esistevano tra questi Paesi, mentre il turismo svizzero non beneficiava di questi sviluppi.

Al contrario, le condizioni valutarie sfavorevoli con importanti Paesi clienti dell'Unione europea pregiudicavano la concorrenzialità dell'offerta turistica dal profilo dei prezzi. Durante la stagione invernale 2001-2002, la rivalutazione del franco svizzero rispetto all'euro, pari a circa il 10 per cento, ha comportato un sensibile crollo della domanda proveniente dal mercato tedesco, che rappresenta il 40 per cento dei turisti stranieri. Prima dell'introduzione dell'euro, questo importante mercato non era sensibile ai tassi di cambio. Uno studio svolto dall'ufficio di ricerche congiunturali del Politecnico federale di Zurigo (Konjunkturforschungsstelle, KOF), su incarico del Seco, ha confermato questo sviluppo a livello di modello ed ha stabilito che un'eventuale rivalutazione del franco svizzero del 5 per cento rispetto all'euro potrebbe comportare una perdita di pernottamenti nel settore alberghiero di 1,4 milioni.

Rispetto agli avvenimenti politici, il turismo svizzero, così come i suoi diretti concorrenti europei, ha registrato *notevoli perdite in seguito agli attacchi terroristici*, che hanno insinuato paure e insicurezze soprattutto nel turismo intercontinentale e diminuito la presenza di clienti nordamericani e giapponesi, normalmente tra i più assidui. Non da ultimo, il crollo del gruppo Swissair nonché le conseguenze negative sull'immagine della Svizzera all'estero e sulle strutture di promozione turistica hanno accentuato ulteriormente questa tendenza del mercato.

Questi sviluppi mettono in luce tutta la vulnerabilità della domanda nel settore del turismo. La tendenza positiva a lungo termine è sempre interrotta da fluttuazioni dovute a fattori esogeni se non addirittura da crolli della domanda. Tutto ciò ha rafforzato *le fluttuazioni stagionali* della domanda, che costituiscono una tipica caratteristica strutturale del settore. Con la globalizzazione e i crescenti meccanismi di internazionalizzazione e della domanda, *la domanda nel settore turistico si è fatta ancora più volatile*, aumentando i rischi economici e finanziari nei settori che da esso direttamente dipendono, diminuendo il grado di sfruttamento dell'offerta e rendendo più difficile finanziare gli interventi di ripristino di servizi e infrastrutture.

1.1.4 Necessari miglioramenti delle strutture e della qualità dell'offerta

La domanda volatile e la concorrenza mondiale esercitano inevitabilmente una forte pressione sugli operatori del settore, soprattutto sulle strutture di piccole dimensioni, ponendoli di fronte alla necessità di adeguarsi. Essi sono chiamati, al pari dell'industria internazionale dei viaggi, a diversificare l'offerta e i mercati e a reagire ai bisogni mutevoli dei clienti con prodotti innovativi. Sono inoltre obbligati a razionalizzare i processi di produzione e di distribuzione, per poter ridurre i costi e mantenere prezzi concorrenziali. Infine, le infrastrutture esistenti, in parte obsolete, vanno rinnovate e valorizzate.

La costituzione di nuove strutture ai fini di un'offerta concorrenziale del turismo svizzero suscita *elevati costi di collaborazione*, a causa soprattutto della sua organizzazione frammentata in tante piccole aziende artigianali. La crisi registrata dal settore nel corso degli anni Novanta ha indebolito la redditività delle aziende turistiche e ha *rallentato il processo di rinnovamento* di impianti e infrastrutture. Ripercussioni simili sono dovute anche ai più recenti andamenti della domanda e alla parziale perdita delle strutture di mercato oltreoceano. Il settore alberghiero ha inoltre

dovuto affrontare una grave crisi immobiliare che ha annientato le sue riserve occulte. Come le aziende legate agli impianti di trasporto a fune, esso ha sofferto sempre più della politica creditizia restrittiva delle banche costrette, dopo perdite dell'ordine di miliardi, a ponderare con più rigore i rischi.

In occasione della discussione sul vigente decreto federale concernente l'aiuto finanziario a «Svizzera Turismo», la *Commissione dell'economia e dei tributi (CET) del Consiglio nazionale* si è occupata dei problemi incontrati dall'offerta nel settore turistico. Condividendo l'opinione secondo cui anche il miglior promovimento non serve se l'offerta non è più conforme alle esigenze del mercato, essa ci ha incaricato, mediante la mozione del 26 ottobre 1999 approvata dalle Camere, di redigere entro la fine del 2001 *un rapporto in merito, che proponesse eventualmente provvedimenti per migliorare la struttura e la qualità dell'offerta* e che tenesse conto della formazione e del perfezionamento nel settore turistico in generale e in quello alberghiero e della ristorazione in particolare.

Numerose mozioni e interpellanze ci hanno inoltre chiesto di *stanziare ulteriori capitali di rischio e di riformulare gli obiettivi della Società svizzera di credito alberghiero per garantire il rinnovamento del settore*. Sono inoltre stati sollecitati provvedimenti a sostegno del processo di consolidamento del settore degli impianti di trasporto a fune. Interpellanze provenienti da entrambe le Camere ci hanno chiesto di *aumentare i crediti e di prorogare il decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (InnoTour)*, poiché tale programma, nonostante i ridotti mezzi finanziari, è stato effettivamente in grado di rilanciare l'innovazione e di rafforzare considerevolmente la disponibilità alla collaborazione all'interno del pur frammentato scenario del turismo elvetico. Un'interpellanza ha infine chiesto provvedimenti straordinari a sostegno della ricostituzione delle strutture di promozione annientate dal parziale crollo della rete di voli offerti dal gruppo Swissair.

1.2 Prestazioni economiche significative

In Svizzera il turismo è uno dei settori economici più importanti. Ogni giorno il 13 per cento delle persone presenti in Svizzera è in viaggio. I settori che dipendono direttamente dal turismo contribuiscono al prodotto interno lordo con un valore aggiunto diretto che si aggira attorno al 4 per cento. Gli influssi sull'occupazione sono ancora più elevati e toccano il 6 per cento circa: il turismo offre infatti un'ampia gamma di posti di lavoro in numerose professioni e la possibilità di combinare salari e attività. I turisti stranieri permettono di incassare il 60 per cento della cifra d'affari del settore e del valore aggiunto, percentuale che può quindi essere ascritta al settore delle esportazioni.

1.2.1 Settore economico eterogeneo

Il turismo figura *tra i settori economici più importanti della Svizzera*. Quanto speso dai visitatori stranieri e indigeni va a favore di un'estesa gamma di aziende e sottosettori. Per quanto riguarda i *sottosettori turistici tradizionali*, rappresentati da

alberghi, ristoranti, impianti di trasporto a fune, agenzie turistiche e compagnie di volo, una parte considerevole del valore aggiunto si basa su quanto speso dai visitatori. Anche una serie di *altri settori economici*, quali il commercio al dettaglio, la salute e la formazione, le banche o le telecomunicazioni, approfittano in maniera diretta del turismo. Le spese turistiche innescano un processo a catena nella creazione di valore aggiunto che si estende all'intera economia. Si crea in tal modo *una domanda indiretta* di beni e servizi, innanzitutto per il tramite di *prestazioni preliminari in quei settori economici* che traggono profitto diretto dal turismo, in secondo luogo attraverso la domanda di *investimenti* nei settori turistici chiave e in terzo luogo grazie ai *salari* ottenuti in questo settore turistico. Tali processi si traducono per molti altri rami economici in un indotto considerevole a livello di cifra d'affari, valore aggiunto e occupazione.

Per quantificare l'importanza del turismo nell'economia pubblica, l'OCSE e l'Organizzazione mondiale del turismo (OMT) hanno introdotto a livello internazionale il metodo del *conto satellite «Turismo» (TSA)*, approvato all'inizio del 2001 dalla Commissione della statistica delle Nazioni Unite. In Svizzera un simile conto satellite è elaborato dall'Ufficio federale di statistica e dal Segretariato di Stato dell'economia (Seco). Esso fornisce indicazioni sullo stato del turismo, mettendo in relazione i dati statistici disponibili sulla domanda turistica con l'offerta richiesta dal turismo.

Il successo economico del turismo dipende *dalla molteplicità delle offerte e dalla possibilità di combinarle tra loro*. È pertanto importantissimo che le attrazioni e i servizi siano di elevata qualità e che i settori economici coinvolti siano capaci di collaborare in modo efficace. I ristoranti, le società che gestiscono impianti di trasporto a fune o gli organizzatori di corsi di sci possono sopravvivere solo grazie a una buona rete viaria e a strutture alberghiere efficienti.

1.2.2 Ricadute positive sul mercato interno sottovalutate

La statistica ufficiale dei pernottamenti dell'Ufficio federale di statistica per il 2000 attesta in Svizzera circa *69 milioni di pernottamenti in stabilimenti del settore alberghiero e paralberghiero*. A questi si aggiungono circa 15-20 milioni di pernottamenti in appartamenti di vacanza o residenze secondarie proprie, nonché presso parenti e amici, che non sono registrati dalle statistiche ufficiali. Il settore conta pertanto in questo ambito un numero di pernottamenti compreso tra gli 85 e i 90 milioni (tavola 2).

Numericamente ancora più importanti sono gli *spostamenti di un giorno o i transiti*, che pure non sono considerati da alcuna statistica ufficiale. Essi corrispondono a 235-250 milioni di viaggi circa, di cui una quota importante è costituita dai viaggi di lavoro. Il totale delle frequenze turistiche si aggira pertanto approssimativamente attorno ai 320 e i 340 milioni. Se si mettono queste cifre in relazione con la popolazione residente in Svizzera, si può constatare che in media durante 365 giorni all'anno *circa il 13 per cento delle persone presenti in Svizzera è in viaggio in veste di turista*.

Frequenze sottovalutate del turismo svizzero

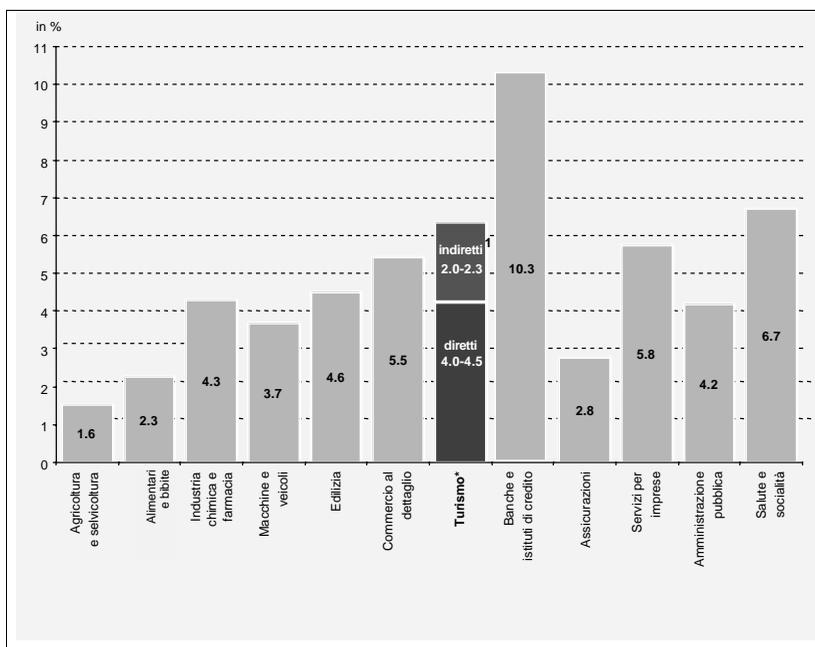
– Il 13 per cento della popolazione è in viaggio in veste di turista e visitatore durante 365 giorni all'anno

Pernottamenti	85-90 mio
– in stabilimenti del settore alberghiero	69 mio
– in appartamenti di vacanze propri, presso parenti e amici	15-20 mio
Viaggi di un giorno o viaggi di transito	235-250 mio
Totale delle frequenze turistiche	320-340 mio

Fonte: Seco 2002

Contributo del turismo al prodotto interno lordo (PIL) in %

– Paragone con altri settori economici (1998)



Fonte: Calcoli in base al censimento delle aziende secondo unità locali e conto di produzione 1998 dell'UST, calcoli/valutazioni Seco.

Nel 2000, quanto speso dai visitatori indigeni e stranieri ha permesso di conseguire in Svizzera *cifre d'affari o entrate attorno ai 27 miliardi di franchi*. Secondo la bilancia delle transazioni correnti della Banca Nazionale svizzera le spese dei visitatori stranieri vi hanno contribuito con 17 miliardi di franchi (trasporti internazionali di passeggeri inclusi, telecomunicazioni escluse), mentre l'Ufficio federale di statistica valuta le spese dei visitatori indigeni attorno ai 10 miliardi di franchi.

Il Segretariato di Stato dell'economia (Seco) calcola che il turismo *contribuisce direttamente al prodotto interno lordo svizzero per un importo di 15 miliardi di franchi*, il che corrisponde al 4 per cento del PIL svizzero. Il turismo figura quindi tra i settori economici più importanti della Svizzera. In relazione alla creazione di valore aggiunto, esso ha un impatto pari a quello del settore chimico, dell'industria delle macchine o dell'edilizia e del genio civile (tavola 3).

1.2.3 Contributo dell'occupazione per l'economia pubblica

Al contrario del settore chimico, che occupa solo 40 000 persone circa, *l'effetto del turismo sull'occupazione* è decisamente maggiore. Il turismo è in grado di offrire posti di lavoro supplementari, che permettono di meglio sfruttare l'attuale apparato produttivo svizzero e di raggiungere la piena occupazione. Non va inoltre dimenticato che il turismo crea questi posti di lavoro grazie a quanto speso da persone in visita per ferie o per ragioni di lavoro. Non esistono impiegati del turismo. In Svizzera una domanda di 500 pernottamenti o di 1100 viaggi giornalieri equivale a un'occupazione a tempo pieno nell'ambito del turismo.

Nel 2000 *le ripercussioni quantitative dirette del turismo sull'occupazione* hanno portato a un equivalente di impieghi a tempo pieno oscillante tra i 175 000 e i 190 000, il che corrisponde a una quota compresa tra il 5,5 e il 6 per cento dell'occupazione totale. Di questi equivalenti di impieghi a tempo pieno, 90 000 sono imputabili a due settori, quello alberghiero (55 000) e quello della ristorazione (35 000). Altri posti di lavoro legati direttamente al turismo si possono trovare nei settori dei *trasporti/industria dei trasporti* con più di 20 000 equivalenti a un'occupazione a tempo pieno, nel commercio al dettaglio con 14 500, nei settori cultura, sport e svaghi con 5400 posti di lavoro, così come in numerosi altri ambiti quali la salute, la formazione, le banche oppure le assicurazioni. Gli effetti *indiretti* del turismo (per il tramite di prestazioni preliminari, investimenti e redditi) inducono ulteriori 80 000-90 000 posti di lavoro.

Queste cifre concernenti l'impiego mostrano ancora una volta chiaramente che il turismo *crea posti di lavoro in un'ampia gamma di settori economici*. Le ripercussioni del settore turistico sull'occupazione non si limitano pertanto, e di gran lunga, ai settori alberghiero e della ristorazione. Esse sono relativamente importanti, poiché *la produttività del lavoro nel turismo* (valore aggiunto per impiegato) si situa complessivamente a un quarto al di sotto della media registrata dall'intera economia (120 000 franchi), a causa dell'alto fabbisogno di personale. Tale produttività del settore considerato nel suo insieme è comunque chiaramente al di sopra di quella del solo settore alberghiero e della ristorazione, che consegue per impiegato soltanto 60 000 franchi di valore aggiunto. Ci sono tuttavia numerosi altri settori turistici che registrano una produttività del lavoro relativamente elevata, come ad esempio il settore degli impianti di trasporto a fune o la navigazione aerea.

Particolarmente importante è la *possibilità* offerta dal settore turistico di *combinare due o più professioni e pertanto più salari*. Questo sistema è molto diffuso tra le persone che lavorano nei settori degli impianti di trasporto a fune, della cultura, dello sport e del tempo libero e per organizzazioni turistiche. Il 20 per cento di questi impiegati esercita infatti più professioni. Oggi chi pratica l'agricoltura in regioni turistiche è sempre più portato ad adottare questo sistema.

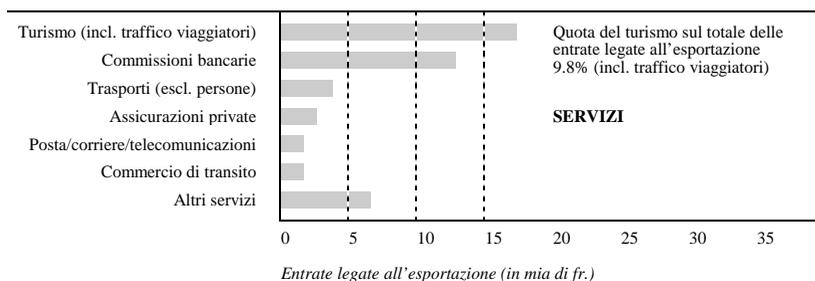
1.2.4 Contributo all'economia esterna

Il turismo è e rimane uno dei settori d'esportazione importanti per la Svizzera. *Il 60 per cento del fatturato e della creazione di valore aggiunto in questo settore è dovuto al turismo proveniente dall'estero*. Questo turismo internazionale o transfrontaliero genera un *ulteriore* valore aggiunto per il nostro Paese. Contrariamente al turismo indigeno, che opera una concorrenza sostitutiva rispetto ad altri beni e servizi di consumo, per il turismo estero non esistono processi sostitutivi. Il turismo indigeno risulta altresì in concorrenza con i viaggi verso l'estero, molto apprezzati dalla popolazione elvetica. Da un punto di vista macroeconomico, il turismo estero è pertanto più importante del turismo indigeno.

Tavola 4

Bilancia delle transazioni correnti della Svizzera per il 2000

– Contributo del turismo rispetto agli altri servizi



Fonte: BNS

Uno sguardo alla bilancia delle transazioni correnti mostra che il *contributo del turismo all'economia esterna* figura al primo posto rispetto agli altri servizi (tavola 4). Con entrate legate all'esportazione pari a circa 17 miliardi di franchi, esso rappresenta il 9,8 per cento di tutte le esportazioni. Se si paragona il contributo del turismo alla bilancia delle transazioni correnti con quello di tutti gli altri settori economici, esso figura al quarto posto dopo l'industria delle macchine e dei veicoli, l'industria chimica, nonché l'industria orologiera, dell'oreficeria e degli strumenti di precisione.

Le debolezze interne pregiudicano un miglioramento durevole delle prestazioni economiche nell'ambito turistico. Le strutture del settore sono in parte obsolete e non più competitive a livello internazionale. Un grosso impedimento è costituito dalla scarsa attrattività del mercato del lavoro nel ramo alberghiero e della ristorazione che offre salari inferiori di circa un terzo rispetto alla media nazionale. Il reclutamento di personale indigeno, inoltre, è reso ancor più difficile dagli orari di lavoro irregolari e dalle limitate possibilità d'avanzamento. Solo un terzo delle capacità del settore alberghiero è sfruttato appieno. Numerosi impianti di trasporto a fune non sono in grado di conseguire la liquidità necessaria alla gestione corrente. Pur ammettendo che lo sforzo principale per risolvere tutti questi problemi può e deve essere prodotto dal settore stesso, va riconosciuto che le condizioni quadro economiche esistenti in Svizzera sono meno favorevoli a una crescita del turismo di quelle di Paesi meno sviluppati. Per conferire attrattività economica al settore turistico, occorre pertanto ottimizzare le condizioni quadro statali.

1.3.1

Svantaggi selettivi di un livello di sviluppo elevato

Le debolezze del turismo svizzero a livello d'offerta sollevano alcuni interrogativi di politica economica che risultano fondamentali per definire le necessità e gli orientamenti della politica in questo settore. È in particolare opportuno chiedersi *se, per un Paese altamente sviluppato quale la Svizzera, il turismo possa restare a lungo termine un settore economico degno di sostegno*, in grado di offrire buone possibilità di guadagno e di impiego. Occorre in particolare considerare la concorrenzialità sui mercati del turismo e dei fattori interni ed esterni. Il franco forte e l'elevato livello di costi e prezzi in Svizzera non consentono al turismo di mantenere il passo con la concorrenza estera. È infatti tendenzialmente *la concorrenzialità a livello di prezzi a presentare un costante problema* per gli operatori turistici del nostro Paese. Per di più, il settore alberghiero e della ristorazione, quale *settore turistico trainante, registra una produttività del lavoro* (valore aggiunto per persona) *ampiamente al di sotto della media dell'intera economia* di cui raggiunge il 50 per cento della produttività del lavoro riferita all'economia in generale. A questo settore risulta pertanto particolarmente difficile imporsi in un'economia che presenta una produttività in costante aumento, uno svantaggio concorrenziale che si ripercuote in particolare sul mercato del lavoro.

Rispetto alla Svizzera, alcuni *Paesi meno sviluppati dispongono di migliori condizioni quadro economiche tali da permettere una rapida crescita del turismo*. Queste condizioni sono particolarmente favorevoli nei Paesi emergenti e nei Paesi in sviluppo più avanzati, che nel turismo internazionale registrano i tassi di crescita più elevati. I turisti apprezzano queste nuove destinazioni ancora poco conosciute e pertanto più attrattive. I viaggi degli Svizzeri verso questi Paesi aumentano infatti a un ritmo superiore alla media. Rispetto alla Svizzera, i nuovi concorrenti sono in grado, *grazie all'abbondante manodopera e al livello dei salari di norma molto più basso*, di offrire prodotti e servizi di buona qualità a prezzi più convenienti. Nella misura in cui soddisfano gli standard internazionali in materia di comfort e qualità,

essi possono senz'altro trarre dal turismo grossi vantaggi macroeconomici. Una condizione essenziale è tuttavia che riescano a limitare per quanto possibile la fuga di capitali.

L'esperienza rivela tuttavia che a un successo crescente nell'ambito turistico si frappona una serie di ostacoli infrastrutturali ed ecologici con conseguente aumento dei costi. Di norma, infatti, lo sviluppo economico rende più cara la produzione turistica. In questo settore i prezzi delle prestazioni subiscono un livellamento sul piano internazionale. Gli atout concorrenziali dei nuovi Paesi turistici sono pertanto fugaci. I Paesi più ricchi possono *trarre vantaggio dal loro più avanzato stadio di sviluppo*, poiché dispongono di una specializzazione pluriennale nel settore turistico che ha permesso loro di maturare ottime esperienze a livello concorrenziale. Possono avvalersi di un forte mercato interno e di operatori in grado di offrire servizi di elevata qualità. Le ricadute positive delle somme spese dai turisti indigeni e stranieri sono più sensibili rispetto ai Paesi più poveri, poiché per la produzione turistica non occorre importare beni e servizi.

Uno sguardo alle statistiche permette di constatare che il turismo internazionale si gioca ancora in prevalenza tra i Paesi sviluppati che presentano preferenze simili nella domanda e nella struttura dell'offerta. Essi possono sfruttare al meglio il potenziale di crescita endogeno di cui dispongono. I Paesi più poveri, tuttavia, stanno guadagnando terreno.

