



TURISMO

Dal dicembre 2009 il turismo dispone di una propria base giuridica pur non beneficiando di una linea di finanziamento autonoma nel nuovo quadro finanziario pluriennale (2014-2020) o nell'ultima proposta per il QFP 2021-2027.

BASE GIURIDICA

Articolo 6, lettera d), e titolo XXII, articolo 195 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

Il settore del turismo a livello di Unione europea, nella sua definizione più stretta (in termini di fornitori tradizionali di viaggi e di prestazioni turistiche), conta 2,3 milioni di imprese, principalmente piccole e medie (PMI), che danno lavoro a circa 12,3 milioni di persone. Nel 2014 un'impresa su 10 dell'economia commerciale non finanziaria europea apparteneva all'[industria del turismo](#). Nel 2018, il settore dei viaggi e del turismo ha contribuito al PIL dell'Unione e all'occupazione rispettivamente per il 3,9 e il 5,1% della popolazione attiva (il che corrisponde a circa 11,9 milioni di persone). Se si considerano gli stretti legami con altri settori economici, questo contributo aumenta ulteriormente [più del 10,3% del prodotto interno lordo (PIL) e almeno il 11,7% dell'occupazione totale, il che corrisponde a 27,3 milioni di lavoratori].

Nel 2017, il turismo internazionale nel mondo ha raggiunto 1,32 miliardi di arrivi (+ 7%) e ha rappresentato 671 milioni di arrivi in Europa, ossia il 51 % del mercato (+ 8 %). Inoltre, uno studio prospettico a lungo termine dell'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) prevede una più modesta crescita del turismo in Europa da qui al 2030, stimata a 744 milioni di turisti (+ 1,8 %), ossia il 41,1 % del mercato globale.

Da un punto di vista europeo, la politica del turismo svolge un ruolo nel perseguimento di obiettivi generali in materia di occupazione e di politica della crescita. La dimensione ambientale e sostenibile del turismo acquisirà nel tempo maggiore rilevanza, essendo già presente negli ambiti del turismo sostenibile, responsabile o etico.

RISULTATI

A. Politica generale

Dal Consiglio europeo del 21 giugno 1999 sul tema «turismo e occupazione», l'Unione annette maggiore attenzione al contributo che il turismo dà all'occupazione in Europa. Nella comunicazione dal titolo «[Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo](#)»



[europeo](#)» (COM(2001)665), la Commissione proponeva un quadro di azione e misure volte a stimolare l'industria europea del turismo. La risoluzione del Consiglio del 21 maggio 2002 sul futuro del turismo ha confermato l'approccio dell'esecutivo e ha dato un nuovo impulso alla cooperazione tra soggetti pubblici e privati nel settore del turismo europeo per rendere l'Europa la principale destinazione turistica.

Su tale base, la Commissione ha quindi attuato tutta una serie di misure e di azioni. Ad esempio, come conseguenza diretta di questa strategia, vengono di seguito citati:

- i conti satelliti del turismo (CST) per Stato membro, finalizzati alla presentazione del primo conto satellite europeo;
- l'apertura del [portale](#) per la promozione dell'Europa come destinazione turistica;
- lo svolgimento, dal 2002, di un Forum europeo del turismo (nel 2018 si è tenuto a Vienna il 17° forum sul tema «Progettare il turismo per la qualità della vita e il valore aggiunto»).

Tra il 2001 e il 2018 la Commissione ha pubblicato diverse comunicazioni, l'ultima delle quali risale al 2014, sui suoi orientamenti politici per lo sviluppo del settore turistico, tra cui:

- la comunicazione ([COM\(2007\)0621](#)), del 19 ottobre 2007, — [Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo](#) — che espone l'opzione dello sviluppo sostenibile per garantire la competitività sul lungo termine del turismo e annuncia azioni preparatorie triennali;
- la comunicazione ([COM\(2010\)0352](#)), del 30 giugno 2010, — [L'Europa prima destinazione turistica mondiale — un nuovo quadro politico per il turismo europeo](#) — che analizza i fattori e gli ostacoli per la competitività del turismo e il suo sviluppo sostenibile;
- la comunicazione ([COM\(2012\)0649](#)), del 7 novembre 2012, — [Attuazione e sviluppo della politica comune in materia di visti per stimolare la crescita nell'UE](#) — che mira a aumentare i flussi dei turisti dei paesi terzi attraverso la politica comune dei visti;
- la comunicazione (COM(2014)0086) del 20 febbraio 2014 — [Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo](#) — volta a promuovere la crescita sostenibile e la competitività nel turismo costiero e marittimo.

