



26 giugno 2013

Rapporto sulla situazione strutturale del turismo svizzero e sulla strategia del Consiglio federale per il futuro

Rapporto in adempimento della mozione 12.3985 della Commissione delle
finanze del Consiglio nazionale del 9.11.12 e della mozione 12.3989 della
Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati del 13.11.12.

Indice

Sintesi	7
Schema dei contenuti del rapporto sul turismo	12
1 Situazione iniziale	13
2 Evoluzione del turismo svizzero	15
2.1 Evoluzione del turismo svizzero dal 1990 al 2012.....	15
2.2 Evoluzione regionale del turismo svizzero	16
2.3 Evoluzione stagionale della domanda alberghiera	17
2.4 Confronto tra evoluzione dei pernottamenti alberghieri e arrivi	18
2.5 Evoluzione della capacità di rendimento e della situazione di indebitamento del settore alberghiero svizzero	19
2.6 Andamento monetario del settore turistico svizzero.....	22
2.7 Evoluzione della domanda nel settore svizzero degli impianti di risalita	24
2.8 Confronto internazionale	26
2.9 Sviluppo della domanda per mercati di provenienza.....	27
2.10 Conclusioni	28
3 Approcci di spiegazione dell'evoluzione turistica dal 1990 al 2012	29
3.1 Introduzione.....	29
3.2 Punti di forza del turismo svizzero	29
3.3 Analisi delle tre fasi di debolezza del turismo svizzero dal 1990.....	30
3.3.1 La crisi dei primi anni '90	31
3.3.2 Flessione della domanda tra 2001 e 2004.....	32
3.3.3 Motivazione dell'evoluzione dal 2008	33
3.4 Debolezze strutturali del turismo svizzero	35
3.4.1 Deficit strutturali a livello aziendale.....	35
3.4.2 Destinazioni con elevata frammentazione geografica	39
3.4.3 Elevato livello dei costi e dei prezzi	40
3.5 Influssi della congiuntura e del corso di cambio sul turismo svizzero	42
3.5.1 Influsso della situazione congiunturale sul turismo svizzero.....	42
3.5.2 Influsso del corso di cambio sul turismo svizzero	43
3.6 Conclusioni	45
4 Sfide per il turismo svizzero	47
4.1 Sfide identificate nell'ambito della strategia di crescita per la piazza turistica svizzera 2010	47
4.1.1 Superamento dei deficit strutturali nel turismo svizzero.....	47
4.1.2 Globalizzazione.....	48
4.1.3 Cambiamenti nel comportamento dei viaggiatori.....	48
4.1.4 Sviluppi tecnologici	49
4.1.5 Mutamenti climatici e pericoli ambientali.....	49
4.2 La forza del franco come nuova sfida per il turismo svizzero.....	49
4.3 L'iniziativa sulle abitazioni secondarie come sfida per il turismo svizzero.....	50
4.3.1 Contesto: le abitazioni secondarie come elemento determinante per lo sviluppo turistico nelle regioni alpine svizzere.	50