Tavola 5

OMT: Scenario 2020

– Prospettive per il turismo svizzero

	Risultati ottenuti		Previsioni		Tasso di crescita 1995-2002 (in % / anno)
	1995 (in mio di arrivi)	2010	2020		
Mercati di provenienza e totale					
Germania	2,111	2,332	2,576		1,0
Stati Uniti	0,783	0,932	1,081		1,5
Giappone	0,561	0,620	0,685		1,0
Francia	0,461	0,509	0,562		1,0
Gran Bretagna	0,448	0,732	0,938		2,5
Italia	0,372	0,670	0,992		4,0
Totale	6,946	8,720	10,502		1,7

Fonte: OMT

Non esiste alcun motivo per cui un Paese altamente progredito come la Svizzera non debba sviluppare ulteriormente il suo potenziale turistico. Grazie alle sue numerose attrazioni e alle infrastrutture funzionali, *il nostro Paese dispone come sempre di premesse vantaggiose per una crescita turistica*. Per poter giocare al meglio le carte dei vantaggi concorrenziali legati all'elevato grado di sviluppo occorre tuttavia un'economia in grado di produrre nel modo più efficace possibile. *Le condizioni quadro difficili costituiscono svantaggi selettivi, che possono indurre a fornire prestazioni più elevate*. Uno studio della BAK (Basler Konjunkturforschung AG) ha

dimostrato che, nonostante le considerevoli difficoltà incontrate dal settore alberghiero, il nostro Paese continua a disporre di una quota di stabilimenti di alta qualità a quattro o cinque stelle molto più elevata rispetto alla concorrenza dei Paesi confinanti. In Svizzera, essa corrisponde al 23 per cento, in Francia al 15 per cento e in Austria al 12 per cento.

Il turismo svizzero è particolarmente ben attrezzato per rispondere alle esigenze di nuove tendenze turistiche, quali la cura del benessere (*wellness*), manifestazioni di ogni tipo, congressi, visite guidate alle città o soggiorni di breve durata. *Nel raffronto internazionale, l'Organizzazione mondiale del turismo (OMT) prevede per il nostro Paese tassi di crescita ancora considerevoli, seppur inferiori alla media.* Il numero di turisti stranieri dovrebbe passare dagli attuali 7 milioni circa a 8,7 milioni nel 2010 e a 10,5 milioni nel 2020. Finora le previsioni dell'OMT si sono sempre rivelate esatte (tavola 5).

1.3.2 Difficoltà di adeguamento strutturale

Rispetto al resto del mondo in generale e ai Paesi concorrenti sviluppati in particolare, è inevitabile chiedersi *perché in questo settore la Svizzera, meta turistica senz'altro attrattiva, abbia prospettive di crescita inferiori alla media.* Nel suo studio «Internationalen Benchmark Tourismus» la BAK, in collaborazione con il Seco, ha fornito alcune importanti spiegazioni. Le cause della debolezza dell'economia turistica svizzera sono soprattutto *interne* e impediscono che il potenziale endogeno di crescita possa essere sfruttato al meglio.

Una sfida fondamentale è costituita dai *meccanismi di formazione dei prezzi*. Sul mercato turistico, aspramente conteso, i prezzi sono determinati dalla propensione a spendere dei potenziali visitatori («willingness to pay»). Gli operatori svizzeri sottovalutano sovente la nuova sensibilità ai prezzi dei loro clienti e continuano a proporre prezzi elevati, credendo che questi ultimi si imporranno in mancanza di alternative. Finora la relativa mancanza di trasparenza dei mercati incitava ad applicare prezzi esorbitanti. Grazie Internet, un canale d'informazione molto diffuso nell'ambito del turismo, e all'introduzione dell'euro, la trasparenza dei prezzi è senz'altro destinata a crescere.

La maggiore attenzione alla disponibilità a spendere dei clienti costringe i singoli operatori a stabilire i prezzi non più esclusivamente sulla base dei costi. Dato che il cliente considera la catena delle prestazioni turistiche come un prodotto unico, dal trasporto al pernottamento fino alle attività sportive, sarebbe necessario stabilire a livello di destinazione quelli che possono essere i prezzi di riferimento sostenibili sul mercato. Una simile strategia di politica dei prezzi costringe l'operatore a rendere più efficace la propria azienda. Egli deve inoltre cooperare in modo mirato con gli altri operatori a livello della destinazione. A questo scopo si rende necessaria una *sistematica integrazione verticale* dei diversi operatori e un'efficace gestione delle destinazioni turistiche.

In questi settori il turismo svizzero ha registrato un certo successo. Tuttavia, il grado d'integrazione delle singole destinazioni è ancora troppo *limitato* per poter raggiungere un effettivo risparmio e conseguire vantaggi dalla cooperazione. Inoltre, con l'impiego delle moderne tecnologie dell'informazione si delinea sempre più la ten-

denza degli operatori ad allontanarsi dalla collaborazione a livello di destinazione per rivolgersi piuttosto a collaborazioni commerciali temporanee con altri operatori interni ed esterni al settore turistico.

S'impone pertanto un rapido adeguamento alle nuove condizioni del mercato mondiale, poiché il mercato interno e i mercati in prossimità della Svizzera sono già saturi. Il fatto che tre quarti dei visitatori provengano dalla stessa Svizzera o dalla vicina Germania testimonia senz'altro la fedeltà della clientela. Il turismo svizzero necessita tuttavia di più clienti in provenienza da oltreoceano e dai Paesi emergenti, per poter mantenere posti di lavoro e guadagni a lungo termine nelle zone turistiche. La strategia di promozione globale necessaria a tal fine, perseguita da «Svizzera Turismo» per ragioni macroeconomiche, richiede un'offerta adeguata al mercato internazionale.

1.3.3 Problemi di manodopera nel settore alberghiero e della ristorazione

Uno degli ostacoli a una crescita costante del turismo è costituito *dal mercato del lavoro nel settore alberghiero e della ristorazione*, in cui il fabbisogno di personale è sempre molto elevato. Considerata l'importanza del turismo nel nostro Paese, gli alberghi e i ristoranti figurano tra i maggiori datori di lavoro. La quota di impiegati rispetto alla totalità del mercato del lavoro si situa attorno al 5,5 per cento. Contrariamente a quanto avvenuto nelle industrie orologiera, tessile o delle macchine, nell'arco degli ultimi 25 anni tale quota è rimasta sostanzialmente stabile.

Per alberghi e ristoranti è particolarmente difficile reclutare la forza lavoro. Circa il 40 per cento delle persone occupate in questo importante ramo del settore turistico possiede soltanto una formazione scolastica di base. Nel resto dell'economia tale quota risulta dimezzata. Le *oscillazioni stagionali dell'occupazione* che caratterizzano soprattutto il settore alberghiero rendono meno attrattivo il lavoro rispetto ad altri settori economici. Nella media nazionale, più del 60 per cento della popolazione attiva lavora solo di giorno dal lunedì al venerdì. Nel settore alberghiero e della ristorazione l'85 per cento delle persone lavora anche il fine settimana e/o la sera o durante la notte.

I posti di lavoro nel settore alberghiero e della ristorazione sono poco attrattivi anche a causa degli *stipendi* che, sulla base di quanto rilevato da uno studio del Centro di ricerche congiunturali del Politecnico di Zurigo (Konjunkturforschungsinstitut der ETHZ, KOF) su mandato del Seco, raggiungono solo due terzi della media nazionale. Le ragioni sono molteplici. A causa dell'elevato impiego di personale necessario per produrre un servizio, il valore aggiunto per collaboratore o la produttività del lavoro restano nettamente al di sotto della media svizzera. Lo sviluppo sfavorevole degli stipendi sarebbe legato anche alla crescente percentuale di lavoratori stranieri generalmente poco qualificati. Non va inoltre dimenticato che le professioni nel settore alberghiero e della ristorazione sono svolte per lo più da donne e che vi lavorano moltissimi giovani che iniziano un'attività professionale in questo settore. In queste categorie gli stipendi risultano inferiori alla media.

È possibile migliorare gli stipendi solo aumentando in modo chiaro la produttività del lavoro. In tale ambito sono soprattutto gli imprenditori ad essere sollecitati. Essi possono compensare gli svantaggi legati alle dimensioni limitate delle loro aziende

collaborando sempre più con altri operatori nei settori acquisto, reclutamento del personale, formazione o marketing. Vanno inoltre sfruttate le possibilità di razionalizzazione che il progresso tecnologico consente.

Va infine menzionata la *stretta interazione tra livello degli stipendi, qualifica del personale e produttività del lavoro*. La produttività del lavoro può essere aumentata al meglio reclutando personale qualificato, che dovrebbe essere cercato soprattutto sul mercato del lavoro interno. Occorre pertanto rispondere ai bisogni registrati nella metà inferiore della piramide delle qualifiche e colmare le lacune dei quadri in termini di conoscenze.

Le disposizioni giuridiche derivate dall'applicazione degli *accordi bilaterali con l'Unione europea* modificheranno solo in minima parte le condizioni quadro del mercato del lavoro svizzero nel settore alberghiero e della ristorazione. Se è pur vero che il reclutamento di personale proveniente dall'Unione europea aumenterà, non bisogna tuttavia aspettarsi un aumento esponenziale della manodopera straniera e una soluzione definitiva alla scarsità di personale. La sostituzione dello statuto di stagionale attualmente in vigore con una nuova forma di permesso di soggiorno di breve durata non dovrebbe avere per gli alberghi e i ristoranti conseguenze determinanti, *poiché la quota di lavoratori stagionali in questi settori è considerevolmente e costantemente diminuita nel corso degli ultimi anni*. Il reclutamento di dimoranti temporanei potrebbe tuttavia farsi più difficile in seguito a una certa pressione verso l'alto sugli stipendi che si eserciterà probabilmente con l'abolizione dei contingenti legati allo statuto di stagionale e con la conseguente maggiore mobilità della manodopera straniera.

1.3.4 Problemi di sfruttamento delle capacità e svantaggi legati alle dimensioni delle aziende che operano nel settore alberghiero

La recessione del settore alberghiero è iniziata nel primo dopoguerra e da allora la tendenza non si è più modificata. Altre forme di alloggio si sono imposte, cosicché attualmente il numero di posti-letto nel settore paralberghiero (soprattutto case e appartamenti di vacanza) e nelle residenze secondarie è tre volte maggiore rispetto a quello offerto dal settore alberghiero.

Nonostante questo mutamento strutturale e la conseguente concorrenza sostitutiva, *il settore alberghiero resta la colonna portante del turismo svizzero*. Chi pernotta, spende anche per altre prestazioni turistiche. Se è pur vero che tra tutte le forme di alloggio il settore alberghiero registra il migliore sfruttamento delle strutture e il valore aggiunto più elevato, occorre tuttavia relativizzare questa affermazione. I circa 260 000 posti-letto disponibili consentirebbero di arrivare a ben 95 milioni di pernottamenti, ma dopo la prima crisi petrolifera essi hanno prodotto al massimo 35 milioni di pernottamenti, ciò che corrisponde a oltre 60 milioni di posti-letto vuoti. Questo *cattivo sfruttamento delle capacità*, tale anche se raffrontato ai diretti concorrenti nei Paesi confinanti, indebolisce fortemente la redditività del settore.

L'eccesso di capacità che ne deriva accentua la contrazione del sistema produttivo del settore alberghiero. Negli ultimi dieci anni *il numero di alberghi è diminuito da 6500 a 5700 unità*. Nel contempo il numero di posti-letto nelle aziende restanti è aumentato in media da 39 a 44 unità. La grandezza dell'impresa rafforza la redditi-

vità; non esistono invece significative differenze di redditività per quanto concerne le classi di comfort, ciò che lascia libero il campo ad interventi di razionalizzazione.

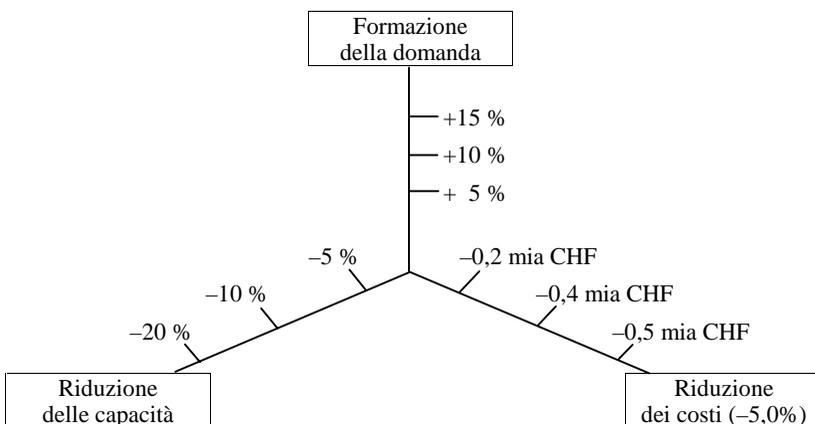
Un sondaggio rappresentativo svolto dalla ditta Helbling CFT International AG su incarico del Seco ha messo in luce una serie di *errori di gestione* che peggiorano la situazione del settore alberghiero. Lo studio ha in particolare constatato che il 60 per cento circa degli alberghi svizzeri si propone sul mercato in modo poco chiaro in veste di «generalisti». Gli alberghi che si rivolgono a segmenti di clientela ben definiti e che possono pertanto essere considerati «specialisti» riscuotono un successo imprenditoriale ben maggiore. Lo stesso sondaggio ha dimostrato che le aziende che hanno idee originali e si sono dotate di strumenti pianificatori e modelli di gestione si sono profilate con più successo rispetto agli alberghi privi di un programma definito. Ha appurato infine che gli alberghi con un personale formato più accuratamente hanno un successo decisamente maggiore.

Il divario attualmente esistente tra valore di mercato e valore contabile dell'offerta nel settore alberghiero svizzero può essere colmato migliorando lo sfruttamento delle capacità in posti-letto, smantellandone una parte oppure diminuendo i costi. Alcuni modelli di calcolo indicano che sarebbero in tal caso necessari un aumento della domanda pari al 10-15 per cento, una diminuzione delle capacità pari al 20-25 per cento o una riduzione dei costi di circa il 5-6 per cento. La soluzione ideale sarebbe una combinazione di queste tre possibilità (tavola 6).

Tavola 6

Intervento necessario per colmare il divario tra valore di mercato e valore contabile nell'offerta degli alberghi svizzeri

– Modello di calcolo



Fonte: Seco 2002

Questa analisi strutturale mostra essenzialmente che anche in Svizzera è possibile gestire un albergo in modo redditizio, a condizione tuttavia che il settore si ripositioni sul mercato, mirando soprattutto a prodotti di prima classe e a un rapporto qualità-prezzo superiore alla media. Lo sviluppo socio-demografico e le esigenze del

mercato permettono senz'altro di andare in questa direzione. Con le aspettative di vita più lunghe, cresce il segmento di clientela assai interessante per il settore alberghiero svizzero, costituito soprattutto da persone anziane con un certo potere d'acquisto. La Svizzera può inoltre offrire un paesaggio intatto e tranquillo ideale per soggiorni dedicati alla cura del benessere, un prodotto sempre più richiesto dal mercato.

I potenziali visitatori occupano una posizione di forza all'interno del mercato, costringendo gli operatori attivi in un settore come quello del turismo, caratterizzato da una vasta gamma di servizi, a *razionalizzare il processo di produzione*, in modo tale da diminuire i costi e aumentare la redditività. Tuttavia, con la sua struttura frammentata in tante piccole aziende, l'economia turistica non ha ancora intrapreso molto in tal senso. L'importanza di disporre di personale qualificato a tutti i livelli di produzione viene purtroppo sovente sottovalutata. Oggi mancano sia manager particolarmente dotati, sia esperti di alto livello, sia forze ausiliarie con una buona formazione pratica. *Il miglioramento del livello di qualifica* degli impiegati è ritenuto fondamentale per rafforzare la capacità innovativa e ottimizzare la qualità dei servizi offerti dal settore. Uno dei maggiori problemi incontrati dal turismo è la bassa quota di manodopera indigena e quindi la scarsità di personale.

1.3.5 Problemi strutturali e finanziari delle aziende che gestiscono impianti di trasporto a fune

La Svizzera risulta fra i leader nel mercato del turismo invernale. Tra le sue montagne sorgono vere e proprie «cities over clouds», in cui i visitatori possono praticare numerose attività sportive invernali e vivere momenti indimenticabili.

Solo a partire dagli anni Trenta lo *sci alpino su pista* si è imposto in modo chiaro rispetto agli altri tipi di sport invernale, diventando nel dopoguerra lo sport nazionale svizzero. Gli impianti di trasporto a fune conobbero un vero e proprio boom, cosicché i loro gestori iniziarono a costruire, attrezzare e in parte innevare artificialmente le piste di sci, trasformandole in vere e proprie zone industriali. Questa espansione si avvale soprattutto degli atout offerti dalla natura e dal quadro paesaggistico, ma il successo di un impianto fu poi dettato anche da altri fattori, quali la raggiungibilità della località, la sicurezza della coltre nevosa, l'idoneità tecnica, le pratiche sciistiche e, in particolare, l'estensione delle piste.

Con la globalizzazione del turismo, lo sci alpino ha perso la sua posizione preminente a favore di soggiorni balneari su spiagge tropicali, ormai possibili anche in inverno. Nel contempo sono cambiate le *condizioni climatiche*. Gli investimenti operati fin nel fondovalle in anni con forti nevicate sono stati parzialmente svalutati dai cambiamenti climatici, dal conseguente aumento del limite delle nevicate e da una diminuzione della loro durata. La domanda espressa in sciatori-giorni stagna ormai da tempo.

Il settore economico degli impianti di trasporto a fune, strutturato in piccole aziende, ha reagito al cambiamento delle condizioni quadro con un'*eccellente strategia di rinnovamento e di espansione*. Ha infatti cercato di rendere gli impianti più attrattivi e confortevoli, soprattutto agli occhi della clientela più fedele. Il problema delle code registrate nei momenti di punta è stato risolto con la costruzione di impianti più rapidi e capienti. Le piste sono state estese e innevate artificialmente. Le capacità di trasporto sono state ottimizzate, così da incrementare la frequenza dei passaggi. Il

lancio dello snowboard e del carving ha permesso di ringiovanire e aumentare la domanda. La diminuzione della clientela legata alla flessione dei pernottamenti è stata compensata da frequenze di un giorno. Tuttavia il numero di tessere giornalieri venduto è rimasto più o meno stabile. Inoltre da anni i prezzi non hanno potuto essere aumentati realmente.

La strategia di espansione dell'offerta adottata in un periodo di domanda stagnante ha comportato *seri problemi finanziari*. Uno studio elaborato dall'Istituto per il turismo e i servizi pubblici dell'Università di San Gallo (Institut für Tourismus und öffentliche Dienstleistungen, ITD) su incarico del Seco ha indicato che un'azienda di impianti di trasporto a fune ha bisogno, per sopravvivere a lungo termine, di una liquidità (cashflow) pari almeno al 5 per cento del capitale investito. In tal modo essa sarà in grado di ammortizzare quanto investito su un periodo di 20 anni, un termine senz'altro realistico. Se poniamo pertanto questa percentuale quale criterio di valutazione, occorre purtroppo constatare che, nelle regioni di montagna, il 70 per cento delle aziende che gestiscono impianti di trasporto a fune con almeno 3500 impiegati è minacciato. Quelle che dispongono attualmente di un cashflow compreso tra il 3 e il 5 per cento potranno sopravvivere solo operando fusioni a livello regionale e locale e adeguando le loro strutture.

Le imprese che gestiscono impianti di trasporto a fune in Svizzera, il cui numero si aggira attorno alle 600 unità, presentano in generale *una redditività troppo bassa e un eccessivo tasso d'indebitamento*. Il 23 per cento circa delle imprese più piccole è da considerarsi in pericolo per entrambe queste ragioni. Il 51 per cento circa delle imprese di media grandezza è in grado di sopravvivere, ma presenta una redditività bassa o un elevato tasso di indebitamento. Solo il 26 per cento delle imprese è concorrenziale a livello internazionale, altamente redditizio e solo limitatamente indebitato (tavola 7).

Tavola 7

Situazione economico-finanziaria del settore degli impianti svizzeri di trasporto a fune

– Insufficiente redditività e forte indebitamento

<i>grado di indebitamento</i>	<i>basso</i>	aziende poco redditizie, ma poco indebitate 9%	aziende competitive a livello internazionale 26%
	<i>elevato</i>	aziende fortemente minacciate 23%	aziende molto indebitate, ma in grado di sopravvivere 42%
		<i>insufficiente</i>	<i>sufficiente</i>
		<i>redditività (cash flow)</i>	
<i>Legenda:</i>	grado di indebitamento basso grado di indebitamento elevato cash flow insufficiente cash flow sufficiente	quota di capitali di terzi < 50% quota di capitali di terzi > 50% cash flow in % del capitale investito < 3% cash flow in % del capitale investito > 3%	

Fonte: Seco 2002

Considerando il problema dal punto di vista regionale, si può constatare che gli impianti di trasporto a fune nella zona prealpina sono più minacciati di quelli situati a quote più elevate. Eccezion fatta per quelle che operano nei grandi centri turistici, le difficoltà della maggior parte delle aziende sono imputabili alle dimensioni inferiori alla grandezza ottimale. Tra le aziende sussidiate dagli enti pubblici, alcune registrano rendimenti troppo limitati per gli investitori privati e corrono il pericolo, in caso d'investimenti sostitutivi più importanti, di dipendere in misura ancora maggiore dallo Stato.

1.4 Fondamenti della nuova politica del turismo

Il potenziale di crescita del turismo non sembra essere sfruttato appieno in Svizzera, poiché in parte l'offerta non è più concorrenziale. Un promovimento mirato consentirebbe di sviluppare nuovi prodotti e di garantire la qualità come pure di diminuire, grazie a una maggiore cooperazione, gli svantaggi legati a una struttura frammentata in tante piccole aziende. Occorrerà in particolare avvalersi delle potenzialità di crescita endogene già esistenti, rafforzando la capacità innovativa e d'investimento. Il promovimento del turismo da parte della Confederazione giova a tutte le regioni del Paese. Soltanto la promozione alberghiera si limita a regioni turistiche legate alle stagioni. Ciò non significa tuttavia promuovere una crescita malsana su vasta scala, quanto piuttosto sostenere progetti che siano rispettosi dell'ambiente e del paesaggio e in grado inoltre di contribuire alla sopravvivenza a lungo termine delle aziende turistiche. Solo in questo modo sarà possibile creare posti di lavoro attrattivi nelle regioni turistiche e migliorare ulteriormente la qualità di vita della popolazione che vi risiede.

1.4.1 Potenziale di crescita del turismo intatto

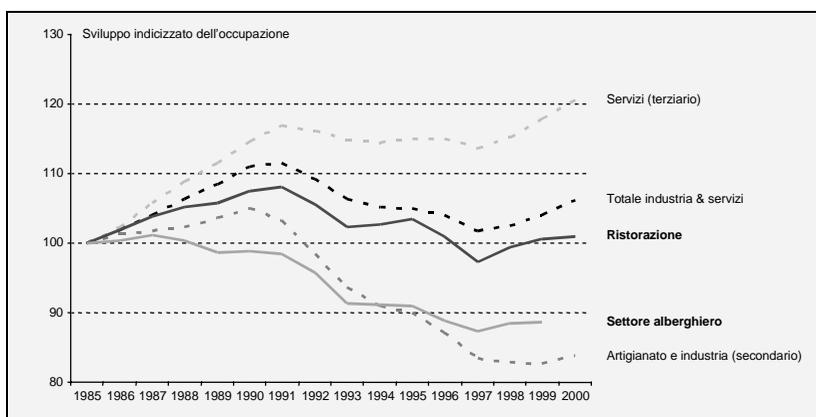
Nelle economie dinamiche e altamente sviluppate *la quota di valore aggiunto sul prodotto interno lordo creata dal turismo tende a diminuire*. Questa tendenza può essere spiegata in diversi modi. Innanzitutto vi sono settori del terziario che crescono più rapidamente del turismo. In secondo luogo la produttività del lavoro nel turismo si situa al di sotto della media complessiva dell'economia. Infine, si è fatto particolarmente difficile vendere sugli ambitissimi mercati esteri una produzione di servizi che nei Paesi sviluppati si rivela essere relativamente costosa, soprattutto rispetto a una concorrenza in grado di produrre a costi meno elevati.