B. Misure particolari

1. Nell'interesse dei turisti viaggiatori e/o vacanzieri

Si tratta di misure che facilitano l'attraversamento delle frontiere, proteggendo la salute e la sicurezza e gli interessi materiali dei viaggiatori. Tra queste misure figurano in particolare la raccomandazione del Consiglio 86/666/CEE per la protezione antincendio degli alberghi già esistenti, la direttiva 2008/122/CE relativa all'utilizzazione della multiproprietà da parte dei consumatori e la direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati. A ciò si aggiunge l'adozione di regolamenti in materia di diritti dei passeggeri in tutti i settori dei trasporti (vedasi



scheda 2.2.3). Un ulteriore esempio di nesso tra turismo e altri settori di competenza dell'Unione deriva dalla direttiva 2006/7/CE del 15 febbraio 2006 sulla gestione della qualità delle acque di balneazione, che ha abrogato la direttiva 76/160/CEE al 31 dicembre 2014, nell'interesse di gruppi mirati o soggetti prioritari.

La Commissione, su richiesta del Parlamento, ha lanciato numerose iniziative su temi di attualità a favore del turismo europeo.

Tra le altre, l'iniziativa «Eden» incentrata sulla promozione delle destinazioni turistiche europee di eccellenza, destinazioni emergenti ancora poco conosciute, ma rispettose dei principi della sostenibilità. Il finanziamento per l'azione preparatoria è scaduto nel 2011, ma la Commissione prosegue nell'attuazione dell'iniziativa nell'ambito del programma per la competitività delle imprese e delle PMI (COSME).

Un'altra iniziativa volta a promuovere il turismo sociale, «Calypso», è incentrata sul turismo per anziani, giovani adulti svantaggiati, famiglie indigenti e persone con mobilità ridotta. L'obiettivo è consentire a quante più persone possibile di andare in vacanza contribuendo nel contempo a lottare contro gli squilibri stagionali. Il programma ha consentito il cofinanziamento di diversi partenariati transnazionali finalizzati alla cooperazione e ai meccanismi di scambio nel settore del turismo sociale. Tra le altre azioni, l'UE ha sostenuto la creazione di una piattaforma e-Calypso, che collega l'offerta e la domanda di vacanze turistiche socialmente inclusive.

«Turismo sostenibile», che include il percorso europeo della cortina di ferro o «The Green Belt» (6 800 km di percorso che va dal mare di Barents fino al mar Nero), si prefiggeva l'obiettivo di promuovere la trasformazione dell'antica cortina di ferro in una rete transfrontaliera di piste ciclabili o aree pedonali. Per una valutazione dei circuiti «Eurovelo» — una rete di 14 «percorsi ciclabili» a lunga distanza gestita dalla Federazione europea dei ciclisti — si veda l'aggiornamento (2012) dello studio del Parlamento europeo sulla rete europea degli itinerari in bici.

L'UE cofinanzia inoltre progetti transfrontalieri del turismo sostenibile con l'obiettivo di diversificare l'offerta del turismo europeo. Ad esempio, è stato lanciato un recente bando di gara (19 luglio 2018) nel quadro del programma per la competitività delle imprese e le PMI (COSME) per promuovere e sviluppare prodotti turistici tematici transnazionali sfruttando le sinergie tra il turismo e i settori culturali e creativi. Sotto l'egida di COSME sono state avviate diverse altre iniziative. Tra queste:

- sostenere una crescita competitiva e sostenibile nel settore turistico (2017),
- promuovere e sviluppare prodotti e servizi nei settori dello sport e del benessere, nonché sostenere il patrimonio culturale e industriale dell'Europa (2015),
- facilitare i flussi turistici transnazionali dell'UE per gli anziani e i giovani nella bassa e media stagione (2014) e
- massimizzare le sinergie tra il turismo e le industrie creative e di alta gamma (2014).