4.3.2	Conseguenze dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie per il turismo.....	52
4.3.3	Conclusioni	54
5	Conclusione intermedia: prospettive per il turismo svizzero	56
5.1	Prospettive congiunturali a breve e medio termine per il turismo svizzero.....	56
5.2	Prospettive a lungo termine.....	56
5.3	Rischi per la piazza turistica svizzera.....	57
6	Attuale politica del turismo della Confederazione	59
6.1	Obiettivi, orientamento strategico ed esecuzione della politica del turismo della Confederazione	59
6.1.1	Obiettivi della politica del turismo.....	59
6.1.2	Orientamento strategico e strumenti della politica del turismo	59
6.1.3	Esecuzione della politica del turismo della Confederazione mediante programmi di attuazione	60
6.1.4	Stato d'avanzamento di alcuni progetti chiave negli otto campi d'azione	62
6.2	Politica del turismo della Confederazione nel raffronto internazionale.....	67
6.3	Excursus: possibilità di istituire una banca del turismo sul modello austriaco.....	68
6.3.1	Contesto	68
6.3.2	Mandato legale e politica del turismo.....	68
6.3.3	Tipologia e impiego degli strumenti di promozione.....	69
6.3.4	Governance	69
6.3.5	Finanziamento	69
6.3.6	Conclusioni	70
6.4	Reazioni della politica del turismo alla crisi finanziaria ed economica e alla forza del franco.....	70
6.4.1	Panoramica delle misure varate nell'ambito del marketing turistico	70
6.4.2	Valutazione complessiva dei programmi d'impulso 2009/2010, 2011/2012 e 2012/2013.....	72
6.4.3	Mutuo supplementare a favore della Società svizzera di credito alberghiero.....	74
6.4.4	Misure congiunturali adottate dalla SCA in risposta alla debole domanda turistica	74
6.5	Identificazione della necessità d'intervento a livello di politica del turismo.....	75
7	Sviluppo della strategia turistica del Consiglio federale.....	78
7.1	Panoramica delle misure di politica del turismo	78
7.2	Parte I: perfezionamento della promozione alberghiera.....	79
7.2.1	Modernizzazione delle disposizioni esecutive concernenti la promozione alberghiera.....	79
7.2.2	Ampliamento del margine di manovra finanziario della SCA.....	80
7.2.3	Migliore armonizzazione tra SCA e NPR.....	81
7.3	Parte II: programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie.....	82
7.3.1	Misure NPR 2016-2019	83
7.3.2	Misure Innotour 2016-2019.....	84
7.3.3	Perfezionamento a livello di sviluppo e trasferimento delle conoscenze	84
7.4	Valutazione delle misure proposte	84

7.5	Attuazione delle misure proposte	86
8	Glossario	88
9	Abbreviazioni	89
10	Fonti.....	90
11	Allegato	93
11.1	Allegato 1: influsso del differenziale inflazionistico sulla concorrenza sui prezzi del turismo svizzero.....	93

Indice delle illustrazioni

Figura 1: Evoluzione dei pernottamenti alberghieri in Svizzera	15
Figura 2: Evoluzione dei pernottamenti alberghieri nelle diverse regioni	16
Figura 3: Evoluzione stagionale della domanda alberghiera	17
Figura 4: Evoluzione stagionale della domanda alberghiera nelle diverse regioni	18
Figura 5: Evoluzione degli arrivi, dei pernottamenti alberghieri e della durata di soggiorno...	18
Figura 6: Evoluzione del GOP nel settore alberghiero svizzero, in percentuale del fatturato.....	20
Figura 7: Evoluzione dei fatturati e dei proventi.....	21
Figura 8: Evoluzione del valore aggiunto lordo reale nel settore alberghiero e nella ristorazione	22
Figura 9: Evoluzione monetaria del settore turistico.....	23
Figura 10: Bilancia turistica della Svizzera	24
Figura 11: Evoluzione del numero di persone trasportate da teleferiche e funicolari	25
Figura 12: Proventi da trasporti e giornate sciistiche degli impianti di risalita.....	25
Figura 13: Evoluzione del numero di pernottamenti alberghieri in Svizzera e nei Paesi limitrofi	26
Figura 14: Evoluzione del numero di pernottamenti alberghieri nell'arco alpino	27
Figura 15: Pernottamenti alberghieri per mercati di provenienza dei turisti, 1995 vs. 2012 ...	27
Figura 16: Influsso della congiuntura e del clima di fiducia dei consumatori sui pernottamenti degli svizzeri	32
Figura 17: Evoluzione dei pernottamenti generati dai principali mercati esteri tra 2001 e 2003.....	33
Figura 18: Evoluzione del PIL nei cinque principali mercati di provenienza e in Svizzera e apprezzamento del franco	34
Figura 19: Evoluzione strutturale dell'industria alberghiera svizzera	36
Figura 20: Evoluzione del numero di posti letto in diverse regioni tra il 2000 e il 2010, in base alla classificazione delle strutture alberghiere	38
Figura 21: Relazione tra corso di cambio e domanda di pernottamenti alberghieri proveniente dai principali mercati europei vicini	44
Figura 22: Relazione tra corso di cambio e domanda di pernottamenti alberghieri proveniente dal Regno Unito e dagli Stati Uniti	45
Figura 23: Panoramica della politica della Confederazione in materia di turismo	60
Figura 24: Sviluppo dei pernottamenti di turisti provenienti dai Paesi BRIC, dagli Stati del Golfo e dalla Corea del Sud in Svizzera e nel resto d'Europa.....	73