In seguito alla recessione dell'industria, a partire dagli anni Ottanta il settore terziario svizzero è andato crescendo, arrivando a produrre il 70 per cento del prodotto interno lordo. Questo *processo di terziarizzazione* ha comportato una crescita dei servizi di consulenza, delle banche e della pubblica Amministrazione superiore alla media, *una dinamica con cui il turismo non è riuscito a tenere il passo*. A partire dal 1985 il suo contributo al prodotto interno lordo è diminuito di poco più di un punto percentuale. Questo regresso è dovuto non solo alla menzionata dinamicità degli altri settori del terziario e a una produttività del lavoro che si situa al di sotto della media svizzera, ma anche alla crisi attraversata dal settore negli anni Novanta e alla conseguente diminuzione dei fatturati.

Mentre la quota del turismo sul prodotto interno lordo diminuiva, negli scorsi 25 anni l'occupazione nel settore si è sviluppata al medesimo ritmo dell'intera economia. I posti di lavoro nell'industria alberghiera, per esempio, hanno seguito la crescita di artigianato/industria e servizi: al contrario dell'industria metalmeccanica o dell'industria orologiera essi non si sono ridotti. È soprattutto l'occupazione nei ristoranti che è andata aumentando, mentre è diminuita negli alberghi, che hanno subito la concorrenza di numerose altre forme di pernottamento e di quell'economia sommersa costituita dalle abitazioni secondarie di proprietà, di cui non esistono dati statistici (tavola 8).

Tavola 8

Evoluzione dell'occupazione nel settore alberghiero e della ristorazione – Raffronto con industria/artigianato e servizi



Fonte: KOF / Seco 2002

Per principio la relativa riduzione della quota di valore aggiunto creata dal turismo non è poi così drammatica: rappresenta il mutamento strutturale in atto nel settore. Per il turismo svizzero è finita l'epoca della crescita ad ampio raggio. Oggi non si tratta più di far fronte al maggior numero possibile di visitatori adottando metodi industriali, quanto piuttosto di conseguire un valore aggiunto per quanto possibile elevato con prodotti personalizzati e di alta qualità. Per una simile strategia incentrata sul miglioramento della qualità, esiste un potenziale di mercato nazionale ed estero considerevole, ma non ancora sufficientemente sfruttato.

Il turismo fa tendenza nella nascente *economia dello svago*, un settore economico in forte espansione ancora *in fieri*. Nei Paesi sviluppati una quota sempre maggiore della ricchezza prodotta dalla crescita della produttività economica è spesa per il benessere fisico, intellettuale e spirituale. Il turismo quale fenomeno psicosociale che permette di staccare periodicamente dagli obblighi della vita quotidiana costituisce il cardine di questo nuovo tipo di economia.

1.4.2 Presenza sul mercato più compatta e offerta concorrenziale

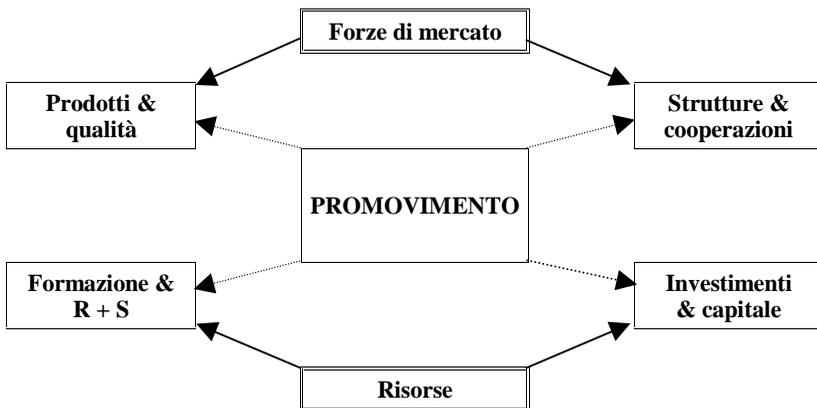
La nuova politica del turismo promossa dalla Confederazione dovrebbe consentire al settore di dotarsi di *nuove e più concorrenziali strutture di mercato*. Ciò significa cercare soluzioni professionali ed efficaci come quelle adottate dall'industria internazionale dei viaggi. Attualmente è infatti quest'ultima che stabilisce i criteri di valutazione nel settore turistico mondiale.

È possibile far fronte agli svantaggi strutturali del turismo svizzero con una presenza compatta sul mercato. I fornitori di questo settore frammentato e costituito da piccole aziende potranno affermarsi sui mercati internazionali solo grazie a una cooperazione efficiente. Le destinazioni che operano come fossero un'impresa conseguono un importante vantaggio competitivo rispetto alla concorrenza. Nell'intento di realizzare questo obiettivo, in una prima fase è stata sensibilmente rafforzata la cooperazione nazionale nell'ambito del marketing delle destinazioni grazie alla riorganizzazione di «Svizzera Turismo». Se si vuole pubblicizzare con successo su mercati molto contesi, è necessario disporre di un'offerta competitiva. Promuovendo in modo mirato la struttura e la qualità dell'offerta si dovrà ora, in una seconda fase, reinserire il turismo elvetico nel mercato mondiale.

Tavola 9

Promovimento mirato del turismo

– Promovimento del cambiamento strutturale e valorizzazione delle risorse



Fonte: Seco 2002

In un'ottica di mercato, il promovimento del turismo dal profilo dell'offerta deve impegnarsi a *sviluppare nuovi prodotti e garantire una rete di servizi turistici di alta qualità*. È soprattutto in questo settore che la Svizzera deve recuperare il tempo perduto. Mancano prodotti su misura in grado di attirare nuovi visitatori provenienti dai principali Paesi emergenti e di sostituire la clientela fissa, in diminuzione, proveniente dai mercati più vicini. Grazie al suo avanzato grado di sviluppo, il nostro

Paese dispone di un gran numero d'attrazioni uniche a livello internazionale. Basti ricordare le prestazioni offerte dai nostri sistemi sanitario e scolastico, molto apprezzate all'estero (tavola 9).

L'economia turistica svizzera, frammentata in tante piccole e piccolissime aziende, ha bisogno di *cooperazioni*: una rete di servizi, infatti, può essere sviluppata e commercializzata soltanto da più fornitori che si alleano tra di loro. Solo con il concorso di concorrenzialità e cooperazione è possibile creare strutture più efficaci e quindi più produttive. I partner economici restano concorrenti, ma beneficiano dei vantaggi della collaborazione su due fronti. Da un punto di vista economico, la cooperazione è uno strumento che permette di superare gli svantaggi legati a una struttura formata da piccole aziende. Essa consente risparmi in termini di dimensioni e comporta vantaggi legati alla formazione di alleanze, permettendo di conseguenza una produzione turistica meno costosa.

Dal *punto di vista delle risorse*, si tratta di sfruttare ancor meglio a fini turistici i vantaggi offerti dall'elevato grado di sviluppo del nostro Paese. Sono particolarmente importanti i cosiddetti «*meccanismi di innovazione-creazione*», tutti fattori immateriali, come: formazione e perfezionamento, conoscenze specialistiche e know-how manageriale nonché ricerca e sviluppo. Solo in questo modo sarà possibile sfruttare il forte potenziale endogeno di crescita del turismo svizzero. Non va infine dimenticato che è la capacità di innovarsi, e non il livello di sviluppo già raggiunto da impianti, strutture e servizi, a decidere del futuro economico di un settore. Il settore turistico svizzero manca di leadership imprenditoriale. Date le limitate capacità manageriali, le risorse presenti non possono essere sfruttate in modo ottimale. Mancano modelli di gestione innovativi in grado di utilizzare appieno le potenzialità di crescita esistenti.

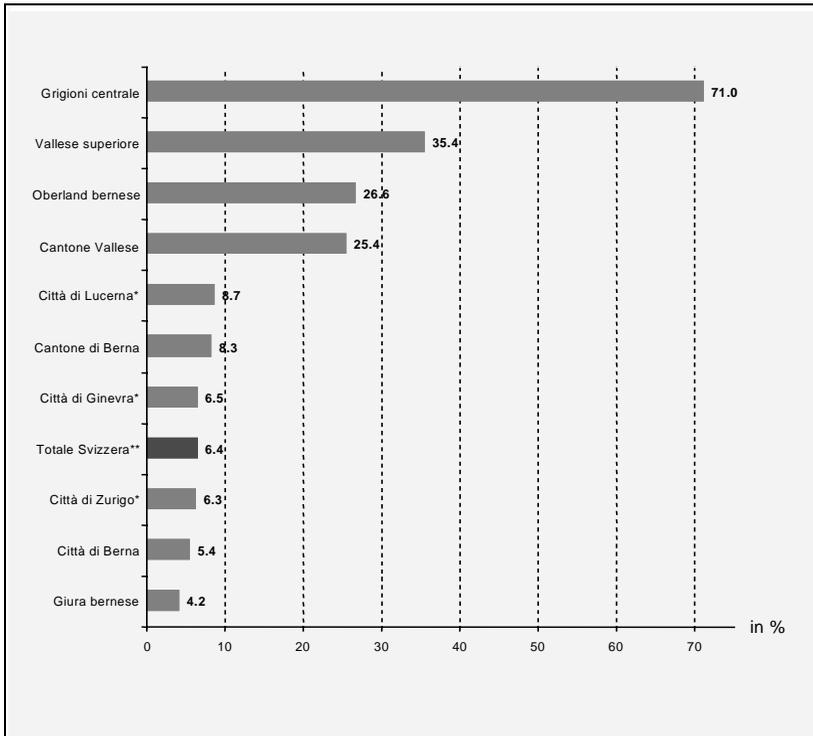
Il turismo svizzero ha beneficiato a lungo, rispetto alla concorrenza estera, di vantaggi nel settore del finanziamento degli investimenti. Ancora nel nostro ultimo rapporto del 29 maggio 1996 concernente la politica della Confederazione in materia di turismo indicavamo proprio in *un ricco capitale di investimento, ottenibile oltretutto a condizioni vantaggiose, l'atout dell'economia turistica svizzera*. Attualmente continua a essere disponibile capitale sufficiente. Per contro, in seguito alle forti oscillazioni della domanda e al conseguente rischio elevato legato a questo settore nonché alle esili prospettive di conseguire utili, le condizioni per la concessione di crediti sono divenute più restrittive. Il finanziamento del rinnovamento infrastrutturale, assolutamente necessario per assicurare una crescita turistica costante, incontra oggi nuovi ostacoli. Per finanziare il rinnovamento del turismo svizzero mancano, infatti, capitali relativamente convenienti.

1.4.3 Benefici per tutta la Svizzera e per le economie regionali

In linea di massima è tutta la Svizzera a beneficiare del turismo. I soldi spesi dai visitatori non finiscono soltanto nelle casse delle *regioni montane, lacustri e periferiche*: ne approfittano ampiamente anche le città, la cui attrattiva turistica si fa via via più accentuata. Le *città* sono infatti in grado di costruire importanti strutture per il tempo libero e di organizzare manifestazioni culturali, sportive e di intrattenimento.

Contributo del turismo ai prodotti interni lordi regionali (PILR)

– Selezione di regioni e città svizzere



Fonte: Seco 2002

In base al flusso di informazioni esistente, i potenziali visitatori si orientano prima di tutto verso il *prodotto turistico* «Svizzera», e solo in un secondo tempo decidono per questa o quella destinazione regionale o locale. Possono inoltre scegliere tra una vasta gamma di offerte, distribuite su tutto il Paese. Sempre più si decide di intraprendere un viaggio anche sotto l'influsso di offerte concrete, senza che la scelta di una destinazione abbia valore pregiudiziale.

Sarebbe tuttavia sbagliato non considerare le *ricadute* specifiche del turismo sulle economie regionali. La Svizzera non ha una vocazione turistica soltanto perché può vantare un bilancio positivo in tale ambito, ma anche perché *numerose regioni del Paese dipendono in maniera più o meno diretta da quanto spendono i visitatori*. In queste zone non ci sono altre alternative di sviluppo a forte creazione di valore aggiunto, visto che l'insediamento di industrie e servizi è finora fallito.

A causa della liberalizzazione delle regole della Confederazione (FFS, Posta, Swisscom) e della riforma dell'esercito, nelle regioni di montagna e in quelle periferiche sono andati persi numerosi posti di lavoro, *cosicché queste zone dipendono più che mai dal turismo*, la cui importanza per il prodotto interno lordo regionale è stata peraltro dimostrata da diversi studi sulla creazione di valore aggiunto nelle regioni. Il Grigioni centrale, con Lenzerheide e Savognin, dipendono dal turismo nella misura del 71 per cento, tutto il Cantone Vallese nella misura del 25,4 per cento. Nei centri turistici questa percentuale sale praticamente al 100 per cento (tavola 10).

Assicurare strutture turistiche concorrenziali nei centri del turismo legato alle stagioni è quindi particolarmente *importante a livello di politica statale e regionale*. Gli ultimi 25 anni hanno dimostrato che il turismo ha contribuito in maniera essenziale a perseguire l'obiettivo di una distribuzione decentrata della popolazione sul territorio nazionale. Per queste ragioni è necessario mantenere nei centri del turismo regionale adeguate infrastrutture turistiche come alberghi o impianti di trasporto a fune, impiegando a questo scopo i mezzi per il promovimento messi a disposizione dalla Confederazione. Se un albergo di una regione di montagna cessa la sua attività non esiste di regola, al contrario di quanto avviene nei centri, nessuna possibile alternativa di sfruttamento economico.

1.4.4 Sviluppo sostenibile

È ormai assodato che il *turismo è una realtà legata al territorio*, il che obbliga le autorità a garantire uno sviluppo spaziale equilibrato. Già nel 1981 avevamo approvato, con il sostegno delle organizzazioni che operano nei settori del turismo e dei trasporti, la strategia svizzera in materia di turismo che prevedeva, in anticipo su tutti gli altri Paesi a tradizione turistica, uno sviluppo equilibrato del settore, rispettoso dell'ambiente e socialmente sostenibile. Questo modello fu integrato con successo nell'applicazione di atti normativi rilevanti per il turismo, in diversi ambiti quali la pianificazione, la tutela del paesaggio e dell'ambiente, la politica dei trasporti e delle concessioni per gli impianti di trasporto a fune.

La strategia svizzera in materia di turismo era completamente orientata verso *una politica di crescita qualitativa*. Mirava a ottenere maggiore valore aggiunto partendo da un numero possibilmente ridotto o uguale di visitatori, in modo da prevenire lo spreco di risorse, il deterioramento del paesaggio, l'inquinamento dell'aria e la produzione di rifiuti. Questa politica permise senza ombra di dubbio di salvaguardare il patrimonio paesaggistico e di controllare le emissioni nocive: essa è pertanto valida a tutt'oggi.

Considerato l'alto grado di sviluppo della Svizzera e la sua già forte apertura al turismo, non è auspicabile un'ampia crescita. Per motivi geografici è invece necessario migliorare lo sfruttamento dei *centri turistici esistenti*, che dovrebbero offrire ai propri ospiti, come agli albori del turismo svizzero, *momenti memorabili in un'atmosfera di comfort e qualità elevati*. A tal fine, è necessario risanare le infrastrutture e ripristinare i servizi in modo tale da economizzare spazio e non inquinare. In particolare occorre promuovere un'offerta sufficiente e professionale di aziende alberghiere attrattive.

Quanto alle zone rurali e vicine alla natura, è necessario prendersi cura del *paesaggio, la risorsa turistica più importante*, in modo da mantenerlo inalterato. Le forme

di turismo rispettose del paesaggio e dell'ambiente, che svolgono un'importante opera di sensibilizzazione verso la tutela ambientale, possono dare un prezioso contributo in tal senso. Nel quadro della politica del turismo, la Confederazione dovrà pertanto promuovere con discrezione anche il turismo in paesaggi naturali e culturali.

La politica del turismo della Confederazione punta su *un'elevata qualità del traffico del tempo libero*. Già la strategia svizzera in materia di turismo mirava a fare in modo che per gli spostamenti dei turisti si ricorresse per quanto possibile alla rete di trasporti pubblici. Nel contempo venne lanciata anche una moderata politica a sostegno delle concessioni per le funivie, che ha finora dato buona prova di sé. Da anni «Svizzera Turismo» fa pubblicità, in collaborazione con le Ferrovie federali svizzere e i gestori dei trasporti pubblici, per i prodotti turistici delle linee ferroviarie, delle reti di bus e delle compagnie di navigazione. I *nuovi prodotti svizzeri per il trasporto non motorizzato quale «La Svizzera in bici», molto apprezzati e unici nel loro genere a livello internazionale*, hanno potuto essere lanciati grazie ai fondi stanziati sulla base del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo.

Gestire il turismo nel rispetto del paesaggio e dell'ambiente non è un'operazione fine a se stessa. Tra gli aspetti economici della politica del turismo figura anche la sostenibilità. Si tratta in particolare di creare le condizioni quadro *che consentano alle aziende turistiche di diventare competitive sui mercati e di registrare utili*, in modo tale da poter sopravvivere a lungo termine. Solo in tal modo saranno in grado di offrire condizioni di lavoro e di guadagno più allettanti per la popolazione indigena, offrendo così un contributo alla qualità della vita locale.

1.5 Valutazione della politica del turismo

La politica del turismo non si esaurisce nella pianificazione e nella realizzazione di misure e programmi. Altrettanto importante è l'analisi degli effetti. Durante i suoi cinque anni di esistenza, il programma InnoTour ha dimostrato di essere particolarmente efficace. Esso ha creato stimoli importanti, che hanno condotto a un aumento dei pernottamenti e dei fatturati. Lo strumento dei crediti al settore alberghiero, almeno nella sua forma attuale, si è rivelato al contrario meno persuasivo. Gli obiettivi fissati dalla legge non possono essere raggiunti perché mancano i mezzi necessari e i margini di manovra sono troppo ristretti. Il processo di ristrutturazione della gestione degli impianti di trasporto a fune dev'essere sostenuto coerentemente con gli strumenti della Confederazione esistenti. Soprattutto nel mercato del lavoro dell'industria alberghiera e della ristorazione sussistono lacune considerevoli sul piano delle qualifiche, lacune che dovranno essere colmate con pertinenti provvedimenti nell'ambito della formazione professionale. Uno studio comparativo svolto dall'OCSE su un insieme di Paesi ha valutato in modo globalmente positivo la politica svizzera del turismo. Secondo l'OCSE, InnoTour è un programma esemplare, che dovrebbe essere senz'altro proseguito. Per quanto concerne il finanziamento degli alberghi e la qualificazione delle forze lavorative del settore alberghiero e turistico, l'OCSE ha invece invitato la Svizzera a intensificare gli sforzi.

1.5.1

La questione di una legge quadro per il turismo

Il promovimento diretto del turismo si limita a pochi strumenti, sanciti in leggi specifiche e pertanto giuridicamente indipendenti l'uno dall'altro. In una mozione concernente le direttive della legislatura 1999-2003 la Commissione speciale del Consiglio degli Stati ha chiesto l'adozione di una legge quadro per il turismo. Trasformando questo atto parlamentare in postulato, la Camera alta ha inteso fare sì che il promovimento del turismo fosse sancito in un atto legislativo come un compito importante della Confederazione. Nella procedura di consultazione, importanti cerchie della politica e dell'economia hanno chiesto una legge quadro al fine di collocare la politica del turismo su una base duratura e affidabile per tutti i gruppi interessati. Un Paese a vocazione turistica come la Svizzera ha effettivamente bisogno di strumenti della politica del turismo se non vuole continuare a perdere di importanza.

Già oggi le leggi e i decreti federali concernenti l'Ufficio svizzero del turismo e il credito al settore alberghiero e alle stazioni climatiche attribuiscono alla Confederazione compiti permanenti, svolti da enti di diritto pubblico da essa dipendenti. Anche la collaborazione all'interno dell'Organizzazione mondiale per il turismo (OMT) e la statistica del settore vanno considerati, sulla base dei relativi decreti federali, come compiti permanenti. In questo contesto va inoltre menzionato il contributo che abbiamo stanziato a favore dell'attività di informazione e coordinamento della Federazione svizzera del turismo (FST) che assume, nella sua veste di service-center e nell'ambito di un mandato di prestazioni concluso con il Segretariato di stato dell'economia, un ruolo essenziale nella definizione dell'offerta turistica. Non intendiamo in alcun modo smantellare queste istituzioni e questi importanti compiti sanciti dal diritto federale. Questi ultimi possono tuttavia essere svolti in modo ottimale solo se la Confederazione stanziava i necessari mezzi finanziari annualmente o periodicamente, per decreto o nell'ambito del preventivo ordinario.

Il sostegno diretto al turismo prevede anche programmi limitati nel tempo. Tra questi figura, *sul piano dell'offerta, la promozione dell'innovazione e della collaborazione (InnoTour)*, che ha dimostrato di essere uno strumento promettente e in grado di superare le barriere esistenti tra aziende e settori d'attività. Si potrebbe pensare di trasformare anche questo importante provvedimento della Confederazione in un compito permanente.

Sul piano della domanda, si può considerare come provvedimento limitato nel tempo quanto previsto dalle disposizioni transitorie della Costituzione federale e dalla disposizione contenuta nella legge federale concernente un'aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni alberghiere. Essa non rientra tuttavia nella politica del turismo orientata alle strutture nel senso stretto. In base alla Costituzione federale, l'aliquota speciale deve essere introdotta quando viene messa in gioco la concorrenzialità del turismo svizzero. A partire dal 2007, intendiamo abrogare sia la disposizione costituzionale che la legge federale.

A causa del compito parlamentare limitato al miglioramento di struttura e qualità dell'offerta del turismo svizzero, non è stato possibile, nell'ambito del presente disegno, occuparsi della questione di una legge quadro per il turismo. Essa verrà trattata nell'ambito delle direttive della prossima legislatura.

1.5.2

Promozione dell'innovazione e della collaborazione

Il decreto federale del 10 ottobre 1997 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (InnoTour, RS 935.22) è stato introdotto *allo scopo di ricondurre l'offerta turistica svizzera al passo del mercato mondiale nel modo più rapido e mirato possibile*. Il programma poggia sui principi dell'economia industriale secondo cui una combinazione di concorrenza e cooperazione è in grado di generare innovazioni e nuove strutture. Intende incentivare le *capacità di innovazione e di cooperazione* di un settore economico che si ritrova frammentato in una rete di tante piccole imprese. Il suo campo d'applicazione materiale è stato definito per eliminare i punti deboli del settore turistico.