2. Nell'interesse del settore turistico e delle regioni e per un turismo responsabile

Le regioni sono le istituzioni nazionali più strategiche per sviluppare in modo sostenibile il turismo e stimolare la competitività delle destinazioni europee. La Commissione



sostiene altresì la creazione di reti tra le principali regioni turistiche europee. Nel luglio 2009 è stata istituita NECSTouR, una rete aperta delle regioni turistiche europee, per servire da piattaforma di scambi di conoscenze e soluzioni innovatrici in materia di turismo sostenibile e competitivo. Per quanto riguarda il contributo che il turismo apporta allo sviluppo regionale e all'occupazione nelle regioni interessate, l'Unione dispone di altre fonti di finanziamento: il FESR per il finanziamento di progetti sostenibili legati al turismo, il programma Interreg, il Fondo di coesione per il finanziamento di infrastrutture nei settori dell'ambiente e dei trasporti, il FSE per l'occupazione, il programma Leonardo da Vinci per la formazione professionale, il FEASR per la diversificazione dell'economia rurale, il FEP per la riconversione in ecoturismo, il programma quadro per l'innovazione e la competitività (CIP) e il VII programma quadro europeo per la ricerca (PQRS). A tale riguardo, nel quadro finanziario pluriennale 2014-2020, il programma COSME subentrerà al CIP e Orizzonte 2020 subentrerà al PQRS.

Nell'ambito del QFP 2014-2020, sono stati stanziati 2,3 miliardi di EUR per il programma COSME. L'effetto leva di questa dotazione potrebbe quindi mobilitare fino a 25 miliardi di EUR da parte degli intermediari finanziari in questo periodo di sette anni. Il programma dispone di un bilancio totale per il 2018 pari a 319 milioni di EUR, di cui il 60 % è destinato a strumenti finanziari e il 20 % circa ad attività volte a promuovere l'accesso delle imprese ai mercati, due priorità principali del programma. I dati statistici armonizzati relativi al turismo vengono raccolti nell'Unione sin dal 1996. Il regolamento (UE) 692/2011 del 6 luglio 2011 ha stabilito un quadro comune per lo sviluppo, la produzione e la diffusione sistematici di informazioni statistiche sul turismo raccolte negli Stati membri. Nel 2013, la Commissione ha creato un osservatorio del turismo virtuale per coordinare la raccolta e la conservazione delle informazioni e garantire una maggiore sinergia tra i diversi livelli politici nel settore del turismo. Con le sue comunicazioni (COM(1996)0547) del 27 novembre 1996 e (COM(1999)0262) del 26 maggio 1999, la Commissione ha annunciato e sviluppato un'azione comunitaria per la lotta contro il turismo sessuale che coinvolge bambini (per la prevenzione e le infrazioni vedasi infra).

3. Altre misure mirate

Più di recente, l'Unione europea ha deciso indire il 2018 come l'[Anno del turismo UE-Cina](#). La Cina è uno dei mercati in più rapida crescita e uno dei più importanti per l'UE. L'Anno mira a promuovere destinazioni meno note, a migliorare le esperienze di viaggio e turismo, a favorire la cooperazione economica, nonché a incoraggiare i progressi in materia di facilitazione per il rilascio dei visti e di connettività aerea.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel dicembre 1996 il Parlamento europeo aveva già sostenuto un'azione comunitaria sul turismo dando parere favorevole al primo programma pluriennale 1997-2000 «Philoxenia», in seguito abbandonato a causa della mancanza di unanimità in Consiglio.

Nella risoluzione del 30 marzo 2000 sull'attuazione di misure per lottare contro il turismo sessuale minorile ([GU C 378 del 29.12.2000, pag. 80](#)) il Parlamento



europeo aveva chiesto agli Stati membri di introdurre norme extraterritoriali onde poter indagare, perseguire legalmente e punire chi commetta all'estero atti illeciti legati allo sfruttamento sessuale dei bambini. Il 27 ottobre 2011 ha adottato una risoluzione legislativa ([P7_TA\(2011\)0468](#)) sulla proposta di direttiva relativa allo sfruttamento e agli abusi sessuali sui minori. Grazie alla direttiva 2011/93/UE del 13 dicembre 2011^[1] ([GU L 335 del 17.12.2011, pag. 1](#)) il turismo sessuale che coinvolge minori costituirà un crimine in tutta l'Unione; in particolare, l'articolo 21 prevede misure nazionali per impedire o vietare l'organizzazione di viaggi finalizzati alla perpetrazione di questo tipo di reati.

Ben prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ha adottato una serie di risoluzioni sugli orientamenti o le iniziative della Commissione in materia di turismo. Tra le più significative figurano quella dell'8 settembre 2005 sulle nuove prospettive e sulle nuove sfide per un turismo europeo sostenibile, quella del 29 novembre 2007 su una «nuova politica europea del turismo: Rafforzare il partenariato per il turismo» e quella del 16 dicembre 2008 sull'impatto del turismo nelle regioni costiere e il loro sviluppo. Esso ha altresì affrontato gli effetti della politica dei visti sul turismo e sostenuto la promozione delle destinazioni turistiche europee.