Indice delle tabelle

Tabella 1: Panoramica dei progetti chiave del Programma di attuazione 2012-2015	61
Tabella 2: Impiego dei fondi ed efficacia dei programmi d'impulso	72
Tabella 3: Pacchetto di misure di adeguamento dell'attuale politica del turismo.....	79
Tabella 4: Attuazione delle misure proposte.....	87
Tabella 5: Sviluppo della concorrenza sui prezzi del turismo svizzero.....	93

Sintesi

Contesto

Il turismo svizzero ha risentito fortemente delle conseguenze della crisi economica del 2009 e del successivo apprezzamento del franco svizzero. Dal 2008 il numero dei pernottamenti è calato di oltre il 7 per cento nella media nazionale e nell'arco alpino, dove la domanda di pernottamenti è stata particolarmente bassa, la flessione è stata del 13,3 per cento. Nell'ambito della sua politica del turismo, la Confederazione ha adottato una serie di misure volte a contenere gli effetti negativi della crisi. A titolo d'esempio, i tre programmi d'impulso al marketing turistico svolti da Svizzera Turismo sono stati sostenuti dalla Confederazione con un importo complessivo pari a 36 milioni di franchi. Il terzo di questi programmi si è concluso alla fine di aprile 2013. Inoltre, con un mutuo supplementare a titolo precauzionale pari a 100 milioni di franchi con scadenza entro la fine del 2015, la Confederazione ha notevolmente ampliato il margine di manovra della Società svizzera di credito alberghiero (SCA). Nell'ambito del suo mandato legale, infine, la SCA ha deciso sotto propria responsabilità di adottare una serie di provvedimenti congiunturali per gli anni 2012 e 2013.

Alla fine del 2012 sono stati richiesti nelle commissioni delle finanze del Consiglio degli Stati (CdF-S) e del Consiglio nazionale (CdF-N) ulteriori fondi federali per il sostegno di un quarto programma d'impulso al marketing di Svizzera Turismo. Nel corso dei dibattiti sono state sollevate numerose questioni basilari sulla situazione del turismo in Svizzera. Tra queste figura, in particolare, l'interrogativo se le principali sfide per il turismo svizzero siano costituite da problemi congiunturali o strutturali. Il Consiglio federale è stato quindi incaricato mediante due mozioni approvate all'unanimità dal Parlamento, l'una della CdF-N (12.3985) e l'altra della CdF-N (12.3989), di redigere un rapporto sulla situazione strutturale del turismo svizzero e sulla strategia del Consiglio federale per il futuro. Questo rapporto (denominato «rapporto sul turismo») integra il rapporto di Svizzera Turismo sui tre programmi d'impulso che ha svolto.

In risposta a entrambe le mozioni, il Consiglio federale ha precisato che il rapporto sul turismo deve anche rispondere o adempiere a diversi interventi parlamentari presentati in seguito all'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e approvati dal Parlamento. Si tratta da un lato dei postulati Vogler (12.3371) e Fournier (12.3467), che incaricano il Consiglio federale di analizzare le conseguenze dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e, dall'altro, dei postulati Baumann (12.3495) e Hassler (12.3562), che incaricano il Consiglio federale di presentare eventuali modalità per creare in Svizzera una banca del turismo sul modello di quella austriaca.

Situazione attuale del turismo svizzero

In base all'analisi della situazione congiunturale del turismo svizzero, per il breve e medio periodo si può parlare di un cessato allarme sul fronte dello sviluppo della domanda. Quest'affermazione è motivata da tre fattori: da un lato, gli effetti del franco forte saranno attenuati dal differenziale inflazionistico tra la Svizzera e i Paesi dell'eurozona. Inoltre, la domanda turistica da tale zona dovrebbe riprendersi progressivamente grazie alla stabilizzazione della crisi del debito in Europa e al conseguente recupero economico. Si prevede infine che sul fronte della domanda turistica vi saranno degli effetti di ripresa provenienti sempre dall'eurozona. Numerosi visitatori abituali che negli ultimi anni hanno rinunciato a venire in Svizzera per motivi di costo torneranno a visitare più spesso il nostro Paese grazie al miglioramento della situazione.