InnoTour intendeva garantire *lo sviluppo di nuovi prodotti e canali di vendita, la qualità del servizio nonché il miglioramento delle strutture del turismo frammentato in una rete di tante piccole aziende*. Le Camere avevano chiesto di destinare la metà dei fondi ad *alcuni grossi progetti di portata nazionale* e di agire quanto più possibile secondo i principi dell'economia di mercato e tenendo conto dei risultati, finanziando solo progetti maturi e realizzabili nello spazio di sei mesi.

Alla fine del 2002, il credito d'impegno di 17,2 milioni di franchi messo a disposizione di InnoTour era completamente esaurito. Altri 8 milioni di franchi sono stati stanziati in base al decreto del Consiglio federale del 13 agosto 2000 nel quadro delle misure di compensazione di politica regionale per progetti realizzati nei Cantoni particolarmente colpiti dall'apertura al mercato di Swisscom, FFS e Posta. Al momento, gran parte di questi fondi iscritti nel bilancio e nella pianificazione finanziaria per gli anni 2001-2004 sono già impegnati.

La valutazione del programma tuttora in corso è stata effettuata, dal profilo concettuale, dal rinomato istituto austriaco di ricerca economica «Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO)» e, nell'ambito di singoli progetti, dalla «Walliser Hochschule für Informatik di Sierre. Nonostante le difficoltà a cui si poteva presumere che il programma andasse incontro, data la tradizionale riluttanza a innovare e a cooperare accusata da un settore frammentato, entrambi gli istituti hanno potuto constatare che gli obiettivi stabiliti nell'atto normativo sono stati ampiamente raggiunti. Tra il primo di febbraio del 1998 e la fine del 2002 sono state inoltrate circa 160 domande. A causa dei limitati mezzi finanziari a disposizione, il Segretariato di stato dell'economia, a cui era stata affidata l'esecuzione del decreto, ha dovuto effettuare una severa selezione delle candidature, a tutto vantaggio della qualità dei progetti finanziati. I 17,2 milioni di franchi in aiuti finanziari stanziati nell'ambito di InnoTour hanno originato investimenti in progetti di rinnovamento e di cooperazione per un importo pari a 85 milioni di franchi circa (tavola 11).

Le Camere federali avevano chiaramente indicato che i fondi stanziati andavano destinati a *progetti strategicamente importanti in ambiti spiccatamente problematici del turismo svizzero*: questa linea è stata rispettata. Come auspicato dal Parlamento, sono stati sostenuti *progetti innovativi a dimensione regionale o locale e una parte consistente dei fondi è stata impiegata per un numero limitato di progetti accuratamente selezionati*.

InnoTour

– Aiuti finanziari accordati e investimenti originati (1998-2002)

Progetti innovativi	Aiuti finanziari accordati (in mio di fr.)	Investimenti originati (in mio di fr.)
Prodotti	5	30
Canali di vendita IT	8	25
Iniziative di qualità	2	25
Strutture	1	5
Trasmissione di conoscenze	1	–
Totale	17	85

Fonte: Seco 2002

I fondi di InnoTour hanno consentito di creare *prodotti nazionali* come ad esempio la rete svizzera per escursioni in bicicletta, il *sigillo di qualità svizzero* e un nuovo sistema di classificazione degli alberghi. È inoltre stato lanciato un *sistema nazionale di informazione e prenotazione* valido per tutta la Svizzera («Switzerland Destination Management» SDM). Grazie al sistema «Deskline», le regioni turistiche e svariate destinazioni sono state allacciate a SDM. Queste reti, già operative, sono a disposizione, come banche dati e sistemi di prenotazione, di coloro che accedono ai siti Internet di «Svizzera Turismo» o di regioni e località turistiche. Un sostegno è stato infine accordato a numerosi e significativi progetti di miglioramento infrastrutturale; i fondi di InnoTour hanno così contribuito alla ristrutturazione di enti turistici ad Ascona-Locarno, Sciaffusa, Savognin, Winterthur e nella Svizzera centrale.

I progetti sostenuti da InnoTour si sono generalmente concentrati su cooperazioni valide dal profilo dell'economia politica in settori preconcorsionali, in cui non conveniva né vendere sul mercato né puntare su prestazioni proprie. Spesso questi progetti implicavano *problemi dalle soluzioni complesse* e richiedevano *vincoli a lungo termine*. Inoltre, visti gli elevati costi delle transazioni, senza l'aiuto della Confederazione non avrebbero affatto potuto essere realizzati. Nel contempo è stato possibile rafforzare un *approccio innovativo all'interno del turismo svizzero*, come dimostrato dai numerosi progetti presentati ogni anno per il premio «Milestone», un concorso che ha consentito di premiare le iniziative più innovative e più attente alla cooperazione nel campo specifico, e di promuovere, attraverso Internet e la stampa, i numerosi casi di «best practices» come modelli da seguire (tavola 12).

Nell'ambito di una strategia turistica incentrata su cooperazione e qualità, InnoTour ha consentito di incrementare i *tassi di innovazione*, tanto che non si sono resi necessari ritocchi sostanziali a un programma che si è dimostrato pienamente efficace. Tenuto conto degli attuali limiti di validità materiali bisognerà comunque portare maggiore attenzione ad alcuni aspetti in parte trascurati e fissare alcuni nuovi settori di intervento. Ulteriori investimenti sono necessari ad esempio per quanto concerne i canali di vendita, l'attestazione della qualità e il miglioramento delle strutture delle organizzazioni che operano nel turismo.

Consolidamento della cultura dell'innovazione

- Conferimento di un Premio del turismo svizzero («milestone»)
- Pubblicazione via Internet di progetti innovativi e attenti alla cooperazione (www.htr-milestone.ch)



Fonte: Seco 2002

Contrariamente a molti altri strumenti di promozione, InnoTour sostiene soltanto *progetti pronti a passare direttamente alla fase di realizzazione e quindi in grado di dare i primi risultati già dopo una breve fase preparatoria*. Nel caso, per esempio, del progetto «La Svizzera in bici», già un anno dopo il suo lancio i pernottamenti sono aumentati di oltre 300 000 unità e la cifra d'affari di 137 milioni di franchi. L'introduzione di un sistema d'informazione e prenotazione a Crans-Montana, sostenuto da InnoTour come progetto pilota, ha consentito non solo di razionalizzare il locale ente del turismo a livello di trasmissione d'informazioni, ma ha anche permesso di registrare, già nel corso del secondo anno, ben 10 000 nuove offerte e un aumento delle prenotazioni di 2500 unità, con un conseguente rafforzamento della cifra d'affari di 5 milioni di franchi.

InnoTour è tenuto a seguire un approccio «bottom up», secondo cui i futuri partner di mercato collaborano al progetto fin dalla fase iniziale e di sviluppo. Questo approccio sarà mantenuto anche in futuro, malgrado si sia dovuto constatare che *la soluzione di importanti problemi del turismo svizzero a un livello sovraziendale e la creazione di nuovi prodotti e canali di vendita genera costi di ricerca e di sviluppo* che devono essere totalmente assunti dalla Confederazione. Uno degli obiettivi è quello di mettere a punto «meccanismi di creazione di innovazione». Data la continua necessità di adeguamenti strutturali, il decreto dovrebbe essere *prorogato per altri 5 anni*. Nel frattempo, gli ulteriori 13 milioni attribuiti a progetti InnoTour nell'ambito delle misure di politica regionale volte a compensare le conseguenze della liberalizzazione in seguito al ritiro di aziende federali vanno a vantaggio di pochissimi Cantoni e riguardano per lo più progetti regionali dagli effetti strategici limitati.

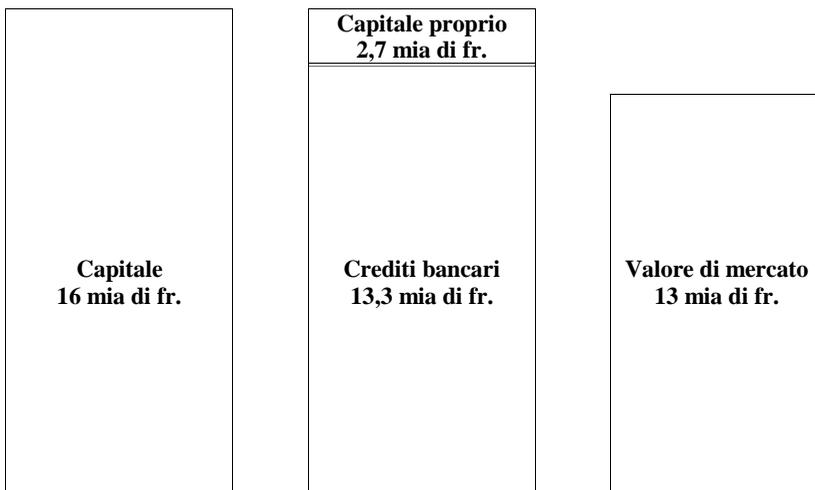
1.5.3 Crediti ad alberghi e a stazioni climatiche

1.5.3.1 Sovraindebitamento del settore alberghiero

Nel settore alberghiero svizzero sono investiti all'incirca 16 miliardi di franchi, di cui 13,3 sono capitali di terzi e circa 2,7 capitali investiti dai proprietari. La *quota di capitale proprio per ogni azienda ammonta mediamente al 13 per cento* (tavola 13).

Tavola 13

Sovraindebitamento del settore alberghiero svizzero



Fonte: Seco 2002

Negli anni Novanta le banche hanno generalmente inasprito la loro politica creditizia, che prima della recessione del 1992-1997 si era concentrata soprattutto su valori reali e venali, permettendo, visto che i valori materiali crescevano continuamente, una politica dei prestiti generosa. Dopo il crollo del mercato immobiliare, *nell'assegnazione dei crediti hanno prevalso criteri di profitto*. Oggi le banche concedono crediti soltanto fino a un massimo del 60 per cento del valore reddituale, commisurano gli interessi al rischio e richiedono inoltre un rapido ammortamento entro un periodo che va da 7 a 15 anni.

Se si prendono come unità di misura i criteri della nuova politica creditizia delle banche, il sovraindebitamento del settore bancario ammonta a circa 2-3 miliardi di franchi: ciò significa che crediti o capitali propri per questa cifra non sono coperti da un effettivo valore corrispondente. Da quando gli istituti di credito hanno iniziato a risanare i loro investimenti non coperti da un valore reale, molte aziende che non possono finanziare gli elevati interessi e rispettare i termini d'ammortamento sono cadute in difficoltà, tanto che alcune di esse hanno dovuto cessare la loro attività.

1.5.3.2

Valutazione della SCA

Le fideiussioni e i mutui della Società di credito alberghiero (SCA) hanno consentito di effettuare consistenti investimenti, che nella stessa misura o allo stesso momento non sarebbero altrimenti stati possibili. *Tra il 1967 e il 1999 la Società ha concesso fideiussioni e mutui per un totale di 805 milioni di franchi, originando investimenti complessivi di 4,9 miliardi.* Senza la SCA ciò non sarebbe stato possibile, e il ritardo cumulato in questo campo sarebbe oggi ancora più pesante.

Le nuove condizioni quadro del finanziamento del settore alberghiero hanno avuto ripercussioni anche sulla SCA. *Il suo finanziamento agli alberghi è solo sussidiario; il finanziamento di base (che in passato ammontava all'80% o più del valore reddituale) è infatti assunto dalle banche.* Attualmente, a causa delle condizioni creditizie più severe, questo finanziamento di base viene a mancare quasi completamente. Gli alberghi incontrano l'ostacolo delle banche già a questo primo livello, tanto che diminuiscono i clienti della SCA e gradualmente anche la sua forza. L'anno scorso ha concesso fideiussioni e mutui per 5,9 milioni di franchi, il che equivale soltanto al 10 per cento del volume d'affari del 1994 che ammontava ancora a 58 milioni di franchi.

Applicando questa nuova politica creditizia più restrittiva, molte banche hanno retrocesso la posizione del settore alberghiero sulla scala della solvibilità, provocando un'ondata di risanamenti che ha comportato ingenti perdite per la SCA. Una parte dei mutui di grado posteriore ha dovuto essere ammortizzata. Le banche, volendosi liberare degli investimenti meno redditizi, hanno inoltre preteso che le fideiussioni fossero onorate.

Nei decenni scorsi, la SCA si è sempre fatta carico autonomamente delle perdite, malgrado la Confederazione avesse in linea di principio l'obbligo legale di parteciparvi. Nel 1998 essa ha chiesto per la prima volta alla Confederazione di assumersi parte delle perdite subite a livello di mutui, come previsto dall'articolo 16 della legge per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche. Da allora la Confederazione ha ammortizzato 35 dei 135 milioni di franchi sui mutui originariamente esistenti.

Nel corso del 2000 la SCA ha incontrato sensibili problemi a livello di disponibilità finanziaria, poiché è stata costretta a versare il capitale garantito per numerose fideiussioni che chiedevano di essere onorate. Noi ci siamo dichiarati pronti, considerata la situazione particolarmente difficile, ad applicare per la prima volta l'articolo 15 capoverso 3 LCAlb, che impegna la Confederazione a risarcire la SCA del 75 per cento delle perdite derivanti da fideiussioni.

Negli anni 2000-2001, la Confederazione ha versato un totale di 40 milioni di franchi per far fronte alle perdite derivanti dalle fideiussioni. Nel preventivo del 2002 e nel bilancio del 2003 sono complessivamente a disposizione altri 16 milioni di franchi. Questi mezzi dovrebbero bastare per garantire le posizioni a rischio della SCA in materia di fideiussioni.

Il Seco, in collaborazione con l'amministrazione e la direzione della SCA, ha lanciato una serie di *provvedimenti d'urgenza*. Un «workout team» è stato allestito con l'incarico di tenere sotto controllo le posizioni in pericolo e di ridurre le perdite con qualsiasi mezzo. La SCA ha *elaborato e introdotto un nuovo sistema di controllo dei crediti*, che corrisponde ai moderni sistemi di credit rating delle grandi banche.

Infine ha riorganizzato i resoconti contabili e reso sensibilmente più trasparenti il bilancio e il conto profitti/perdite. In futuro il conto annuale sarà allestito secondo le Raccomandazioni professionali per l'allestimento dei conti annuali (RPC).

Le difficoltà della Società svizzera di credito alberghiero *non sono dovute a errori a livello di gestione o di amministrazione*. La legge per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche è concepita come un aiuto sussidiario al finanziamento. Come fonte di prestiti a cui ricorrere come ultima risorsa «lender of last resort», la SCA aveva il compito di coprire le perdite, in modo da contrastare le conseguenze negative della recessione per il settore. La revisione totale della legge non mira minimamente a rimettere in discussione questo suo ruolo, ma soltanto a eliminare le lacune nell'applicazione emerse durante il periodo di crisi.

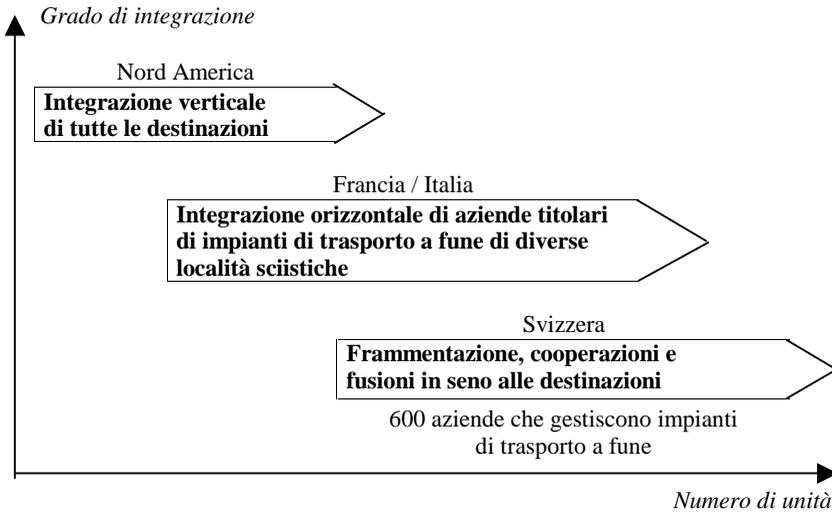
1.5.4 Politica delle concessioni e promovimento delle infrastrutture degli impianti di trasporto a fune

La Confederazione ha finora disciplinato l'accesso al mercato di nuovi impianti di trasporto a fune con il rilascio di concessioni. La limitazione dell'accesso al mercato s'impone a causa dell'insorgere di *monopoli naturali*: lo Stato si è pertanto arrogato il monopolio delle concessioni e ha introdotto requisiti che tenessero conto dell'andamento del mercato. Sarebbe infatti un controsenso permettere che aziende diverse allestiscano impianti di trasporto a fune sulla stessa montagna. Inoltre, per potere costruire e mantenere in funzione infrastrutture così costose, i titolari della concessione devono poter godere di una posizione di monopolio che garantisca un certo rendimento.

La politica restrittiva in materia di concessioni esercitata dalla fine degli anni Settanta è orientata al mercato *attraverso la clausola di necessità ripresa dal diritto di privativa della Posta*. Tale politica ha così *impedito che alcune cose evolvessero in modo errato in zone non ancora sfruttate*. Ha tuttavia consentito il necessario rinnovamento e l'aumento dell'attrattività degli impianti esistenti, contribuendo in tal modo a un certo consolidamento dello sviluppo. Data la domanda stagnante dei servizi di trasporto e in particolare degli impianti di risalita, le aziende erano in grado di reggere alla politica restrittiva in materia di concessioni. Tuttavia le elevate esigenze in termini di sicurezza hanno aumentato i costi di produzione che non tutte le aziende potevano compensare mediante proventi supplementari.

Nel settore degli impianti di trasporto a fune è attualmente *in atto un processo di consolidamento*. Nel raffronto internazionale, la Svizzera dispone di un'offerta di impianti di trasporti a fune ancora troppo frammentata, e ciò per motivi di carattere storico. Negli altri Paesi dell'arco alpino e in Nord America, dove si trovano le più importanti località sciistiche, l'economia legata agli impianti di trasporto a fune è già stata completamente ristrutturata. In Francia sono state costituite sette grosse holding, che hanno integrato orizzontalmente le località sciistiche esistenti. Negli Stati Uniti le stazioni per gli sport invernali sono state consolidate verticalmente, vengono gestite come imprese e appartengono a società quotate in borsa (tavola 14).

Processo di concentrazione nel settore degli impianti di trasporto a fune

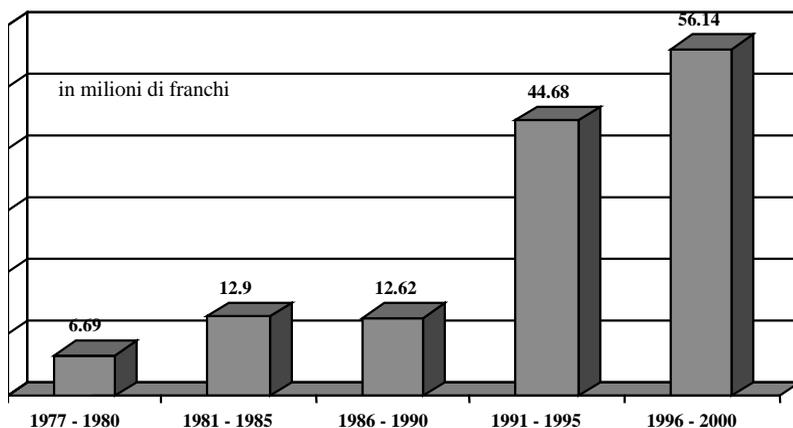


Fonte: Seco 2002

Contrariamente a quanto avviene per i trasporti pubblici, la Confederazione sostiene la costruzione e l'esercizio di impianti di trasporto turistici solo in misura irrilevante. *In un mercato aperto alla concorrenza internazionale, le aziende che gestiscono impianti di trasporto a fune sopravvivono in ampia misura soltanto con le proprie forze.* Tra il 1977 e il 2000, sono stati 260 gli impianti che hanno beneficiato di un sostegno nell'ambito degli aiuti agli investimenti nelle regioni montane (LIM). Si trattava di impianti e attrezzature di uso prevalentemente regionale, di cui la popolazione indigena si avvaleva nell'ambito del tempo libero, il che ha permesso di conferire una maggiore qualità abitativa alle località beneficiarie del sostegno. Negli ultimi anni, *a causa delle difficoltà economiche del settore degli impianti di trasporto a fune*, tale sostegno legato a motivi di politica regionale è stato *notevolmente potenziato*. La concorrenza in aumento e le mutate condizioni di innevamento hanno richiesto un sostegno al cambiamento strutturale in atto in questa importante industria del turismo. Ciò non ha tuttavia comportato distorsioni del mercato, poiché nessuna delle imprese operative in questo settore sui mercati nazionali e internazionali ha subito una concorrenza (tavola 15).

Aiuti agli investimenti per progetti di impianti di trasporto a fune

– Maggior impegno finanziario per progetti regionali



Fonte: Seco 2002

1.5.5 Formazione professionale

Il sistema di formazione professionale svizzero è uno dei migliori al mondo: anche il settore turistico in generale, e alberghiero e della ristorazione in particolare, beneficia di questa situazione. Il nostro Paese offre numerose possibilità di formazione e di perfezionamento professionale. Negli ultimi 20 anni si sono compiuti progressi significativi: negli anni Ottanta, ad esempio, sono state aperte le *scuole specializzate superiori di turismo*, sono stati introdotti *l'esame professionale superiore* e *il diploma di specialista turistico*. Sono state inoltre istituite *nuove scuole professionali superiori per il settore alberghiero e gastronomico* e introdotti *gli esami professionali specifici*. In questo modo sono state create le premesse a lungo termine per un rilancio del turismo svizzero.

Gli istituti di formazione professionale sostenuti dalla Confederazione e dai Cantoni presentano numerosi vantaggi concorrenziali, quali una lunga esperienza nella formazione e nel perfezionamento, classi con un numero limitato di allievi, nonché un'ampia offerta formativa, dagli apprendistati con attestato di capacità, agli esami professionali con attestato federale, fino agli esami professionali superiori con diploma federale e alle scuole professionali superiori. Un'inchiesta rappresentativa dell'Istituto di ricerca sul tempo libero e sul turismo dell'Università di Berna (Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus, FIF), condotta presso gli istituti di formazione del settore su incarico del Segretario di Stato dell'economia e dell'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT), ha tuttavia fornito alcuni *punti di riferimento in vista di un eventuale miglioramento dell'attuale sistema di formazione professionale nell'ambito del turismo*.

Fra i punti deboli rilevati figurano: la mancanza di trasparenza degli sforzi tesi alla formazione professionale presso gli interessati; l'assenza di riconoscimento a livello internazionale delle scuole specializzate superiori di turismo, alberghiere e gastro-nomiche; una trasmissione delle competenze, benché molto diversificata, troppo orientata al presente e non abbastanza al futuro; un insegnamento eccessivamente incentrato sulle specifiche competenze professionali di fondo che trascura l'integrazione delle prestazioni nella produzione di eventi turistici; scarse possibilità di formazione e perfezionamento nell'ambito della creazione e organizzazione di eventi e un'insufficiente permeabilità in seno al sistema formativo.

Durante gli incontri organizzati dal FIF sono emerse considerazioni importanti soprattutto in merito alla questione della *creazione di curricula accademici* per la formazione professionale in ambito turistico. Anche nel settore turistico gli operatori del mercato del lavoro sono confrontati con l'accumulo del sapere che caratterizza le società del benessere. Per ottenere successo nel mercato del turismo è indispensabile *una buona formazione generale in tutte le professioni e attività inerenti il turismo*. Non bisogna però dimenticare che la *professionalizzazione* nel settore turistico in generale, e di quello alberghiere e della ristorazione in particolare, esige, accanto a una generale disponibilità a farsi assumere, soprattutto *un'alta specializzazione tecnica, competenza in campo sociale, una gestione innovativa delle conoscenze e una trasformazione sistematica delle curve d'apprendimento* in base all'esperienza pratica.