Ha altresì suggerito di creare un marchio del patrimonio europeo e istituire piste ciclabili lungo la vecchia cortina di ferro e ha incoraggiato il settore a diversificare l'offerta di servizi per rispondere alla stagionalità del turismo.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il 27 settembre 2011 il Parlamento ha adottato una risoluzione ([GU C 56 E del 26.2.2013, pag. 41](#)) sulla base della relazione di iniziativa dal titolo «prima destinazione turistica al mondo». Nel sostenere la strategia politica della Commissione incentrata su 21 azioni, il Parlamento europeo vuole in particolare rilanciare un turismo competitivo, moderno, di elevata qualità e sostenibile che poggi sulla dimensione multiculturale dell'Europa e sia accessibile a tutti. I deputati hanno posto l'accento sull'importanza delle misure adottate in altri settori che possono avere un impatto determinante sul turismo, come l'occupazione, le imposte e i diritti dei consumatori.

Tuttavia, a richiesta del Parlamento di istituire un programma specifico per il turismo nell'ambito del QFP 2014-2020 è stata respinta dal Consiglio. Allo stesso modo, nel dicembre 2014 la Commissione ha dovuto ritirare una raccomandazione su una serie di principi europei non vincolanti sulla qualità dei servizi turistici, che aveva presentato al Consiglio nel febbraio 2014. E questo nonostante il fatto che avesse il sostegno del Parlamento per un «marchio europeo del turismo di qualità» (punto 25 della risoluzione del 17 settembre 2011 e punto 53 della risoluzione del 29 ottobre 2015 su nuove sfide e strategie per promuovere il turismo in Europa ([GU C 355 del 20.10.2017, pag. 71](#)) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1539684531559&uri=CELEX:52015IP0391>).

Il 27 ottobre 2015 il Parlamento ha approvato, in seconda lettura, una risoluzione legislativa in vista dell'adozione di una nuova direttiva che rafforzi la protezione dei passeggeri nel contesto dei viaggi forfettari e delle prestazioni di viaggio inerenti e che

[1] Il numero della direttiva è stato oggetto di una rettifica, «2011/93/UE» in sostituzione di «2011/92/UE» (GU 2012 L18).



abroga la direttiva 90/314/CEE ([P8_TA\(2015\)0366](#)). Il 29 ottobre 2015, il Parlamento ha adottato una risoluzione sulle [nuove sfide e strategie per la promozione del turismo in Europa](#). Si parla, tra l'altro, della digitalizzazione dei canali di distribuzione, dello sviluppo dell'economia di condivisione, dell'evoluzione del comportamento dei consumatori, della necessità di attrarre e trattenere il personale qualificato, dell'evoluzione demografica e del carattere stagionale. Il Parlamento invita peraltro la Commissione a presentare una nuova strategia sul turismo dell'UE, che andrà a sostituire o ad aggiornare la comunicazione del 30 giugno 2010 sull'Europa, prima destinazione turistica mondiale. Nell'auspicare la creazione di una linea di bilancio per il turismo nel prossimo quadro finanziario pluriennale si incoraggia l'esecutivo europeo, in collaborazione con la Commissione europea del turismo, a conservare il primato dell'Europa nel turismo, eventualmente attraverso la creazione di un marchio «Destinazione Europa 2020», mediante una serie di azioni di marketing, di valorizzazione del marchio e di promozione dell'Europa, attuando così la strategia a lungo termine, respinta al Consiglio, che la Commissione aveva avviato nel mese di febbraio 2014 (vedi sopra).

L'Intergruppo sul turismo e la commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo discutono occasionalmente con rappresentanti di organizzazioni internazionali del turismo. In occasione dell'ultimo incontro con il Segretario generale dell'UNWTO nel febbraio 2018, il Parlamento ha firmato un protocollo di cooperazione con l'UNWTO incentrato sulla promozione di un turismo sostenibile in tutta Europa. L'Intergruppo ha inoltre chiesto una politica turistica più coerente e ha sollevato la questione di una linea specifica per il turismo nel bilancio dell'Unione europea. In una risoluzione del 2015 sul turismo, il Parlamento ha incoraggiato la Commissione a continuare ad approfondire la promozione dell'Europa come prima destinazione turistica mondiale. Ha inoltre sottolineato l'importanza del marchio turistico europeo e ha chiesto una più stretta collaborazione con le organizzazioni internazionali per sviluppare nuovi prodotti turistici transnazionali e paneuropei.

[Beata Tuszyńska / Miroslav Cavojsky](#)
10/2018