Gli ultimi sviluppi del turismo svizzero confermano questa valutazione alquanto positiva. Infatti, nella stagione invernale 2012/2013, conclusasi alla fine di aprile, si è registrato un leggero aumento dei pernottamenti. Questa tendenza dovrebbe persistere anche nella stagione estiva 2013, appena iniziata. Per il 2014 e il 2015 si prevede addirittura un marcato aumento dei pernottamenti.

Per quanto riguarda la situazione strutturale, il rapporto sul turismo conferma le analisi del 2010 relative alla strategia di crescita della piazza turistica svizzera: oltre a una serie di indiscussi punti forti, il turismo svizzero presenta anche gravi deficit strutturali a livello di aziende e destinazioni. Inoltre, anche in presenza di un'equa valutazione del franco, il nostro turismo accusa un basso livello di concorrenzialità sui prezzi. Ciò è dovuto principalmente agli elevati costi del lavoro, delle prestazioni preliminari e di edificazione.

Alle sfide strutturali individuate nell'ambito della strategia di crescita 2010 si aggiunge ora quella dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Con tutta probabilità essa aggraverà i deficit esistenti e porterà a un'accelerazione del cambiamento strutturale. In particolare, la costruzione di impianti alberghieri non potrà più essere sovvenzionata trasversalmente in ugual misura attraverso l'edificazione e la vendita di abitazioni secondarie. Di conseguenza, la lacuna di finanziamento per progetti alberghieri, già oggi esistente nell'arco alpino svizzero, si accentuerà, rendendo ancora più difficile la realizzazione di nuovi edifici e le ristrutturazioni.

Necessità d'intervento a livello di politica del turismo

Nel 2010 il Consiglio federale ha constatato che la politica del turismo della Confederazione è valida. Questa politica è poi stata ulteriormente perfezionata con la strategia di crescita 2010 e con il relativo programma d'attuazione 2012-2015. A prescindere dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, le sfide strutturali che il turismo svizzero deve affrontare sono le medesime del 2010. In base alle analisi effettuate in vista della stesura del presente rapporto, si può concludere che l'attuale politica della Confederazione in materia di turismo sostiene efficacemente l'economia turistica a titolo sussidiario nei suoi sforzi di superamento delle imminenti sfide strutturali. Non è dunque necessario un riorientamento di base della strategia e della politica del turismo della Confederazione. L'obiettivo principale di questa politica rimane anche in futuro quello di migliorare le condizioni quadro per le aziende turistiche.

Tuttavia, l'iniziativa sulle abitazioni secondarie porta, da un lato, a un'accelerazione del cambiamento strutturale e, dall'altro, a un aumento dell'incertezza in particolare durante la fase di trasformazione, che durerà circa fino alla fine di questo decennio. Aumenta così la pressione sul settore turistico nell'arco di un breve periodo. Per sostenere il settore in questa difficile fase di transizione è necessario adottare misure d'impulso strutturali limitate nel tempo. Quanto alle conseguenze dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, inoltre, occorrerà perfezionare alcuni aspetti della promozione alberghiera della Confederazione. Alla luce della tematica e delle relative competenze (misure di pianificazione del territorio tra cui definizione di zone alberghiere, politica proattiva in materia di zone edificabili, soluzioni per il finanziamento del turismo a livello locale) occorre ribadire che la responsabilità principale per l'adozione di misure d'accompagnamento all'iniziativa sulle abitazioni secondarie ricade sui Cantoni e sui Comuni interessati e che il sostegno della Confederazione dev'essere organizzato in modo sussidiario.

L'analisi delle diverse possibilità di promozione del settore alberghiero ha evidenziato nel contempo che vi è la necessità di un perfezionamento e di un adeguamento dell'offerta, indipendentemente dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Si tratta da un lato di modernizzare le disposizioni esecutive concernenti la promozione del settore alberghiero e, dall'altro, di sintonizzarle meglio con altri strumenti federali di promozione quali, in particolare, la Nuova politica regionale (NPR). Le analisi effettuate in questo contesto hanno inoltre evidenziato che l'istituzione di una banca del turismo sul modello austriaco non sarebbe un'opzione adatta. La questione risulterebbe problematica dal punto di vista dell'ordinamento politico: oltre ad essere complesso e oneroso, il progetto di istituire una tale banca del turismo non raccoglierebbe i consensi della maggioranza.