Nell'ambito del presente messaggio si rinuncia a proporre un vero e proprio programma di formazione professionale nel settore turistico. Infatti, i tempi non sono ancora maturi, poiché gli interessi in gioco e le esigenze variano in forte misura tra un gruppo coinvolto e l'altro. Un programma di tale portata dovrà essere elaborato nell'ambito di obiettivi superiori della formazione professionale. A questo proposito, i risultati dei lavori condotti dall'Istituto dell'Università di Berna, pubblicati in francese e tedesco nell'ambito della serie «Promozione della piazza economica», costituiscono una buona base decisionale.

La valutazione non ha tuttavia lasciato alcun dubbio sul fatto che la qualifica del personale parzialmente insufficiente a tutti i livelli costituisca un ostacolo nel miglioramento di struttura e qualità dell'offerta del turismo svizzero. Il necessario aumento della produttività del lavoro e della qualità dei servizi dipende tuttavia solo in parte dai provvedimenti legati alla formazione professionale la cui efficacia sarà dimostrata a più lungo termine. L'impegno personale, la coscienza, come pure migliori condizioni salariali e lavorative incidono anche sulle prestazioni dell'economia legata al turismo.

1.5.6 Aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto per prestazioni alberghiere

La disposizione transitoria dell'articolo 130 capoverso 3 Cost. contenuta nell'articolo 196 numero 14 Cost. prevede la possibilità, per determinate prestazioni turistiche fornite sul territorio svizzero, di stabilire un'aliquota speciale per l'imposta sul valore aggiunto, *purché tali prestazioni siano consumate in larga misura da stranieri e la situazione concorrenziale lo esiga*. Il legislatore ha fatto uso di questa competenza nell'articolo 36 capoverso 2 LIVA. L'aliquota speciale per le presta-

zioni alberghiere è entrata in vigore il 1° ottobre 1996 e ammonta oggi al 3,6 per cento, mentre l'aliquota normale è fissata al 7,6 per cento. Grazie all'aliquota speciale, l'economia legata al settore alberghiero beneficia di uno sgravio annuale di circa 150-200 milioni di franchi.

Avevamo proposto l'introduzione dell'aliquota speciale soprattutto *per arrestare la perdita di competitività del turismo svizzero sul mercato mondiale*. Ricerche empiriche avevano infatti stabilito che gli ospiti internazionali sono molto sensibili alle variazioni di prezzo. Fu così presa la decisione di introdurre l'aliquota speciale, una misura semplice per migliorare in modo sostanziale la concorrenzialità dei prezzi formulati dal settore alberghiero svizzero. Intendevamo inoltre consentire agli alberghi svizzeri di *combattere ad armi pari con i principali concorrenti*, che già da tempo beneficiavano di un'aliquota speciale. Dodici dei quindici Paesi membri dell'UE, tra i quali tutti i Paesi che confinano con la Svizzera, prevedono infatti un'aliquota speciale per le prestazioni alberghiere. Le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto sono di regola più elevate all'estero, ma esistono importanti Paesi a vocazione turistica, come ad esempio la Francia, la cui aliquota speciale è inferiore a quella svizzera.

A posteriori, l'introduzione dell'aliquota speciale può essere considerata positiva. La concorrenzialità dei prezzi è migliorata, mentre dal 1996 sono calati i tassi di crescita dell'indice dei prezzi per prestazioni alberghiere, dopo che negli anni precedenti si situavano sempre al di sopra dell'indice dei prezzi al consumo. Si è così riusciti ad arrestare il calo dei pernottamenti. Dal 1996, infatti, i pernottamenti di ospiti stranieri sono stati in costante aumento fino al crollo dell'autunno 2001. Il provvedimento ha quindi ottenuto i risultati auspicati, soddisfacendo pienamente le aspettative.

L'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero è un provvedimento semplice ed efficace per migliorare la concorrenza a livello di prezzi. *Non è tuttavia adatto per ovviare ai deficit strutturali del settore turistico*. L'aliquota speciale è infatti troppo poco selettiva: ne beneficiano anche le aziende che non forniscono alcun contributo al miglioramento dell'offerta turistica in Svizzera. Essa inoltre torna ad esclusivo vantaggio del settore alberghiero, mentre anche altri settori legati al turismo avrebbero bisogno di un aiuto per migliorare la loro concorrenzialità. È pertanto necessario prevedere altri programmi e provvedimenti nell'ambito dell'offerta, al fine di sostenere un cambiamento strutturale del turismo svizzero e accelerare il riaggancio con il mercato mondiale.

Il 4 settembre 2002 abbiamo deciso di approvare l'iniziativa della CET che chiede di prolungare l'aliquota speciale fino al 2006. Il 3 luglio 2002 abbiamo inoltre deciso, nell'ambito del nuovo ordinamento finanziario, che l'aliquota speciale per le prestazioni delle aziende alberghiere sarà abrogata alla fine del 2006.

1.5.7 Valutazione del promovimento del turismo della Confederazione: analisi dei Paesi dell'OCSE

Nell'ambito della sua analisi sulle differenti politiche nazionali in materia di turismo, nella sua seduta del luglio 2000 il Comitato per il turismo dell'OCSE ha analizzato il promovimento del turismo praticato in Svizzera. Questo organo *ha lodato*

la Svizzera per la sua politica del turismo orientata alla crescita. L'OCSE ha apprezzato il nuovo approccio di «Svizzera Turismo» e ritiene che la cooperazione messa in atto a livello nazionale, attenta al mercato e orientata ai risultati nell'ambito del promovimento delle destinazioni turistiche, sia esemplare. Una valutazione decisamente positiva è stata ottenuta anche da InnoTour, come strumento in grado di superare le barriere tra aziende e settori; particolarmente apprezzato è stato il sostegno sistematico all'impiego delle tecnologie dell'informazione per commercializzare e sviluppare nuovi prodotti, che ha permesso di favorire il cambiamento strutturale del settore turistico.

L'OCSE ha inoltre potuto constatare come la Confederazione riesca a realizzare il suo programma di promovimento del turismo *con un budget relativamente modesto se paragonato a quanto investito sul piano internazionale e senza cadere in eccessive lungaggini burocratiche*. Essa ha in particolare rilevato come l'Amministrazione federale riesca a svolgere gli innumerevoli compiti legati al promovimento del turismo, da un lato, grazie all'unità prevista all'interno del Segretariato di Stato per l'economia (unità che impiega poco personale, ma che si rivela essere perfettamente funzionante), e dall'altro, delegando l'esecuzione di determinati compiti – mediante mandati di prestazione – a organizzazioni di diritto pubblico orientate al mercato e partecipanti a partenariati.

L'OCSE ha suggerito alla Svizzera di migliorare ulteriormente *la struttura e la qualità dell'offerta turistica*, raccomandandole di prorogare il decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo, poiché le strutture del settore sono solo parzialmente al passo con le condizioni del mercato internazionale. Ha inoltre fatto notare che la promozione degli alberghi svizzeri non è particolarmente efficace e che è necessario rivalutare le attività della Società svizzera di credito alberghiero (SCA). L'OCSE ritiene infatti che questa cooperativa di diritto pubblico della Confederazione debba contribuire a rafforzare la struttura finanziaria delle piccole aziende attive nel settore alberghiero, aumentando la quota di capitale proprio. Infine, la formazione professionale per il settore turistico in Svizzera dovrebbe essere ancora meglio adeguata alle esigenze dell'economia.

1.6

Provvedimenti

Nell'ambito di una strategia di crescita endogena e sostenibile, la futura politica del turismo della Confederazione dovrà limitarsi a progetti in grado di rafforzare la competitività del turismo svizzero sul piano internazionale. Il finanziamento sussidiario d'investimenti nei settori dominanti dell'economia legata al turismo, ossia quello alberghiero e quello degli impianti di trasporto a fune, dovrà essere destinato esclusivamente a progetti che presentano buone prospettive di redditività e perseguono gli obiettivi di un turismo rispettoso del paesaggio e dell'ambiente. L'orientamento ai principi dell'economia di mercato della promozione e i limitati mezzi finanziari della Confederazione giustificano il fatto che gli strumenti adottati si concentrino su progetti esemplari. In base alla ripartizione delle competenze attualmente in vigore, spetterà ai Cantoni interessati fornire ulteriori aiuti.

InnoTour deve essere prorogato e, come gli sforzi intesi a promuovere «Svizzera Turismo», dovrà incentrarsi in tutte le regioni del Paese sulla «destinazione Svizzera». La nuova promozione del settore alberghiero dovrà rimanere limitata alle regioni caratterizzate da un turismo stagionale e, dopo la fase di risanamento e di miglioramento delle strutture, prevede che la Società svizzera di credito alberghiero (SCA), una volta riorganizzata, sia in grado di autofinanziarsi. Per la ristrutturazione degli impianti di trasporto a fune sarà soprattutto il mercato a imporre le proprie esigenze. Anche nell'ambito degli aiuti agli investimenti nelle regioni montane devono essere promossi soltanto progetti d'importanza regionale con buone prospettive in termini di redditività a medio e lungo termine e che tengano conto dell'esigenza della protezione dell'ambiente e del paesaggio. Infine, un'offensiva di qualificazione per collaboratori scarsamente qualificati e quadri con una cattiva formazione contribuirà a eliminare i punti deboli esistenti in termini di gestione e produttività. I provvedimenti proposti hanno una durata limitata a cinque anni.

Sono proposti i seguenti provvedimenti (tavola 21).

1.6.1 Promozione dell'innovazione e della cooperazione

1.6.1.1 Obiettivi

InnoTour offre incentivi essenzialmente corretti e sufficientemente forti. *La cooperazione tra concorrenti che per realizzare un determinato progetto si associano in una partnership potrebbe condurre a nuove soluzioni nei settori chiave del turismo.* Inoltre, la concezione di InnoTour ha dato buona prova di sé. L'assunzione dei costi di transazione nell'ambito della cooperazione ha contribuito a superare le inefficienze esistenti nella produzione turistica rafforzando la capacità innovativa del settore.

Visto che i principali problemi legati al turismo svizzero sono ormai stati affrontati, non si impone più *alcuna modifica sostanziale al campo d'applicazione materiale.* Nel nuovo testo di InnoTour, sarà necessario introdurre unicamente la promozione della *ricerca e dello sviluppo.* Per più ampi progetti di cooperazione, è anzitutto necessario convergere gli sforzi su ricerca e sviluppo. Per mettere a punto, a livello della destinazione, sistemi di informazione e di prenotazione compatibili sul piano locale, regionale e nazionale, è per esempio opportuno elaborare una strategia comune in materia di informazione e comunicazione.

1.6.1.2 Peculiarità dei processi di innovazione e di cooperazione in ambito turistico

Il settore turistico non richiede grandi laboratori di ricerca e sviluppo, com'è invece il caso nell'industria. Di norma, *le nuove idee vengono rapidamente trasformate in innovazioni negoziabili.* Non esistendo una protezione dei brevetti come per il resto dell'economia, si assiste a una rapida diffusione delle novità di questo settore attraverso processi di imitazione.

Nell'ambito del turismo, l'introduzione di nuovi prodotti e canali di vendita nonché il miglioramento della qualità e delle strutture presuppongono sempre la presenza di *cooperazioni*. I potenziali ospiti prendono in considerazione un soggiorno in Svizzera come vacanza globale e, a titolo individuale o attraverso un'agenzia di viaggi, allestiscono un pacchetto di servizi conforme alle loro aspettative e possibilità finanziarie. In seguito a questo comportamento da parte della clientela, oggi la produzione e la commercializzazione in collaborazione con altri partner del settore turistico è ormai un imperativo che può essere trasformato in vantaggio competitivo.

InnoTour tiene conto di queste particolarità. Data la fugacità del processo innovativo, la promozione non dev'essere incentrata su studi e concetti scientifici. I progetti di InnoTour devono essere *pronti per essere realizzati* entro sei mesi. Il carattere cooperativo del turismo richiede *la costituzione di affermati organismi sovraziendali e che ricoprono vari settori* in grado di gestire le cooperazioni spesso complesse nel settore turistico. Affinché possano sortire effetti ad ampio raggio, la maggior parte dei fondi dev'essere ancora investita in *importanti progetti comuni*. Conformemente al mandato legislativo, occorre tuttavia promuovere anche progetti di minore entità che possano fungere da modello.

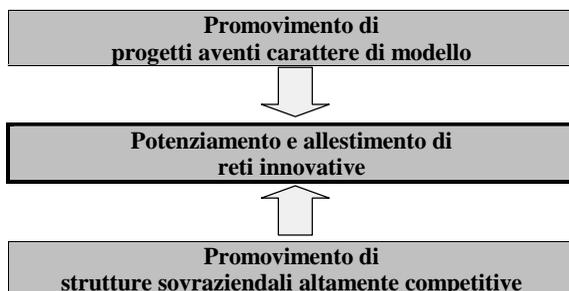
1.6.1.3 Progetti esemplari e reti innovative

Durante la fase di scoperta, i *progetti esemplari di minore entità* possono condurre a soluzioni innovative. In tal caso, la loro diffusione produce un ampio impatto che consente di sviluppare reti innovative. Ci si riferisce a reti di progetti innovativi che influiscono sul modo di pensare e agire di un gran numero di attori. Inoltre conducono a sviluppi autonomi rendendo durature le innovazioni e le cooperazioni. Il secondo programma InnoTour utilizza i mezzi a disposizione dando la priorità al potenziamento delle reti innovative esistenti e all'allestimento di nuove (tavola 16).

Tavola 16

InnoTour

– Priorità per il periodo 2003-2007



Fonte: Seco 2002

Con il primo programma InnoTour è stato possibile sviluppare una rete innovativa nell'ambito dei *sistemi di informazione e di prenotazione* a livello delle destinazioni. Gli aiuti iniziali hanno suscitato un gran numero di misure complementari. Questo processo di diffusione ha reso possibile ai potenziali ospiti di prenotare online l'offerta del turismo svizzero. È stato inoltre introdotto e ulteriormente sviluppato un *marchio di qualità svizzera* che si sta rivelando efficace, avendo già raggiunto un sufficiente numero di aziende, organizzazioni e destinazioni che vi aderiscono. Una rete analoga è sorta nell'ambito del *turismo vicino alla natura*. Grazie al sostegno dell'UFAFP e del Seco, le organizzazioni attive nel turismo e nella protezione del paesaggio promuovono un'utilizzazione rispettosa di paesaggi naturali e culturali a scopi turistici. Il turismo vicino alla natura può condurre alla sensibilizzazione nei confronti della protezione del paesaggio e schiudere altre fonti di finanziamento.

Occorre allestire un'altra rete intesa a rivitalizzare l'industria paralberghiera elvetica in parte obsoleta e insufficientemente posizionata sui mercati. Questa importante forma di alloggio ampiamente razionalizzata e quindi relativamente vantaggiosa nei prezzi potrebbe essere una delle carte vincenti del turismo svizzero. A questo proposito, sarebbe auspicabile il lancio di un vero e proprio progetto di appartamenti e case di vacanza che prenda in considerazione tutte le problematiche e i campi d'azione ed elabori soluzioni strategiche nell'ambito della creazione di marchi, dello sviluppo dei prodotti, del controllo della qualità e della commercializzazione.

1.6.1.4 Miglioramento delle strutture

L'offerta molto frammentaria e la struttura aziendale a carattere artigianale riducono sensibilmente l'efficienza della produzione e della commercializzazione del settore turistico. InnoTour offre incentivi per superare queste debolezze di carattere strutturale. È necessario continuare a promuovere ristrutturazioni orizzontali sovraziendali e cooperazioni verticali intersettoriali sul piano della destinazione. Occorre segnatamente sostenere i progetti di cooperazione nel settore degli impianti di trasporto a fune. Continua pure ad essere incoraggiata la costituzione di grandi destinazioni. Raggruppando le capacità del settore turistico, si può aumentare sensibilmente la produttività e il potere di mercato delle unità turistiche locali e regionali.

1.6.1.5 Sostegno allo sviluppo di progetti

InnoTour rimane per principio vincolato al principio secondo cui i progetti che vanno sostenuti devono essere lanciati dai partner del settore operativo. L'approccio «bottom up» continuerà ad essere la regola. In sede preconcorsuale, occorre però anche formulare proposte pratiche per risolvere i problemi. Nel settore turistico, frammentato e caratterizzato da piccole aziende artigianali, nessuno è in grado di assumere i costi legati allo sviluppo di grandi progetti futuristici che rientrano nel campo d'applicazione del decreto, che consistono per esempio in nuovi modelli intesi a finanziare piccole e medie imprese che operano nel settore turistico o migliorare l'efficienza del sistema di formazione professionale in ambito turistico, quali quelli incaricati dal Seco per elaborare il presente messaggio. I progetti di

ricerca e sviluppo di questo tipo dovranno in futuro essere completamente finanziati dalla Confederazione, nell'ambito del mandato generale di informazione e valutazione affidato al Segretariato di Stato dell'economia.

1.6.1.6 Relazione con la ricerca fondamentale del fondo nazionale e della CTI

Per InnoTour non si tratta di promuovere la ricerca così com'è sostenuta dal Fondo nazionale svizzero della ricerca scientifica FNS e dalla Commissione per la tecnologia e l'innovazione CTI. Non va dimenticato che InnoTour è anzitutto un *testo normativo inteso a promuovere progetti nell'ambito del turismo pronti per essere realizzati e che mirano all'efficienza*. Nel quadro di tale decreto *i fondi messi a disposizione per la ricerca e lo sviluppo saranno molto limitati*. Dei 5 milioni di franchi annualmente disponibili per il periodo 2003-2007, soltanto un'infima parte affluirà nella ricerca e sviluppo turistici. In queste condizioni, non sarebbe opportuno avviare un coordinamento con la promozione della ricerca della Confederazione, che persegue essenzialmente altri obiettivi. Il coordinamento con la CTI è assicurato in seno al DFE.

1.6.2 Provvedimenti intesi a promuovere il settore alberghiero

1.6.2.1 Posizione della Società svizzera di credito alberghiero

La Società svizzera di credito alberghiero è una società cooperativa di diritto pubblico ad economia mista che opera come organizzazione indipendente e neutra. Quale società di finanziamento, garantisce o concede mutui ed è a disposizione, quale società di consulenza dell'industria alberghiera, delle banche, dei Cantoni e di altre istituzioni. Si prefigge in primo luogo di migliorare l'offerta del settore alberghiero legato alle stagioni. Oltre alla Confederazione, vi aderiscano le banche, i Cantoni, l'industria alberghiera, l'economia e le associazioni.

1.6.2.2 Obiettivi della revisione totale

La revisione totale della legge federale per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche persegue tre obiettivi. Innanzitutto la Confederazione deve assumersi nuovamente la competenza, abrogata nel 1995 dalla legge nell'ambito del risanamento delle finanze federali, di *mettere a disposizione nuovi fondi* alla Società svizzera di credito alberghiero. In secondo luogo, la legge deve essere adeguata alle *mutate condizioni di finanziamento del settore* alberghiero. Infine, occorre prendere atto dei nuovi sviluppi della politica regionale e del turismo e tenerne conto nel *nuovo orientamento del finanziamento statale al settore alberghiero*.

1.6.2.3 Concetto

Il nuovo concetto per il finanziamento del settore alberghiero consiste nel risanamento, nel riorientamento e nel rifinanziamento. Grazie a questi sforzi ne scaturirà una nuova società, gestita secondo i più moderni principi della concessione dei crediti svincolata dai vecchi oneri.

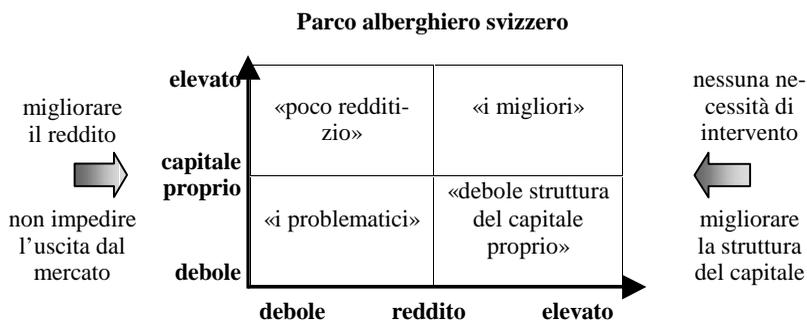
Risanamento. Vanno anzitutto risanati i crediti e le fideiussioni pericolanti. La SCA ha istituito un apposito team incaricato di gestire separatamente gli impegni a rischio. Questa fase del nuovo concetto è già in corso di svolgimento. La Confederazione si assume le perdite sul suo mutuo e bonifica il 75 per cento delle fideiussioni che devono essere onorate. Nel preventivo per il 2002 sono stati destinati 13 milioni di franchi per eventuali perdite derivanti dalla fideiussione, a cui si aggiungono i 3 milioni di franchi preventivati per il 2003. La SCA ha finora contribuito nel limite del possibile all'onere finanziario per il risanamento. Dovrà assumersi in ogni caso almeno il 25 per cento delle eventuali perdite legate alle fideiussioni. In casi particolari, infine, le banche partecipano in larga misura alle spese di risanamento di aziende in difficoltà.

La SCA è quindi esentata dagli oneri precedenti. La Confederazione ha istituito a tal fine un fondo i cui mezzi a disposizione serviranno ad onorare le fideiussioni in difficoltà.

Riorientamento. La Confederazione, l'amministrazione e la direzione della SCA stanno rilanciando il settore alberghiero secondo le leggi del mercato, in grado di avvalersi dei più moderni strumenti in materia di finanziamento delle aziende. Vengono introdotti i relativi strumenti, quali il discounted free cash flow (sistema contabile), il rating, il controlling e la contabilità. Questi lavori sono già in corso.

Tavola 17

Promovimento del settore alberghiero ai fini del cambiamento strutturale



Fonte: Seco 2002

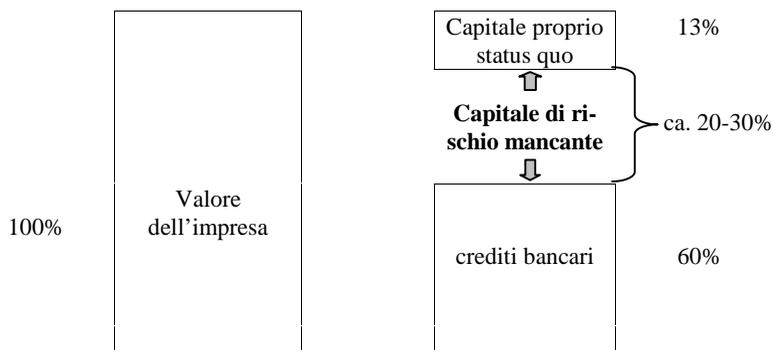
Scopo di questa nuova strategia è di mantenere il settore alberghiero svizzero efficiente e in grado di soddisfare gli elevati standard della concorrenza internazionale. Per descrivere in modo più dettagliato questa seconda fase decisiva è opportuno dividere il parco alberghiero svizzero in quattro categorie, come mostra la tavola 17.

Fortunatamente esistono ancora *molte aziende con buoni profitti e una sufficiente dotazione di capitale proprio*, che le banche sono ancora disposte a finanziare nonostante la loro nuova politica creditizia. Queste aziende, classificate come «i migliori» del settore possono finanziarsi sul mercato e non pongono dunque alcun problema.

All'altra estremità della scala figurano *le aziende a cui manca il capitale proprio e che non sono in grado di conseguire rendimenti sufficienti*. Con questo tipo di aziende non è possibile ricondurre il settore alberghiero svizzero al passo con la concorrenza internazionale. In questo caso lo Stato non deve impedirne a tutti i costi l'uscita dal mercato. Il promovimento statale corre infatti spesso il rischio di ritardare i cambiamenti strutturali anziché favorirli attivamente. Per evitare questa situazione, occorre vincolare il promovimento del settore alberghiero alle esigenze del cambiamento strutturale. Le aziende di medie dimensioni che non hanno sufficienti possibilità di sopravvivenza sul mercato saranno escluse dall'azione di promovimento.

Tavola 18

Lacune a livello di capitale proprio nel settore alberghiero svizzero



Fonte: Seco 2002

Il maggior problema del settore alberghiero svizzero è costituito dalla mancanza di capitale proprio. Molti alberghi hanno una posizione favorevole sul mercato, ma sono finanziati in modo errato (sono illustrati nella tavola 17 con la menzione «poco redditizio»). È in questi casi che il promovimento statale deve intervenire. Gli sforzi della Confederazione devono concentrarsi sulle *aziende che, pur avendo lacune a livello di capitale proprio, presentano una situazione del reddito sana*. Attraverso l'afflusso di capitale di rischio si può migliorare la struttura del capitale e assicurare a lungo termine la sopravvivenza sul mercato (tavola 18). A tal fine occorre mettere a disposizione nuovi mezzi finanziari. Migliorando la struttura del capitale si intende creare nelle aziende sostenute un capitale proprio con una solida base. Occorre fare in modo che le aziende siano in grado di costituirsi da sole il capitale proprio. Oltre ai rifinanziamenti, verranno ancora concessi sussidi anche agli investimenti sostitutivi e a quelli nuovi, a condizione che le aziende soddisfino le esigenze della nuova politica creditizia.

Rifinanziamento. Attualmente la SCA si rifinanzia unicamente presso la Confederazione la quale metterà ora a disposizione della Società un mutuo di 100 milioni di franchi senza interessi né ammortamenti. Nondimeno sussiste una discrepanza tra il fabbisogno di investimenti, stimato a 2 miliardi di franchi, e le possibilità della SCA. Pur facendo astrazione dal fatto che la quota finanziaria della SCA ammonti soltanto a circa il 20-25 per cento degli investimenti cofinanziati, il volume complessivo degli investimenti che ricevono un sostegno è limitato a 400-500 milioni di franchi.

Per questo motivo, la legge riveduta prevede che in futuro la SCA cerchi finanziamenti alternativi alla Confederazione, aumentando in tal modo il proprio potenziale di concessione di mutui. Al riguardo, esistono diverse possibilità nell'ambito dei capitali propri e dei capitali di terzi. La SCA prevede di accedere a fonti di capitale di terzi sul mercato dei crediti e/o dei capitali fino a 100 milioni di franchi nel caso in cui i fondi della Confederazione non fossero sufficienti a soddisfare la domanda. Su questo fatto *bisognerà comunque contare, dato che in futuro la SCA potrà rimborsare alle aziende che offrono alloggi i crediti esistenti di terzi.*

Le pianificazioni e i chiarimenti necessari sono attualmente in corso. Secondo la SCA, le possibilità di riuscita rimangono intatte e le prime valutazioni delle banche sono positive: anzitutto perché, grazie ai crediti subordinati della Confederazione e al capitale sociale disponibile, la SCA dispone di una dotazione di capitale di rischio adeguata ai rischi legati ai crediti a cui è esposta; in secondo luogo, perché, grazie al mutuo senza interessi della Confederazione, i costi del capitale della società sono inferiori alla norma, il che rende possibile un rendimento favorevole. La concessione di un credito alla SCA dovrebbe essere interessante, soprattutto per le banche che hanno impegni elevati nel turismo e nell'industria alberghiera, tanto più che in caso di vendita simultanea alla SCA di crediti alberghieri in corso permetterebbe un rilancio di crediti che sarebbe bene accetto e ridurrebbe il fabbisogno di fondi propri necessari alla copertura del credito.

Grazie a questo concetto a tre livelli, la nuova Società dovrebbe riconquistare il ruolo di pilastro portante del finanziamento alberghiero. Per valutare il successo ottenuto, la Confederazione constaterà in che misura la Società riuscirà a rilanciare le operazioni di credito. La SCA dovrà diventare un partner per il finanziamento e la consulenza a cui fanno capo gli alberghi di media categoria. Nel quadro della sua vigilanza strategica e del controllo delle finanze, la Confederazione procederà al controllo dei risultati.

1.6.2.4 Adeguamento degli strumenti

La Società svizzera di credito alberghiero concede oggi mutui e fideiussioni.

In futuro *non saranno più rilasciate fideiussioni.* Per quest'ultime, la SCA è ora garante nei confronti della banca. In molti casi la distanza dal debitore si è infatti rivelata troppo grande, motivo per cui le risulta difficile controllare i crediti. Inoltre, le possibilità di influire sulla gestione di un albergo sono limitate, mentre i rischi legati alle fideiussioni possono essere controllati e previsti solo con difficoltà. Da parte sua, la Confederazione deve spesso compensare le perdite in tempi brevi tramite il bilancio. La pianificazione delle liquidità della SCA è altresì soggetta a

grandi insicurezze a causa delle fideiussioni. Infine, questo strumento comporta grossi rischi per la Confederazione e per la SCA, senza che queste ultime ricevano in cambio un indennizzo adeguato.

Le fideiussioni esistenti saranno mantenute alle medesime condizioni. Il limite di 100 milioni di franchi stabilito nell'articolo 15 capoverso 3 LCA, affinché la Confederazione possa ottemperare all'obbligo di onorare le perdite, è sufficiente per coprire i rimanenti rischi.

Finora la SCA ha già finanziato nell'ambito del capitale di rischio, senza che i suoi mutui fossero dichiarati e concepiti come tali. Essa avrà ora la possibilità di concedere finanziamenti *mezzanino*, ossia finanziamenti misti che combinano capitale di terzi ed elementi di capitale proprio. La SCA avrà così la possibilità di concedere mutui non solo a tasso fisso, ma anche in funzione dell'andamento degli affari dell'albergo. Questi finanziamenti devono generalmente essere rimborsabili. *Lo strumento dei mutui a tasso fisso è mantenuto.* Per facilitare il controllo dei crediti, occorre ridurre le numerose varianti previste con tassi d'interesse agevolati e ammortamenti di diversa durata. Secondo uno studio del Fondo nazionale, in alcuni casi si è rivelato che l'incidenza di questi tassi d'interesse agevolati era minima, il che creava una sproporzione tra le spese amministrative e gli effetti conseguiti.

Il calcolo del valore reddituale prescritto nell'ordinanza (RS 935.121) sarà sostituito con il metodo del «*discounted free cash flow*», che corrisponde alle moderne procedure di valutazione delle imprese. Tale metodo poggia su basi scientifiche ed è applicato dalle maggiori banche svizzere ed estere.

Le aziende devono esporre la loro concezione degli affari *in un piano aziendale dettagliato*. Questo strumento, già sperimentato con successo dalla SCA, dovrà essere rielaborato per diventare parte integrante della procedura di concessione dei crediti. Nel piano aziendale dovranno figurare il futuro sviluppo dell'albergo, la descrizione delle offerte, la definizione dei mercati come pure la posizione dell'impresa sul mercato e una strategia per quanto possibile mirata.

1.6.2.5 Mandato dell'autonomia finanziaria

L'autonomia finanziaria è un obiettivo importante del nuovo orientamento della Società svizzera di credito alberghiero. Per autonomia finanziaria, si intende quanto segue: *in futuro la SCA dovrà assumersi tutti i costi d'esercizio e costituire gli accantonamenti necessari per coprire eventuali perdite.* Per finanziare tali costi, la Società dispone della differenza dei tassi d'interessi. Non è quindi possibile pagare un tasso d'interesse sul mutuo della Confederazione, perché altrimenti la SCA non sarebbe più in grado di coprire i propri costi d'esercizio e non disporrebbe di alcun margine per costituire riserve. In futuro, queste ultime verranno iscritte a bilancio conformemente alle Raccomandazioni professionali per l'allestimento dei conti annuali (RPC). Dovranno essere costantemente adeguate ai rischi effettivi esistenti sulla base del rating dei crediti a rischio.

La chiave dell'autonomia finanziaria sta tuttavia in una politica degli investimenti e dei crediti economicamente sostenibile. Con l'adeguamento degli strumenti legislativi descritti in precedenza sono così istituite le basi legali.

1.6.3 Misure di accompagnamento nell'ambito degli impianti di trasporto a fune

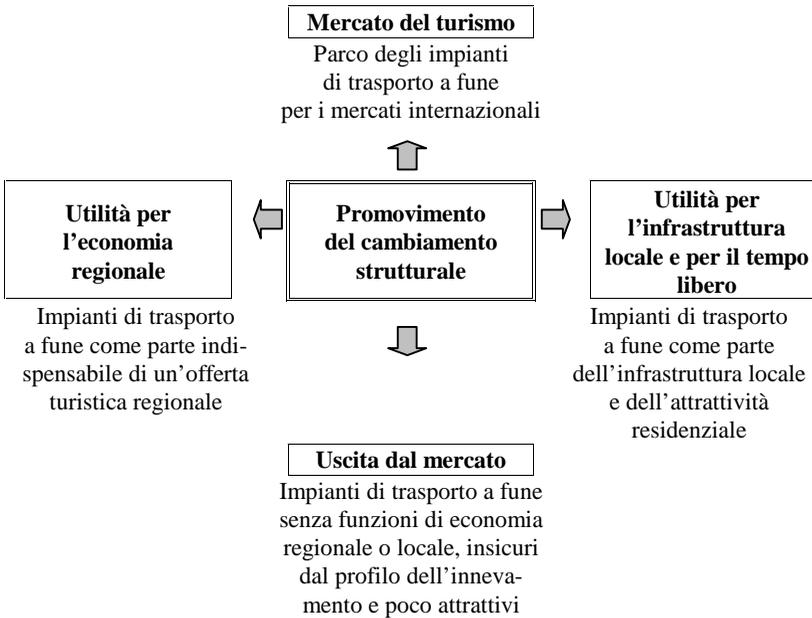
1.6.3.1 Obiettivi

L'attività economica legata agli impianti di trasporto a fune ha un ruolo trainante per il turismo nelle regioni di montagna. Essa consente infatti alla Svizzera di rimanere un Paese di sport invernali. A causa del cambiamento strutturale in atto, questo settore sta attraversando un momento difficile. La Confederazione dovrebbe pertanto sostenere il processo di consolidamento in corso mediante condizioni quadro favorevoli, accompagnate tuttavia da *una politica di concessioni attenta agli andamenti del mercato e da standard di sicurezza sintonizzati a livello europeo*. Essa può, come finora, sostenere il cambiamento strutturale mediante misure di accompagnamento nell'*ambito della politica regionale attuata dai Cantoni*.

1.6.3.2 Promovimento delle imprese di trasporto a fune e aiuti agli investimenti nelle regioni montane

Gli impianti di trasporto a fune possono essere considerati indubbiamente infrastrutture turistiche. Generano posti di lavoro e reddito per numerose aziende dei settori dipendenti dal turismo. Occorre tuttavia operare un'importante distinzione. La parte più importante delle imprese di trasporto a fune rientra nel settore turistico vero e proprio, che dipende in forte misura dai visitatori svizzeri e stranieri che praticano lo sci, l'escursionismo o che desiderano semplicemente godersi i bei panorami. La parte minore di questi impianti funge da infrastruttura pubblica e contribuisce ad accrescere l'attrattiva residenziale. Si tratta di funivie che collegano i villaggi e di piccoli impianti che permettono di aggiungere zone in cui si pratica lo sci e l'escursionismo.

Ristrutturazione degli impianti di trasporto a fune



Fonte: Seco 2002

Concretamente, questa suddivisione delle imprese di trasporto a fune ha condotto ad *approcci diversi per quanto riguarda la necessaria ristrutturazione del settore*. Nel segmento maggiore e più importante per il turismo del settore dei trasporti a fune, sono le forze di mercato che provvedono al cambiamento strutturale. Accade anche che le imprese attive nel settore abbiano una grande importanza turistica per una determinata regione. In questi casi l'ampliamento, il rinnovo o il risanamento tecnico delle imprese possono beneficiare del sostegno dei Cantoni conformemente alla legge federale sull'aiuto agli investimenti nelle regioni montane (LIM). Esistono al riguardo esempi di promozioni riuscite nell'ambito di questo compito congiunto di Confederazione e Cantoni (Klewenalp, Hoch-Ybrig, Champéry ecc.). Alcuni impianti sono in un certo qual modo considerati come parte della rete di trasporto pubblico o come una modalità di trasporto regionale. In questi casi, sono piuttosto i Comuni interessati a sostenere le imprese del settore in caso di necessità. Si tratta spesso di piccoli impianti e zone sciistiche che producono per il mercato locale (tavola 19).

Gli impianti di trasporto regionali importanti per il turismo devono essere promossi come finora nel quadro dell'applicazione della LIM. *Spetta ai Cantoni* stabilire le priorità di sviluppo. In base alla situazione regionale e del tempo libero, essi devono decidere quali sono gli impianti da sostenere. *La politica regionale della Confederazione sostiene questi sforzi*. Il sostegno finanziario dovrebbe tuttavia essere accor-

dato soltanto alle imprese di trasporto a fune che, a lungo termine, hanno prospettive di guadagno abbastanza buone e perseguono gli obiettivi di un turismo rispettoso dell'ambiente e del paesaggio. L'aiuto pubblico dovrebbe per lo più migliorare in modo duraturo la redditività delle aziende beneficiarie. Non dovrebbe quindi essere concesso agli impianti situati in zone sciistiche poco sicure dal punto di vista dell'innevamento o troppo piccole.

1.6.4 Iniziativa di qualificazione per il mercato del lavoro turistico

1.6.4.1 Obiettivi

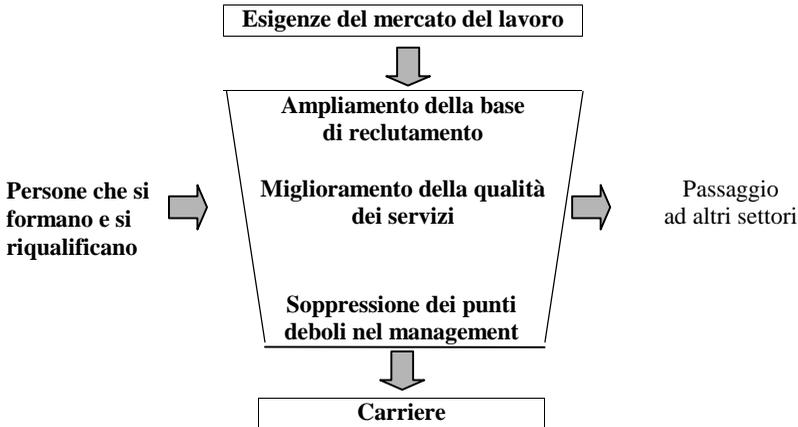
Un numero sufficiente di collaboratori motivati e qualificati è una delle chiavi per una crescita costante in un settore come quello del turismo che richiede un importante effettivo di personale. Pur avendo un'economia pubblica altamente sviluppata, la Svizzera dispone di scarse risorse umane nel settore del turismo. In periodi di alta congiuntura si riscontra spesso carenza di personale. I motivi vanno ricercati nel livello mediamente basso degli stipendi per i servizi offerti dal settore alberghiero e della ristorazione e per quelli turistici, che richiedono un elevato impiego di personale, e nelle condizioni di lavoro spesso difficili. Questa situazione può essere migliorata soltanto *mediante un sensibile aumento della produttività e dei redditi*, una strategia che implica sforzi nell'ambito della formazione e del perfezionamento.

Nel «Benchmark Report» internazionale del BAK si rileva che *la scarsa qualifica delle forze lavorative* è uno dei motivi essenziali delle perdite in termini di produttività e di reddito subite negli ultimi anni dal settore turistico. Si riscontra una *carenza di personale con una buona formazione specifica*. In base alla prassi esecutiva delle misure di promozione nel settore alberghiero e della ristorazione e in quello del turismo, è risaputo *che le debolezze dei quadri in fatto di management* costituiscono una spiegazione fondamentale della debole performance di imprese e organizzazioni alberghiere e turistiche. Tali debolezze hanno contribuito a un insufficiente sfruttamento del potenziale di crescita esistente.

Nei prossimi anni, l'attuazione della libera circolazione delle persone nel quadro degli Accordi bilaterali con l'Unione europea eserciterà un'*ulteriore pressione sul mercato del lavoro alberghiero e della ristorazione e su quello del turismo*. Ne saranno particolarmente colpite le regioni a economia stagionale che, in seguito alla soppressione dello statuto di stagionale, dovranno aspettarsi un'emigrazione delle forze lavorative dalle località di villeggiatura alle città.

Obiettivi dell'iniziativa per una maggiore qualificazione nel settore alberghiero e della ristorazione

– collaboratori qualificati, specialisti motivati e quadri competenti



Fonte: Seco 2002

Nella mozione presentata dalla CET del Consiglio nazionale il 26 ottobre 1999 e adottata dalle Camere federali è stata pertanto richiesta un'iniziativa per una maggiore qualificazione nell'intento di conciliare le esigenze del mercato con i desideri professionali dei collaboratori interessati, contribuendo in tal modo ad *ampliare la base di reclutamento del personale per i posti nel settore alberghiero e della ristorazione e in quello del turismo in Svizzera*. Si può inoltre concentrare ulteriormente gli sforzi per migliorare la qualità dei servizi. Infine è possibile sostenere gli sforzi intesi a sopprimere le debolezze esistenti nella gestione. L'iniziativa per una maggiore qualificazione serve anche a rendere più interessante il mercato del lavoro turistico per *coloro che si formano o si riqualificano nonché per i lavoratori a tempo parziale*. Questi ultimi dovranno avere migliori possibilità di intraprendere carriere nel settore alberghiero e della ristorazione nonché in quello turistico o poter utilizzare l'occupazione nel turismo quale trampolino di lancio per inserirsi in altri settori (tavola 20).

1.6.4.2 Delimitazione rispetto alle misure della formazione professionale

L'iniziativa di qualificazione intende dare *impulsi mirati* là dove non attecchiscono altre misure, segnatamente la legge sulla formazione professionale. Essa si limita a *progetti di cooperazione* che possono essere avviati, pianificati e realizzati rapidamente dai promotori del settore alberghiero e della ristorazione e di quello turistico. Le cerchie interessate dovranno *sopportare almeno la metà dei costi di simili progetti*. Grazie a un sostegno sussidiario, la Confederazione dà man forte agli sforzi

dell'economia impedendo che costi di sviluppo e di progetto troppo elevati impediscano ad associazioni e organizzazioni del turismo di creare migliori condizioni per la qualificazione nel settore alberghiero e della ristorazione e in quello turistico.

L'iniziativa di qualificazione mira essenzialmente a *colmare le principali carenze di formazione che comportano una riduzione della qualità*. Nel settore alberghiero e della ristorazione e nel turismo vi è troppo personale non qualificato, troppo poco personale con formazione specifica e troppi manager insufficientemente preparati per le nuove esigenze del mercato. I mezzi finanziari della Confederazione devono pertanto essere impiegati nei due seguenti settori:

- partecipazione ai costi delle parti sociali per la formazione accelerata del personale non qualificato o semiqualeficato, che non può beneficiare del sostegno previsto dalla legge sulla formazione professionale;
- partecipazione alle spese di concezione e progettazione sostenute da associazioni, organizzazioni e scuole del settore alberghiero e della ristorazione e del turismo in vista di offrire e sviluppare nuove possibilità di formazione e di perfezionamento nonché corsi di management.

L'iniziativa di qualificazione è concepita quale *impulso o prestazione preliminare ai successivi sforzi che saranno profusi dalla Confederazione* in materia di formazione professionale. Essa ha conseguenze dirette sul mercato e non pregiudica le più ampie concezioni della formazione professionale. I suoi effetti riguardano l'interfaccia tra il mercato del lavoro e la formazione professionale. Al riguardo, si tratta di progetti che non possono essere finanziati mediante la legge sulla formazione professionale. Le misure di qualificazione sono coordinate concettualmente con le misure generali in materia di formazione professionale e la loro concretizzazione avviene d'intesa con l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFFT).

1.6.4.3 I dettagli delle misure proposte

La metà dei mezzi finanziari previsti dall'iniziativa di qualificazione deve essere impiegata per offrire al *personale non qualificato o semiqualeficato dell'industria alberghiera e della ristorazione formazioni e apprendistati accelerati*, potenziando in tal modo gli sforzi profusi dalle parti sociali nel quadro del contratto collettivo di lavoro nazionale (progetto Progesso).

L'altra metà dei fondi dell'iniziativa di qualificazione sarà utilizzata per le *prestazioni preliminari di associazioni, organizzazioni e scuole del turismo e dell'industria alberghiera e della ristorazione nell'ambito dello sviluppo di nuove vie di formazione e di perfezionamento*.

Rientrano in questo ambito i progetti in corso che mirano a *integrare nella formazione commerciale di base opzioni di approfondimento nel settore alberghiero e della ristorazione e nel turismo (RFCB)*. Sarebbe inoltre auspicabile, al fine di migliorare la qualità dei servizi turistici, promuovere l'idea e sostenere costi di preparazione per *esami professionali nell'ambito del turismo* che potrebbero costituire una prima fase di perfezionamento per gli apprendisti. Oltre ai certificati federali di capacità attualmente esistenti per l'industria alberghiera e della ristorazione, vanno

previsti esami professionali nel settore del turismo, segnatamente quali consulenti in materia di turismo, specialisti in impianti di trasporto a fune o monitori attivi nei centri «wellness».

Meritano altresì di essere sostenuti gli sforzi intesi a consentire ai quadri del settore turistico di ottenere un *diploma di manager turistico* parallelamente alla loro attività professionale. Tale diploma dovrebbe avere un livello equivalente ai diplomi rilasciati dalle scuole professionali superiori e dalle scuole universitarie professionali. A questo proposito, è importante che l'esame professionale superiore si concentri sulla soluzione di problemi pratici, ossia sull'applicazione pratica delle conoscenze professionali, e che possa essere eseguito, per tutto il settore, prendendo in considerazione moduli specifici per l'industria alberghiera e della ristorazione, i trasporti e gli impianti di trasporto a fune, le agenzie di viaggio o le destinazioni.

1.6.4.4 Promotori dell'iniziativa di qualificazione

La messa in pratica delle conoscenze teoriche è di grande importanza per il successo dell'iniziativa di qualificazione. Nel settore alberghiero e della ristorazione, il *centro di competenze privato «Hotel & Gastro Formation» istituito dalle associazioni professionali dell'industria alberghiera e della ristorazione ha assunto questo compito.*

Nel settore della formazione delle professioni legate al turismo, all'industria alberghiera e della ristorazione, gli istituti universitari esistenti forniscono da anni conoscenze di base. Gli istituti delle scuole professionali superiori di turismo, integrati in questi ultimi anni nelle scuole universitarie professionali, assicurano questa funzione a livello di conoscenza applicata. La *Federazione svizzera del turismo (FST)* integrerà le conoscenze relative al turismo nell'esame professionale superiore che deve preparare per il diploma di manager del turismo.