Per quanto riguarda la situazione congiunturale del turismo svizzero si può affermare che, grazie al miglioramento delle prospettive, non è necessario un'ulteriore programma d'impulso (al marketing turistico) motivato da fattori di carattere congiunturale.

Dalle analisi è emerso inoltre che le misure congiunturali della Confederazione hanno aiutato ad arginare gli effetti negativi della crisi. In primo luogo i tre programmi d'impulso svolti da Svizzera Turismo hanno prodotto un effetto di sostegno comprovabile alla domanda turistica in Svizzera. Con ulteriori mezzi è stato possibile, nel contempo, diversificare maggiormente i mercati di provenienza, il che ha rafforzato in modo durevole la competitività del turismo svizzero. In secondo luogo, grazie al mutuo supplementare a tempo determinato a favore della SCA e alle misure congiunturali adottate da quest'ultima, è stata migliorata la situazione delle aziende alberghiere in termini di liquidità e finanziamento.

Futura strategia turistica del Consiglio federale

Benché le analisi non abbiano evidenziato la necessità di un riorientamento della strategia del turismo della Confederazione, la valutazione delle opzioni strategiche relative alla promozione del settore alberghiero e gli effetti dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie rendono necessario un intervento a livello di politica del turismo. Occorre in primo luogo perfezionare la promozione del settore alberghiero e, in secondo luogo, preparare un programma d'impulso per il periodo 2016-2019 che accompagni il cambiamento strutturale accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie e ne attenui gli effetti negativi.

Pacchetto di misure in materia di politica del turismo	
Parte I	Perfezionamento della promozione alberghiera
	1. Modernizzare le disposizioni esecutive concernenti la promozione del settore alberghiero
	2. Ampliare il margine di manovra finanziario della SCA
	3. Migliorare l'armonizzazione tra SCA e NPR
Parte II	Programma d'impulso 2016-2019
	4. Misure NPR 2016-2019
	5. Misure Innotur 2016-2019
	6. Perfezionare lo sviluppo e la diffusione delle conoscenze

Con il **perfezionamento della promozione alberghiera** si mira, da un lato, a potenziarne l'efficacia e, dall'altro, a proporre gli adeguamenti che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie ha reso necessari. Concretamente si tratta delle seguenti misure.

- 1) Modernizzare le disposizioni esecutive della promozione del settore alberghiero: tali disposizioni sono in parte superate. Occorre in particolare modernizzare il concetto di alloggio, adeguandolo al termine di «alloggi strutturati», impiegato nell'ambito della legge d'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. È inoltre necessario modernizzare il regolamento interno e – ove opportuno – adeguare le disposizioni esecutive della SCA alle linee guida di *Corporate Governance* della Confederazione.
- 2) Ampliare il margine di manovra finanziario della SCA: affinché la SCA possa sostenere in maniera ideale l'economia del turismo in questa fase d'incertezza e adeguamento al nuovo contesto normativo imposto dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, si prevede di prolungare a titolo preventivo e fino al 2019 il mutuo supplementare pari a 100 milioni di franchi che originariamente il Parlamento aveva concesso fino al 2015 per motivi congiunturali e per contrastare gli effetti del franco forte. In tal modo si intende evitare che in una fase d'incertezza si verifichi un blocco degli investimenti nel settore alberghiero. Occorre inoltre esaminare l'ipotesi di aumentare l'importo di prestito massimo della SCA e di rendere più flessibili i limiti di prestito e di garanzia della società. Si incrementerebbe così il margine di manovra finanziario della SCA, pur considerando la capacità di rischio e l'autonomia finanziaria della società ed escludendo ogni distorsione della concorrenza sul mercato creditizio. Occorre inoltre garantire, in particolare, che la

SCA possa sostenere in misura sufficiente il settore alberghiero di categoria superiore (4 e 5 stelle) – più colpito dagli effetti dell’iniziativa – nonché i progetti faro e le aziende leader, tanto importanti ai fini dello sviluppo regionale.