1.6.4.5 Finanziamento

L'iniziativa di qualificazione dev'essere *promossa e finanziata in virtù dell'articolo 2 lettera d del decreto federale del 10 ottobre 1997 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (InnoTour)*. Tale articolo rende possibile a titolo sussidiario il sostegno finanziario a progetti settoriali innovativi nell'ambito della formazione che rientrano nel campo d'applicazione del decreto, a condizione che siano realizzati congiuntamente dalle organizzazioni e associazioni del turismo e non possano essere finanziati mediante la legge sulla formazione professionale. A tal fine occorre aumentare il credito d'impegno destinato a InnoTour di due milioni di franchi all'anno, ossia complessivamente di 10 milioni di franchi per il periodo 2003-2007.

I mezzi finanziari federali rafforzano le prestazioni fornite dalle organizzazioni del turismo, dell'industria alberghiera e della ristorazione, le quali devono, in virtù dell'articolo 4 capoverso 1 della legge InnoTour, assumere la metà dei costi dei progetti. Per l'iniziativa di qualificazione, è disponibile pertanto un importo di 20 milioni di franchi.

Programma per il settore del turismo 2003-2007**Promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (InnoTour)**

– Revisione e proroga del decreto: 25 milioni di franchi

- ⇒ definizione delle priorità
- ⇒ promozione di R + S

Credito all'industria alberghiera

– mutuo senza interessi: 100 milioni di franchi

- ⇒ apporto di capitale di rischio all'industria alberghiera
- ⇒ rifinanziamento sul mercato dei capitali

Iniziativa di qualificazione*

– 10 milioni di franchi (più 10 milioni di franchi per prestazioni delle organizzazioni del turismo, dell'industria alberghiera e della ristorazione)

- ⇒ formazione del personale non qualificato o semiqualeficato che non fa capo alla formazione professionale
- ⇒ prestazioni preliminari concernenti la formazione di specialisti e di quadri per le PMI e le organizzazioni turistiche

* Base legale legge InnoTour

Fonte: Seco 2002

1.7 Risultati della procedura di consultazione

Il programma proposto per il settore turistico ha suscitato un'eco molto favorevole nel corso della procedura di consultazione. L'orientamento scelto che mira a promuovere l'offerta turistica è stato accolto positivamente. Le cerchie consultate hanno approvato l'obiettivo inteso a migliorare la struttura e la qualità dell'offerta turistica svizzera e ad adeguarla alle nuove condizioni del mercato turistico mondiale. Hanno inoltre accolto favorevolmente il ricorso agli strumenti di politica del turismo esistenti per raggiungere questo obiettivo. La Società svizzera degli impresari costruttori e l'Unione svizzera delle arti e mestieri propongono tuttavia, anziché una revisione totale della legge per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche, di istituire un bonus d'investimento per l'industria alberghiera, senza fornire altre precisazioni. Risulta inoltre importante non creare ostacoli al promovimento del cambiamento strutturale nel turismo e utilizzare gli strumenti disponibili tenendo conto dell'andamento del mercato e dei risultati da conseguire.

La revisione e la proroga del decreto federale del 10 ottobre 1997 che promuove l'innovazione e la cooperazione nel settore del turismo non hanno suscitato contestazioni. Quasi la metà dei partecipanti alla consultazione ha proposto un aumento dei mezzi finanziari, ritenuti troppo modesti per questo nuovo strumento sovrazionale e intersettoriale della politica del turismo. La proposta della revisione, che consiste nell'estendere il campo d'applicazione materiale di InnoTour ai progetti di

ricerca e di sviluppo, raccoglie consensi. Si auspica tuttavia che siano finanziati in primo luogo i progetti di R+S aventi carattere pratico che servono direttamente ad attuare misure concrete.

La revisione proposta della legge federale del 1° luglio 1966 per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche è stata approvata a larga maggioranza. La maggior parte dei partecipanti alla consultazione si è detto favorevole alla proposta di risanare il portafoglio alberghiero della Società svizzera di credito alberghiero (SCA), migliorare la struttura del capitale e obbligare la Società a rifinanziarsi in futuro da sola. Alla luce dei compiti attribuiti allo Stato, Economiesuisse e il Centre patronal si oppongono a nuove misure per promuovere il settore alberghiero.

Le misure d'accompagnamento nel settore della formazione e del perfezionamento professionali sono in linea di massima accolte favorevolmente. Le parti sociali e le cerchie sindacali chiedono un'iniziativa di qualificazione vera e propria, che deve contribuire a risolvere i problemi di manodopera dell'industria alberghiera e della ristorazione nonché del turismo. Senza un miglioramento delle qualifiche del personale, le misure di promozione dell'industria alberghiera sarebbero inutili. A tale riguardo, è particolarmente importante integrare nel mercato del lavoro turistico il personale poco qualificato che si forma o si riqualifica. Sarebbe inoltre opportuno fornire un contributo per rimediare alle carenze di carattere gestionale nel settore del turismo.

Il sostegno proposto al processo di ristrutturazione nel settore degli impianti di trasporto a fune è accolto favorevolmente dalla maggior parte dei Cantoni interessati, secondo i quali la promozione attuata tramite l'aiuto agli investimenti nelle regioni montane ha dato buoni risultati. Il Centre patronal chiede, oltre a un'inchiesta di mercato, un modello di sdebitamento per il settore degli impianti di trasporto a fune.

2 Parte speciale

2.1 Revisione totale della legge sul credito all'industria alberghiera

La legge in vigore del 1966 non è più attuale in diversi punti e necessita di una revisione totale.

2.1.1 Commento agli articoli

Titolo e ingresso

L'industria alberghiera comprende sia il settore alberghiero sia quello paralberghiero, entrambi finanziati dalla Società svizzera di credito alberghiero. Il titolo della legge deve rispecchiare questo dato di fatto. Si propone pertanto di rinominare l'atto legislativo «legge federale sulla promozione del credito al settore alberghiero».

La revisione totale della legge sul credito all'industria alberghiera può essere sufficientemente fondata sulla base degli articoli 75 (pianificazione del territorio) e 103 Cost. dal quale si evince la competenza della Confederazione in materia di poli-

tica strutturale. La promozione si limita alle regioni turistiche e alle stazioni balneari svantaggiate dal profilo economico. Il riferimento all'articolo 95 Cost. (attività economica privata) non è più necessario né appropriato. La legge, infatti, non ha lo scopo di disciplinare il modo in cui i privati gestiscono ed esercitano aziende alberghiere. La legge sul credito al settore alberghiero non si pronuncia né sulle banche né su determinate categorie di servizi finanziari, ma appresta soltanto strumenti di promozione destinati al settore alberghiero. Non occorre quindi menzionare nemmeno l'articolo 98 Cost.

Art. 1 Principio

Il nuovo obiettivo consiste nel mantenere e migliorare la competitività dell'industria alberghiera svizzera. Gli investimenti saranno cofinanziati soltanto se sono conformi alle esigenze del mercato, il che significa che le aziende devono essere sempre in grado di conseguire, sul mercato, redditi sufficienti per finanziare interessi e ammortamenti del capitale di terzi.

Già nel programma svizzero sul turismo del 1981 il principio ecologico doveva guidare lo sviluppo del settore turistico. Nel frattempo è stato introdotto il programma generale sullo sviluppo sostenibile che, oltre a obiettivi ecologici, contiene anche obiettivi sociali ed economici. La presente revisione offre ora l'opportunità di iscrivere nella legge la sostenibilità come principio della promozione del settore alberghiero. Le aziende che chiedono un sostegno statale devono dimostrare quale contributo forniscono allo sviluppo sostenibile del settore turistico. Tale prova può essere prodotta, per esempio, mediante il *business plan* dell'azienda.

È opportuno sostituire il termine «industria alberghiera» con «settore alberghiero». La nuova classificazione dei rami economici dell'Ufficio federale di statistica distingue tra settore alberghiero e paralberghiero (ostelli per la gioventù, rifugi, abitazioni di vacanza). La SCA concede crediti all'industria alberghiera e paralberghiera come pure alle istituzioni affini quali gli impianti per il fitness.

La legge in vigore prevede il promovimento di alberghi e stazioni climatiche. Queste ultime sono già promosse dalla Confederazione mediante la legge sull'aiuto agli investimenti (RS 901.1). Le esigue risorse devono dunque essere concentrate nelle infrastrutture del settore alberghiero, motore dell'economia turistica.

Art. 2 Forma giuridica della Società

La Società svizzera di credito alberghiero è uno degli strumenti più importanti della politica del turismo della Confederazione. La forma giuridica della Società da un lato consente alla Confederazione di svolgere un ruolo di guida, mentre dall'altro intende essere un contenitore in cui realizzare la collaborazione tra le istituzioni private e quelle pubbliche nello spirito del partenariato tra pubblico e privato. La società cooperativa di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 829 CO prende in considerazione questi obiettivi. La forma di diritto pubblico permette di tenere in debito conto il notevole impegno finanziario della Confederazione. In deroga al diritto delle obbligazioni, il diritto di voto si fonda sull'entità della partecipazione al capitale. Il Consiglio federale approva gli statuti. I partner, in qualità di soci della cooperativa, possono assumere responsabilità nel settore alberghiero. La forma della società cooperativa consente di accogliere nuovi membri e di procurarsi in questo modo nuove risorse finanziarie.

Art. 3 Compiti della Società

Oggi la Società svizzera di credito alberghiero concede mutui e fideiussioni.

In futuro non saranno più concesse fideiussioni. Nel caso delle fideiussioni, infatti, la Società non intrattiene rapporti contrattuali diretti con l'albergo debitore, bensì è garante di fronte alla banca. Con questo strumento, di conseguenza, risulta più difficile controllare i crediti e non è quasi possibile influire sulla direzione dell'azienda. Se una banca decide di sanare le posizioni di un albergo, la SCA non ha una posizione giuridica abbastanza solida da guidare efficacemente il processo nell'interesse di un'industria alberghiera svizzera forte. Le banche, inoltre, dimostrano sempre meno interesse alle operazioni di fideiussione.

La Società può offrire consulenza alle imprese turistiche negli ambiti economico-finanziari. La concessione di mutui, tuttavia, rimarrà al centro della sua attività. Nel 2002 la SCA ha venduto il settore fiduciario. In futuro rinuncerà a effettuare lavori di natura fiduciaria per evitare conflitti di interesse con le sue attività di finanziamento.

Art. 4 Scopo dei mutui

Lo scopo dei mutui rimane sostanzialmente lo stesso. In futuro si rinuncerà a finanziare istituti d'educazione e stazioni idroterapiche, in modo da concentrare le risorse limitate nel settore chiave dell'economia alberghiera.

D'ora in poi la SCA avrà la possibilità di procedere a *conversioni di debiti* per migliorare la struttura del capitale a condizione che le aziende dimostrino di avere un autentico potenziale sul mercato. Finora potevano essere concessi mutui soltanto se, contemporaneamente, venivano effettuati investimenti negli impianti. Lo stretto legame tra promozione del settore alberghiero e progetti d'investimento ha favorito tendenzialmente l'indebitamento del settore. Per poter accedere agli aiuti finanziari, i proprietari di alberghi erano costretti in ogni caso ad effettuare nuovi investimenti anche se sarebbe stato necessario in primo luogo migliorare urgentemente la struttura del capitale.

Consentire una conversione dei debiti corrisponde a un bisogno del mercato. Molti alberghi sono ben introdotti sul mercato, ma l'entità e l'onere del capitale di terzi ne ostacola lo sviluppo. Sostituire i crediti bancari con mutui erogati dalla SCA aumenterà notevolmente l'efficacia delle misure di promozione del settore alberghiero rilanciando attività ormai stagnanti.

Spesso, nel caso della conversione dei debiti, non si tratta tanto della sopravvivenza delle aziende: sono piuttosto le diverse aspettative in materia di rendimento a far desistere le banche, in singoli casi, dall'assumersi certi impegni.

Art. 5 Regioni turistiche e stazioni balneari

Nell'articolo 5 capoverso 2 la legge per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche limita il promovimento a regioni e luoghi *in cui il turismo ha importanza essenziale ed è sottoposto a notevoli fluttuazioni stagionali*. Le stazioni balneari sono equiparate alle regioni turistiche.

Il promovimento, in sostanza, dipende in primo luogo dal fatto che un albergo sia situato in una *regione turistica a carattere stagionale*. In tal modo il legislatore

pone l'accento sulle località turistiche. *In questa concezione del promovimento è insita l'idea di destinazione e può quindi essere considerata una concezione moderna.*

La concessione di crediti non poggerà su ulteriori criteri di tipo economico-regionale, segnatamente si rinuncerà a fare un collegamento con i piani di sviluppo regionale (art. 6 cpv. 3 nonché art. 8 cpv. 2^{bis} e 2^{ter} della legge in vigore). Le destinazioni esistenti beneficeranno della concentrazione sulle regioni turistiche. In questo modo sarà possibile preservare meglio il capitale più importante del turismo, ossia il paesaggio, ponendo un freno all'espansione disordinata degli insediamenti in regioni sfruttate finora poco o nulla.

Singoli partecipanti alla procedura di consultazione hanno chiesto di aprire il credito alberghiero anche ad altre regioni della Svizzera, soprattutto alle città a vocazione turistica. Anche il turismo nelle città ha la sua importanza, ma la sua intensità e stagionalità sono notevolmente inferiori rispetto alle regioni contemplate dalla LCAIb. Anche in questo caso si tratta di impiegare in modo concentrato gli scarsi mezzi per non vanificare gli sforzi della Confederazione. Dopotutto le città non si possono definire regioni economicamente svantaggiate ai sensi dell'articolo 103 Cost.

Art. 6 Condizioni di concessione dei mutui

L'articolo 6 definisce le condizioni di concessione dei mutui e prevede che i *redditi futuri* debbano essere sufficienti a sostenere le spese d'esercizio e a finanziare l'ammodernamento dell'azienda. Queste spese comprendono i costi del capitale e gli investimenti sostitutivi. I mutui saranno concessi secondo le usuali regole di finanziamento delle imprese, principalmente secondo il metodo «discounted free cash flow», ritenuto lo strumento più affidabile della politica creditizia. Aziende che non adempiono queste condizioni, non riceveranno alcun sostegno. Il promovimento sarà quindi concentrato chiaramente su aziende in grado di sopravvivere.

Art. 7 Limite dei mutui e della garanzia

La SCA concede mutui soltanto se sono garantiti dal valore di reddito auspicato. *Il limite di prestito sarà calcolato mediante il metodo «discounted free cash flow».*

Art. 8 Interesse e ammortamento

La legge del 1966 obbligava la SCA a esigere, in regola generale, interessi di entità pari a quelli stabiliti dalle banche per le ipoteche di primo grado sugli immobili commerciali. Oggi le banche fissano gli interessi ipotecari in funzione del rischio d'esercizio. La Banca dei regolamenti internazionali (BRI) elabora attualmente nuove direttive sul capitale proprio, il cui obiettivo consiste nel creare depositi di capitale proprio proporzionati al rischio (Basilea II).

Il saggio d'interesse determinante sarà stabilito dalla Società. Ogni altra procedura non è praticabile dato che occorre agire rapidamente quando il livello dei saggi d'interesse cambia sui mercati. La legge deve definire soltanto i criteri. Il rendimento dei prestiti della Confederazione – che rappresenta il limite inferiore per la concessione di crediti – costituisce la base per fissare i saggi d'interesse. Dato che i prestiti della SCA presentano un rischio nettamente superiore a quello delle obbligazioni della Confederazione, la Società deve riscuotere un supplemento di rischio che

dipende dalla situazione del mercato e dalle possibilità finanziarie della Società. Tuttavia è obiettivo dichiarato della politica creditizia concedere saggi d'interesse il più favorevoli possibile affinché la promozione sia davvero efficace.

La SCA concede mutui sussidiari a quelli delle banche ed è quindi un creditore di secondo rango che opera nel settore del capitale di rischio. Tuttavia, finora non aveva alcuna possibilità di graduare il suo impegno a seconda del rischio assunto. Il capoverso 1 prevede pertanto, laddove si dimostri opportuno, che la Società partecipi, d'accordo con il debitore, ai risultati dell'azienda. Simili finanziamenti saranno offerti nel quadro dei finanziamenti mezzanini i cui interessi sono legati, del tutto o in parte, al risultato conseguito dall'impresa. Anche il Parlamento li aveva proposti quali nuovi strumenti di promozione del settore alberghiero (mozione Hess).

Art. 9 Garanzie e controllo

L'articolo 9 è ripreso immutato nella nuova legge. Garantire i mutui per ipoteca rimane una condizione necessaria. Dato che la promozione statale sarà sussidiaria al finanziamento privato, i mutui della SCA sono di grado posteriore.

Art. 10 Tasse

La SCA deve poter calcolare le proprie prestazioni in base alle spese effettive. Negli ultimi anni l'esame delle domande e i controlli secondo l'articolo 9 capoverso 2 sono diventati sempre più complessi e dispendiosi.

Art. 11 Capitale sociale

Il capitale sociale fornito dalla Confederazione di 6 milioni di franchi rimane nella Società come capitale sociale e d'esercizio. La Confederazione è il maggior socio individuale della cooperativa.

Art. 12-14

Gli articoli 12-14 subiscono soltanto modifiche redazionali rispetto alla legislazione in vigore.

Art. 15 Finanziamento della società

Il capoverso 1 dell'articolo 15 dà alla Confederazione la possibilità di concedere mutui per promuovere l'industria alberghiera e le stazioni climatiche. Questa competenza è stata tolta dalla legge nel 1998 nel quadro del risanamento delle finanze federali. L'importo del mutuo dev'essere stabilito in una decisione di finanziamento. Il nuovo mutuo della Confederazione ammonterà a 100 milioni di franchi. Si prevede di mettere a disposizione della Società quote di 20 milioni di franchi nell'arco di cinque anni.

L'articolo 15 capoverso 2 permette alla SCA di rifinanziarsi presso le cerchie interessate o sul mercato dei capitali.

Nei prossimi anni la Società istituirà, con il nuovo fondo della Confederazione, un portafoglio di alta qualità che potrà comprendere anche i buoni investimenti risalenti al periodo precedente il rifinanziamento.

Il capoverso 3 disciplina un'eventuale assunzione delle perdite da parte della Confederazione. Nel caso dei mutui concessi dalla Confederazione, essa sostiene – com'è accaduto finora – le perdite. Se la Società si procura capitali di terzi, invece, la Confederazione non garantisce questi debiti.

Art. 16-18

Gli articoli 16-18 subiscono soltanto modifiche redazionali rispetto alla legislazione in vigore.

Art. 19 Valutazione

In base all'articolo 170 Cost., da due anni a questa parte le misure prese dalla Confederazione devono essere valutate in merito alla loro efficacia. Considerando i problemi sorti in passato e gli obiettivi futuri posti dalla revisione del finanziamento del settore alberghiero, controllare l'efficacia e gli obiettivi raggiunti si dimostra essenziale.

Art. 21 Disposizioni transitorie

I mutui e le fideiussioni esistenti saranno mantenuti alle condizioni stabilite per contratto. Sulle fideiussioni ancora in sospeso, la Confederazione assumerà il 75 per cento delle perdite fino a un massimo di 100 milioni di franchi.

2.2 Proroga e revisione del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo

La valutazione del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (InnoTour) mostra che questo strumento può soddisfare in gran parte le esigenze del turismo e dei suoi responsabili. Inoltre sono stati ottenuti e possono essere dimostrati gli effetti perseguiti di incremento delle frequenze, della cifra d'affari e dei rinnovamenti strutturali. In sostanza s'intende quindi prorogare InnoTour quale strumento efficace di politica del turismo.

2.2.1 Commento ai singoli articoli

Titolo e ingresso

Il decreto federale scaduto era di obbligatorietà generale. Dal momento che la nuova Costituzione federale ha abolito questa forma di atto legislativo, occorre sottoporre all'approvazione delle Camere federali una legge federale sulla proroga del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione.

Nell'ingresso si rimanda ora alla disposizione sulla competenza sancita nell'articolo 103 della Costituzione federale del 18 aprile 1999.

Art. 1 **Oggetto**

L'attuale formulazione è sostituita da una formulazione potestativa. Nel quadro dei crediti approvati, la Confederazione può accordare aiuti finanziari a favore dell'innovazione e della collaborazione nel turismo. L'ammontare degli aiuti è stabilito in una decisione di finanziamento nella forma di decreto federale semplice.

Art. 2 **Informazione, valutazione, ricerca e sviluppo**

L'articolo 2 lettera e (nuova) prevede il sostegno della ricerca e dello sviluppo. Contrariamente all'industria, il turismo non conosce alcun ambito destinato alla ricerca. Presi dai loro compiti quotidiani, gli operatori turistici spesso non sono in grado di sviluppare con i loro partner nuove soluzioni per l'offerta di prestazioni turistiche. In tal senso, i progetti di ricerca affronteranno problemi pratici che di solito conducono a soluzioni concrete nelle aziende. Non si tratta, quindi, di ricerca pura come quella promossa dal Fondo nazionale svizzero.

Una politica del turismo improntata all'innovazione che non promuova la conoscenza e le reti innovative non può avere successo. È necessario offrire migliori condizioni quadro alla ricerca e allo sviluppo nel turismo e *strutturare ricerca e sviluppo in modo d'accelerare l'acquisizione di nuove conoscenze e da favorirne lo scambio*. La conoscenza non è solo un bene privato, ma anche pubblico, che dovrebbe essere messo a disposizione di tutti.

Art. 4 **Ammontare e modalità degli aiuti finanziari**

La Confederazione assume al massimo il 50 per cento del costo complessivo di un progetto InnoTour. Nella pratica è emerso che progetti di ricerca e sviluppo applicati naufragano per lo più di fronte a questa condizione, poiché i futuri introiti delle aziende non riescono a coprire tali costi. È segnatamente il caso del coordinamento. Progetti di ricerca e sviluppo vanno pertanto finanziati completamente mediante InnoTour qualora i promotori non riescano a reperire le risorse necessarie.

Art. 10 **Durata di validità**

InnoTour ha una durata limitata. Il decreto federale d'obbligatorietà generale deve pertanto essere prorogato di cinque anni. Il Consiglio federale metterà in vigore la legge una volta scaduto il termine di referendum di tre mesi.

3 **Conseguenze**

3.1 **Conseguenze finanziarie**

In virtù del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (legge InnoTour), per il periodo contributivo 2003–2007 si chiede un credito d'impegno pari a 35 milioni di franchi, 10 dei quali sono previsti a favore dell'iniziativa di qualificazione. Il versamento dell'aiuto finanziario avviene in forma rateale sulla base dei crediti di pagamento iscritti nel preventivo annuale.

La revisione della legge federale sulla promozione del credito al settore alberghiero prevede la concessione di crediti senza interesse alla Società svizzera di credito alberghiero (SCA). Per un periodo massimo di cinque anni (2003-2007) si chiede un mutuo complessivo di 100 milioni di franchi. Queste risorse sono messe a disposizione della SCA senza interesse e in quote annuali di 20 milioni l'una.

I progetti non hanno conseguenze finanziarie sui Cantoni.

3.2 Conseguenze sull'effettivo del personale

I progetti non hanno alcuna conseguenza sull'effettivo del personale della Confederazione.

3.3 Freno alle spese

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede, al fine di limitare le spese, che per le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi è richiesto il consenso dei membri della maggioranza di ciascuna Camera.

Il mutuo di 100 milioni di franchi alla Società svizzera di credito alberghiero è una spesa nuova che supera il limite summenzionato. L'articolo 16 della legge sul credito alberghiero e l'articolo 1 del relativo decreto di finanziamento sono quindi soggetti al freno alle spese.

3.4 Conseguenze sull'economia nazionale

3.4.1 Necessità e possibilità di un intervento statale

Il turismo si sviluppa in regioni che dispongono di poche altre possibilità economiche. Lo Stato deve contribuire a orientare la creazione di valore aggiunto in queste regioni. La promozione del turismo è un mezzo adeguato per conseguire una ripartizione più equilibrata del benessere economico a livello regionale. L'economia alberghiera dipende dalla situazione geografica e favorisce sul posto l'occupazione e quindi il reddito.

Il finanziamento dell'industria alberghiera stagionale è difficile. Il 90 per cento di tutti gli alberghi svizzeri conta meno di 50 camere o meno di 100 letti. Queste aziende non hanno accesso al mercato obbligazionario e azionario. Il frazionamento dei crediti provoca spese elevate. Queste elevate spese di transazione pregiudicano, nelle operazioni creditizie, l'industria alberghiera stagionale rispetto alle grandi imprese. La SCA deve fungere da intermediario fra l'industria alberghiera e il mercato dei capitali facilitando così il finanziamento di queste PMI. In un nuovo progetto di direttiva, l'UE ha riconosciuto esplicitamente il problema delle elevate spese di transazione nell'ambito del finanziamento delle PMI dichiarando legittime le misure volte a promuovere la compensazione di tali svantaggi.

Alcune regioni turistiche mancano di alternative. Le banche locali sono spesso esposte a rischi unilaterali che non permettono loro di accettare ulteriori impegni nel settore turistico. Come terza forza, lo Stato può dunque offrire un finanziamento sussidiario che completa in modo ragionevole gli impegni degli istituti di credito privati e delle banche cantonali.

La legge sulla promozione del credito al settore alberghiero deve compensare questi inconvenienti in materia di finanziamento.

La promozione dell'innovazione e della collaborazione ha lo scopo di consentire l'approntamento di offerte turistiche promettenti mediante aiuti finanziari. I costi di cooperazione sono molto elevati poiché la preparazione di servizi turistici coinvolge per lo più molti offerenti.

3.4.2 Conseguenze sull'insieme dell'economia

L'economia svizzera si trova in un processo di ristrutturazione che colpisce segnatamente i settori chiave del turismo. La nuova politica turistica seguirà il mutamento strutturale. Il suo obiettivo è di garantire la base economica ai settori e alle imprese in grado di sopravvivere e di consentire una crescita costante e sostenibile.

La revisione totale della legge sulla promozione del credito al settore alberghiero e il conseguente aumento dei prestiti federali rilancerà gli investimenti attualmente in fase di stallo. I nuovi prestiti della Confederazione per un importo di 100 milioni di franchi e ulteriori 100 milioni di franchi provenienti dal rifinanziamento sul mercato dei capitali rappresenteranno un notevole impulso. Se si presume che l'attività della SCA continuerà ad esercitare un effetto moltiplicatore da 4 a 5, è possibile prevedere ulteriori investimenti fino a un miliardo di franchi. La SCA convoglierà le risorse in quelle aziende che, grazie a un management professionale, sono in grado di sopravvivere e di essere redditizie a lungo termine.

La proroga del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo rafforzerà il processo di rinnovamento e di ristrutturazione. L'obiettivo di InnoTour è di creare impulsi volti a semplificare le strutture, ad aumentare gli investimenti nello sviluppo e nella ricerca nel settore turistico e a migliorare la qualificazione dei collaboratori. Nell'economia moderna il miglioramento costante dei prodotti, dei servizi e dei processi mediante l'introduzione di innovazioni è una condizione essenziale per continuare a essere competitivi.

Negli ultimi anni il turismo svizzero ha perso quote sul mercato mondiale. Prendendo come criterio gli arrivi internazionali, la Svizzera è scesa dal 5° al 22° posto. Anche per quanto riguarda le entrate provenienti dal turismo internazionale il nostro Paese ha perso quote di mercato. Il saldo, pur sempre positivo, della bilancia turistica è passato dai 2,1 miliardi di franchi nel 1990 a 1,5 miliardi di franchi, ma la diminuzione reale è ancora più cospicua. Il totale dei pernottamenti è sceso da 78 a 69 milioni.

Con la riorganizzazione e il rifinanziamento della Società svizzera di credito alberghiero, con la proroga di InnoTour e con l'iniziativa di qualificazione professionale si propongono misure importanti ed efficaci per impostare i miglioramenti necessari sul fronte dell'offerta. Tuttavia, spetta in primo luogo all'economia del turismo effettuare sforzi ancora maggiori per potenziare la propria competitività.

3.4.3 **Conseguenze sui singoli gruppi della società**

Popolazione

I benefici di una politica del turismo attiva sono ampiamente ripartiti. Vivere in un Paese turistico in cui natura e ambiente sono intatti e lo standard e le potenzialità di sviluppo delle infrastrutture sono alti continua a essere considerato un privilegio. Gli abitanti delle regioni di montagna e periferiche dovrebbero poter approfittare maggiormente di tale politica. Spesso è solo grazie al turismo che la popolazione di piccole località può disporre di piscine, campi da tennis e infrastrutture per congressi e manifestazioni. Tuttavia simili infrastrutture comportano anche oneri supplementari quali l'aumento del traffico o gli alti costi del terreno e delle abitazioni.

Settori economici a monte e a valle

L'economia svizzera può contare su un aumento della domanda innanzitutto grazie a una politica del turismo attiva. La percentuale degli ospiti e dei viaggiatori rispetto alla popolazione residente dovrebbe raggiungere in media il 13 per cento circa. Questi turisti causano un'ulteriore domanda. Sappiamo che l'ammontare della spesa giornaliera media degli ospiti esteri è nettamente maggiore di quello della popolazione indigena. Senza una politica del turismo attiva queste entrate andrebbero perse per la nostra economia. Come dimostrato nel numero 1.3.1, molti settori economici beneficiano di questi proventi, in particolare i trasporti privati e pubblici (segnatamente l'aviazione), il commercio al dettaglio, l'agricoltura, il settore sanitario, la cultura, il tempo libero, lo sport o il settore delle comunicazioni. L'elevato valore turistico del nostro Paese nell'ottica dell'economia del tempo libero, inoltre, può rappresentare un ottimo argomento di promozione della Svizzera al fine di attirare nuove imprese e lavoratori stranieri altamente qualificati.

Banche

Il sostegno finanziario al settore alberghiero da parte della Confederazione, oltre a favorire i diretti interessati, dovrebbe agevolare anche le piccole banche cantonali delle regioni turistiche. Per queste ultime, infatti, è indispensabile che i forti rischi che comporta il finanziamento nelle loro regioni vengano suddivisi tra più finanziatori.

3.4.4 **Alternative**

La Società svizzera di credito alberghiero è oggi una società cooperativa di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 829 del Codice delle obbligazioni. Questa forma societaria è stata scelta al momento dell'istituzione della SCA per rafforzare l'influenza della Confederazione. Il Consiglio federale approva gli statuti e il regolamento d'esercizio. Il Dipartimento federale dell'economia nomina il presidente e la metà dei membri dell'amministrazione.

Sulla spinta della liberalizzazione, occorre esaminare anche una possibile privatizzazione della SCA, che in tal modo potrebbe essere svincolata definitivamente dalla sfera d'influenza della Confederazione. Con la revisione della LCAIb sarebbero

previste contemporaneamente lo scioglimento della Società esistente e la trasformazione della SCA in un'impresa privata senza alcuna partecipazione statale. I 100 milioni potrebbero essere impiegati a fondo perduto per realizzare questo passaggio. La soluzione offrirebbe il vantaggio di svincolare la Confederazione da tutti gli obblighi e dalle possibili spese connesse. Dall'altro lato essa perderebbe un importante strumento della politica del turismo basato su un partenariato pubblico-privato dimostratosi finora valido. Le banche si schierano per la SCA nella sua forma attuale. Non esiste inoltre nessuna istanza in grado di riprendere i compiti della Confederazione in modo credibile. Il totale ritiro di quest'ultima è infine problematico perché si ricorrerebbe ai fondi pubblici. Anche nel caso di un'organizzazione privata, la Confederazione dovrebbe vigilare sul buon uso del denaro pubblico.

Alcuni enti consultati hanno inoltre proposto di offrire, al posto dei crediti, altri incentivi per gli investimenti. La Società svizzera degli impresari-costruttori e l'Unione svizzera delle arti e mestieri vorrebbero far esaminare l'introduzione di un bonus a favore degli investimenti che fungerebbe da incentivo. Tuttavia, il problema principale costituito dall'eccedenza dei debiti del settore alberghiero svizzero non sarebbe risolto, come si evince già dal commento all'articolo 4 della legge sulla promozione del credito al settore alberghiero.

3.4.5 Esecuzione semplificata

L'esecuzione della legge InnoTour è semplice. Il richiedente deve trattare soltanto con il Seco quale servizio d'esecuzione. Il Seco ha anche il compito di consultare i Cantoni e gli altri Uffici federali. Questa semplice procedura è stata apprezzata e non si propongono modifiche.

La promozione alberghiera non è una procedura amministrativa che rientra nella sfera sovrana dello Stato. La SCA concede crediti secondo la procedura usuale. Grazie a Internet, negli ultimi anni sono state introdotte importanti semplificazioni per la clientela. Inoltre, la Società mette a disposizione delle aziende alberghiere su un sito Internet un insieme di strumenti d'ausilio per valutare la situazione finanziaria.

3.5 Conseguenze sotto il profilo della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPF)

Nell'ambito dei lavori preparatori alla Nuova perequazione finanziaria (NPF) la politica del turismo è stata annoverata tra i compiti della Confederazione. Al contrario della politica regionale, quindi, essa non è un compito ripartito tra Confederazione e Cantoni. Non esiste perciò alcuna legislazione che regoli la ripartizione delle competenze nel settore degli strumenti della politica del turismo. In pratica la Confederazione promuove l'immagine della Svizzera sul mercato internazionale e sostiene l'adeguamento delle strutture svizzere alle condizioni del mercato turistico mondiale. Una scorsa alle misure esistenti in materia di politica del turismo della Confederazione conferma questa tendenza. La politica federale del turismo è orientata alla promozione della competitività a livello internazionale.

La legge federale del 21 dicembre 1955 concernente l'Ufficio svizzero del turismo (RS 935.21) ha come obiettivo quello di incoraggiare la domanda turistica. «Svizzera Turismo», nuova denominazione della centrale incaricata di tale compito, è quindi un ente di diritto pubblico della Confederazione che si occupa in primo luogo di comunicazione e di marketing di destinazione sui mercati esteri. La promozione turistica cantonale, invece, è orientata al mercato nazionale e ai mercati dei Paesi vicini. Il decreto federale del 10 ottobre 1997 concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (RS 935.22) è stato emanato per rimediare ai punti deboli dell'offerta turistica svizzera. Il legislatore chiedeva di investire la maggior parte delle risorse in progetti di portata nazionale, interregionale e che includevano più settori. Non esistono misure cantonali paragonabili al decreto federale menzionato. Il Consiglio federale presenta una revisione totale della legge federale del 1° luglio 1966 per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche (RS 935.12) che, considerando le nuove regole sul mercato dei crediti, mira in primo luogo a creare un portafoglio di alberghi competitivo su scala internazionale, allo scopo di rafforzare la posizione della Svizzera come Paese turistico. Soltanto pochi Cantoni hanno adottato una legge collegata alla LCAlb. L'evoluzione osservata nei Grigioni e in Vallese indica che i Cantoni tendono a separare la propria promozione alberghiera da quella della Confederazione, orientandola alla rispettiva politica regionale.

Considerando che la caratteristica della politica del turismo è di essere un compito federale, la sua esecuzione è organizzata diversamente che nel caso dei compiti comuni a Confederazione e Cantoni. Essa è delegata a due enti di diritto pubblico, «Svizzera Turismo» e la Società svizzera di credito alberghiero. Entrambe le istituzioni sottostanno alla vigilanza del Consiglio federale e le loro prestazioni sono costantemente valutate (ultima valutazione: SCA 2000, ST 2002/2003). La promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo (legge InnoTour) è uno strumento vicino al mercato e mirato al risultato. Gli aiuti finanziari sono erogati ai progetti migliori nell'ambito di una procedura di concorso conforme ai principi legali.

Soltanto l'aiuto agli investimenti nelle regioni montane a favore dell'economia degli impianti di trasporto a fune proposto nel presente messaggio, come parte della politica regionale, è un compito comune a Confederazione e Cantoni. Non fa parte della politica del turismo in senso stretto ed è eseguito secondo i criteri della NPF. I Cantoni fissano le priorità materiali dell'aiuto.

4 Programma di legislatura

Rapporto e messaggio sul miglioramento della struttura e qualità dell'offerta nel settore turistico come pure il messaggio concernente un nuovo credito d'impegno sul promovimento dell'innovazione e della cooperazione nel settore turistico 2003–2006, sono annunciati nel programma di legislatura 1999-2003 (FF 2000 2099). La revisione totale della legge per il promovimento del credito all'industria alberghiera e alle stazioni climatiche non è considerata dal programma di legislatura, ma la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale, con una mozione, ci ha incaricati di proporre misure per migliorare struttura e qualità dell'offerta.

5 Rapporto con il diritto internazionale

5.1 OMC

Il 1° gennaio 1995 è entrata in funzione la nuova Organizzazione mondiale del commercio (OMC). In materia di turismo si applica l'Accordo generale sugli scambi di servizi (General Agreement on Trade in Services, GATS). Il GATS disciplina la fornitura transfrontaliera di servizi, la costituzione di succursali e i passaggi transfrontalieri di turisti e offerenti.

I presenti dossier concernenti la promozione dell'innovazione e della collaborazione e il finanziamento dell'industria alberghiera sono compatibili con gli obblighi della Svizzera derivanti dal GATS. I principi fondamentali dell'Accordo e i relativi obblighi della Svizzera in materia di accesso al mercato e di trattamento nazionale nel settore del turismo sono rispettati.

5.2 Rapporto con il diritto europeo

L'Unione europea non ha ancora promosso la politica del turismo a compito comunitario, che continua a riguardare i singoli Stati membri. Analogamente all'articolo 2 del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo, l'UE sostiene però la ricerca e la consulenza in materia di turismo nonché lo sviluppo di nuovi prodotti. La maggior parte dei Paesi membri, segnatamente l'Austria e la Francia, i nostri maggiori concorrenti nel settore del turismo alpino, concedono aiuti finanziari al settore alberghiero.

Per il resto, i progetti sono conformi al diritto comunitario pertinente. Secondo l'articolo 87 del Trattato del 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità Europea, gli aiuti sono compatibili con il mercato comune sempreché non ostacolino le condizioni di scambio e di concorrenza in misura contraria all'interesse del mercato comune.

Secondo un nuovo progetto di direttiva, la Commissione europea è pronta ad acconsentire al promovimento del capitale di rischio. L'aiuto statale, tuttavia, deve compensare un punto debole individuabile del mercato come i proibitivi costi di transazione che gravano sulle imprese medie e piccole quando devono procacciarsi il capitale di rischio.

Nell'ambito del fondo strutturale, inoltre, l'UE stanZIA notevoli risorse che tornano utili anche alle zone turistiche dei singoli Paesi.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

La competenza della Confederazione in materia di politica strutturale è enunciata nell'articolo 103 Cost. secondo cui la Confederazione può sostenere le regioni del Paese economicamente minacciate e promuovere rami economici che, nonostante le misure di solidarietà che si possono ragionevolmente esigere da loro, non riescono ad assicurare la propria esistenza.

Il turismo è un'attività caratteristica delle regioni montane e lacustri, che non riuscirebbero a sopravvivere senza questo settore economico. Calcoli dell'Ufficio federale di statistica provano che la quota del turismo sul prodotto nazionale lordo sta diminuendo. Studi sul valore aggiunto mostrano che, nelle regioni turistiche, l'apporto del turismo all'economia regionale può arrivare fino al 70 per cento. Nelle regioni interessate, quindi, questo settore economico rappresenta l'industria principale, senza cui anche gli altri settori economici non sarebbero in grado di sopravvivere.

I beneficiari di una prestazione devono attuare gli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere da loro. La legge InnoTour concede aiuti finanziari unicamente se i promotori dei progetti riescono ad autofinanziarsi in modo sostenibile, vale a dire per un minimo del 50 per cento. In media, gli sforzi autonomi coprono i due terzi circa dei costi del progetto. Inoltre i progetti vengono sostenuti soltanto se più aziende lavorano assieme per fornire prestazioni a un costo il più basso possibile. La SCA concede prestiti soltanto se le aziende assicurano anticipatamente un finanziamento di almeno il 70 per cento. Esse devono poter dimostrare di disporre sia di risorse proprie che di capitali di terzi prima di ottenere un prestito di rango posteriore da parte della Società svizzera di credito alberghiero.

6.2 Conformità con i principi della legge sui sussidi

Ai sensi dell'articolo 3 della legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi; RS 616.1), gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari, concessi a beneficiari estranei all'amministrazione federale, per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in denaro non rimborsabili (InnoTour) e le condizioni preferenziali per mutui e fidejussioni (SCA).

Gli aiuti finanziari della legge InnoTour e della legge sulla promozione del credito al settore alberghiero sono aiuti sussidiari, che presuppongono l'attuazione degli sforzi autonomi che si possono ragionevolmente pretendere dal beneficiario, come previsto dalla legge sui sussidi. Il *Seco*, in qualità di autorità esecutiva e di sorveglianza, controlla l'uso parsimonioso delle risorse messe a disposizione.

Indice

Compendio	6380
1 Parte generale	6381
1.1 Situazione iniziale	6381
1.1.1 Dinamica del processo di globalizzazione	6381
1.1.2 Crisi e rilancio	6382
1.1.3 Crescente volatilità della domanda nel settore del turismo	6383
1.1.4 Necessari miglioramenti delle strutture e della qualità dell'offerta	6384
1.2 Prestazioni economiche significative	6385
1.2.1 Settore economico eterogeneo	6385
1.2.2 Ricadute positive sul mercato interno sottovalutate	6386
1.2.3 Contributo dell'occupazione per l'economia pubblica	6388
1.2.4 Contributo all'economia esterna	6389
1.3 Condizioni quadro difficili e debolezze interne	6390
1.3.1 Svantaggi selettivi di un livello di sviluppo elevato	6390
1.3.2 Difficoltà di adeguamento strutturale	6392
1.3.3 Problemi di manodopera nel settore alberghiero e della ristorazione	6393
1.3.4 Problemi di sfruttamento delle capacità e svantaggi legati alle dimensioni delle aziende che operano nel settore alberghiero	6394
1.3.5 Problemi strutturali e finanziari delle aziende che gestiscono impianti di trasporto a fune	6396
1.4 Fondamenti della nuova politica del turismo	6398
1.4.1 Potenziale di crescita del turismo intatto	6398
1.4.2 Presenza sul mercato più compatta e offerta concorrenziale	6400
1.4.3 Benefici per tutta la Svizzera e per le economie regionali	6401
1.4.4 Sviluppo sostenibile	6403
1.5 Valutazione della politica del turismo	6404
1.5.1 La questione di una legge quadro per il turismo	6405
1.5.2 Promozione dell'innovazione e della collaborazione	6406
1.5.3 Crediti ad alberghi e a stazioni climatiche	6409
1.5.3.1 Sovraindebitamento del settore alberghiero	6409
1.5.3.2 Valutazione della SCA	6410
1.5.4 Politica delle concessioni e promovimento delle infrastrutture degli impianti di trasporto a fune	6411
1.5.5 Formazione professionale	6413
1.5.6 Aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto per prestazioni alberghiere	6414
1.5.7 Valutazione del promovimento del turismo della Confederazione: analisi dei Paesi dell'OCSE	6415
1.6 Provvedimenti	6416
1.6.1 Promozione dell'innovazione e della cooperazione	6417
1.6.1.1 Obiettivi	6417
1.6.1.2 Peculiarità dei processi di innovazione e di cooperazione in ambito turistico	6417

1.6.1.3	Progetti esemplari e reti innovative	6418
1.6.1.4	Miglioramento delle strutture	6419
1.6.1.5	Sostegno allo sviluppo di progetti	6419
1.6.1.6	Relazione con la ricerca fondamentale del fondo nazionale e della CTI	6420
1.6.2	Provvedimenti intesi a promuovere il settore alberghiero	6420
1.6.2.1	Posizione della Società svizzera di credito alberghiero	6420
1.6.2.2	Obiettivi della revisione totale	6420
1.6.2.3	Concetto	6421
1.6.2.4	Adeguamento degli strumenti	6423
1.6.2.5	Mandato dell'autonomia finanziaria	6424
1.6.3	Misure di accompagnamento nell'ambito degli impianti di trasporto a fune	6425
1.6.3.1	Obiettivi	6425
1.6.3.2	Promozione delle imprese di trasporto a fune e aiuti agli investimenti nelle regioni montane	6425
1.6.4	Iniziativa di qualificazione per il mercato del lavoro turistico	6427
1.6.4.1	Obiettivi	6427
1.6.4.2	Delimitazione rispetto alle misure della formazione professionale	6428
1.6.4.3	I dettagli delle misure proposte	6429
1.6.4.4	Promotori dell'iniziativa di qualificazione	6430
1.6.4.5	Finanziamento	6430
1.7	Risultati della procedura di consultazione	6431
2	Parte speciale	6432
2.1	Revisione totale della legge sul credito all'industria alberghiera	6432
2.1.1	Commento agli articoli	6432
2.2	Proroga e revisione del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo	6437
2.2.1	Commento ai singoli articoli	6437
3	Conseguenze	6438
3.1	Conseguenze finanziarie	6438
3.2	Conseguenze sull'effettivo del personale	6439
3.3	Freno alle spese	6439
3.4	Conseguenze sull'economia nazionale	6439
3.4.1	Necessità e possibilità di un intervento statale	6439
3.4.2	Conseguenze sull'insieme dell'economia	6440
3.4.3	Conseguenze sui singoli gruppi della società	6441
3.4.4	Alternative	6441
3.4.5	Esecuzione semplificata	6442
3.5	Conseguenze sotto il profilo della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPF)	6442

4 Programma di legislatura	6443
5 Rapporto con il diritto internazionale	6444
5.1 OMC	6444
5.2 Rapporto con il diritto europeo	6444
6 Basi legali	6444
6.1 Costituzionalità	6444
6.2 Conformità con i principi della legge sui sussidi	6445
Legge federale sulla promozione del credito al settore alberghiero <i>(Disegno)</i>	6449
Legge federale che modifica del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo <i>(Disegno)</i>	6454
Decreto federale concernente il finanziamento della Società svizzera di credito alberghiero per il periodo 2003-2007 <i>(Disegno)</i>	6456
Decreto federale concernente il finanziamento della promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo per il periodo 2003-2007 <i>(Disegno)</i>	6457