- 3) Migliorare l’armonizzazione tra SCA e NPR: per incrementare l’efficienza complessiva di questi due strumenti di promozione della Confederazione occorre armonizzarli meglio. È necessario garantire che, nelle loro competenze di base, questi strumenti di promozione si integrino in maniera ragionevole ed efficiente. Per migliorare l’armonizzazione tra SCA e NPR è prevista una collaborazione tra SECO, SCA e Cantoni.

Con il **programma d’impulso 2016-2019** si mira ad accompagnare durante una fase di transizione il cambiamento strutturale nell’economia del turismo accelerato dall’iniziativa sulle abitazioni secondarie e ad attenuarne gli effetti negativi. Nel contempo si intende sfruttare l’opportunità offerta dall’iniziativa di puntare su nuovi modelli di crescita nel turismo. Si tratta innanzitutto di modelli incentrati sul migliore sfruttamento e sul rinnovo delle infrastrutture esistenti. Durante la fase transitoria è prevista la promozione di progetti volti a sostenere le destinazioni e le aziende turistiche nel processo di trasformazione verso modelli di crescita nuovi e durevoli. Un elemento del pacchetto di misure 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale è costituito dallo sviluppo delle conoscenze in materia di nuovi modelli di finanziamento delle infrastrutture turistiche a livello sia locale sia regionale. Si tratta tra l’altro di esaminare l’ipotesi di un maggior coinvolgimento dei proprietari delle abitazioni secondarie nel finanziamento delle infrastrutture turistiche. Con Innotour e la NPR la Confederazione dispone già di due strumenti di promozione ben consolidati, funzionanti e orientati ai progetti. Il Consiglio federale ritiene opportuno adottare una serie di provvedimenti volti a promuovere il riorientamento delle destinazioni e delle aziende turistiche che si basino su detti strumenti. Concretamente il Consiglio federale propone le seguenti misure.

- 4) Aumentare a tempo determinato i fondi per la promozione NPR: l’aumento a tempo determinato dei fondi per la NPR incrementa il margine di manovra finanziario dei Cantoni per l’adozione di misure d’accompagnamento all’attuazione dell’iniziativa sulle abitazioni secondarie. Per il periodo 2016-2019 si prevede nel concreto di aumentare da 50 milioni a 100 milioni di franchi l’importo annuo medio per i mutui destinati alla promozione di investimenti nuovi, di sostituzione o di rinnovo. Il finanziamento di questi 200 milioni di franchi andrà principalmente a scapito della liquidità del Fondo per lo sviluppo regionale. Eventualmente la Confederazione verserà a titolo sussidiario ulteriori importi in questo fondo. Tali versamenti supplementari verrebbero presentati alle Camere federali nel 2015 nell’ambito del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016-2019, dato che il programma pluriennale NPR 2016-2023 sarà comunque vincolato a una decisione di finanziamento. Il coinvolgimento dei Cantoni garantisce in particolare che in virtù della tematica e delle competenze questi ultimi possano assumersi la responsabilità principale nell’esaminare e realizzare misure relative all’iniziativa sulle abitazioni secondarie. La Confederazione intende sostenerli in maniera efficiente. Nell’ambito delle trattative sulle convenzioni di programma tra Confederazione e Cantoni si può garantire che vengano sfruttate le fonti di finanziamento locali e regionali attraverso, in particolare, il coinvolgimento dei proprietari delle abitazioni secondarie.
- 5) Aumentare a tempo determinato i fondi per Innotour: nel concreto si prevede di aumentare del 50 per cento i fondi versati dalla Confederazione, tramite Innotour, per la promozione dell’innovazione e della cooperazione, portandoli a 7,5 milioni di franchi all’anno, ossia a 30 milioni per il quadriennio 2016-2019. In tal modo si potrebbero promuovere ulteriori progetti finalizzati ad accompagnare e attenuare le conseguenze dell’iniziativa sulle abitazioni secondarie, senza per questo dover ridurre il sostegno ad altri progetti.
- 6) Perfezionare lo sviluppo e il trasferimento delle conoscenze: sussistono ancora grandi incertezze in merito alle ripercussioni concrete che l’iniziativa sulle abitazioni secondarie

avrà sull'economia del turismo. È per questo che la SECO deve potenziare le sue attività di sviluppo e trasferimento delle conoscenze.

Valutazione del pacchetto di misure

Il pacchetto di misure è incentrato sugli ambiti d'intervento identificati e rappresenta un ulteriore sviluppo della politica del turismo sinora perseguita. Le misure proposte si prospettano efficaci poiché basate su strumenti federali di politica del turismo già esistenti e generalmente ritenuti validi, come confermano diverse valutazioni esterne. Nel contempo le misure possono espletare gli effetti desiderati a corto termine: innanzitutto possono essere attuate rapidamente proprio perché si basano su strumenti già esistenti. Secondariamente, i Cantoni e gli operatori turistici conoscono già questi strumenti, per cui viene meno la necessità di un adeguamento oneroso in termini di tempo. Il pacchetto di misure prevede la promozione di progetti concreti e, nel contempo, tiene conto del principio di sussidiarietà. Mentre la SCA concede mutui di grado posteriore, i responsabili dei progetti Innotour devono comprovare una prestazione propria di almeno il 50 per cento. I progetti NPR presuppongono l'impiego di mezzi cantonali equivalenti. Con le misure proposte il Consiglio federale aumenta sia per il settore che per i Cantoni gli incentivi di sfruttare sul lungo periodo le opportunità di crescita offerte dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Con le misure adottate in relazione all'iniziativa, che sono per la maggior parte a tempo determinato, il Consiglio federale fornisce un impulso indicativo per lo sviluppo del turismo svizzero in una fase d'incertezza e trasformazione. Affinché questo sviluppo possa tradursi in un valore aggiunto, è molto importante pubblicizzare il potenziale turistico che si viene a creare.

Attuazione del pacchetto di misure / prossime tappe

Si prevede un'attuazione immediata del pacchetto di misure. Ad eccezione del mutuo supplementare a favore della SCA, il DEFR può iniziare subito a perfezionare la promozione del settore alberghiero. La richiesta di proroga del mutuo supplementare a favore della SCA fino al 2019 e il programma d'impulso 2016-2019 saranno sottoposti al Parlamento nel 2015 nell'ambito messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016-2019.

Verso la fine del periodo 2016-2019 è prevista una valutazione del pacchetto di misure in materia di politica del turismo. Se le misure per sostenere il turismo nella fase di adeguamento al nuovo contesto normativo dettato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie dovessero rivelarsi insufficienti, potranno essere presi in considerazione altri provvedimenti in vista del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2020-2023.

1 Situazione iniziale

Con l'approvazione della «Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera» (Strategia di crescita 2010), nel giugno del 2010, il Consiglio federale ha deciso un nuovo orientamento della politica della Confederazione in materia di turismo. Tale decisione è stata il frutto di una verifica degli strumenti di politica del turismo della Confederazione, da cui è emerso che, in linea di massima, la politica federale in questo settore dà buona prova di sé. Al contempo, però, è stata anche individuata una necessità d'intervento riguardo all'elaborazione di una panoramica strategica, al potenziamento di attività intersettoriali, al nuovo orientamento e all'iscrizione duratura della promozione dell'innovazione e della cooperazione nel turismo (Innotour) in una legge.

La Strategia di crescita 2010, orientata sul medio-lungo periodo, ha affrontato le necessità d'intervento individuate. Il Consiglio federale ha formulato i seguenti obiettivi di politica del turismo della Confederazione:

- migliorare le condizioni quadro per le aziende turistiche;
- incrementare l'attrattiva dell'offerta turistica;
- consolidare la presenza sul mercato della Svizzera come destinazione turistica;
- rispettare i principi dello sviluppo sostenibile.

L'obiettivo principale della nuova politica del turismo 2010 è il miglioramento delle condizioni quadro per le aziende turistiche. Per incrementare l'attrattiva dell'offerta turistica si punta sulla promozione mirata di innovazioni, cooperazioni e investimenti; tale promozione si concentra sulle destinazioni viste come importanti unità concorrenziali nel turismo. Il consolidamento della presenza svizzera sul mercato è perseguito attraverso il sostegno al marketing turistico di Svizzera Turismo. Il rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile, invece, è una tematica trasversale a cui si aspira in tutti i campi d'azione della politica del turismo.

Nel 2011, con l'approvazione del messaggio concernente la promozione della piazza economica negli anni 2012–2015, il Parlamento federale ha creato le condizioni necessarie per l'esecuzione della nuova politica del turismo della Confederazione. Da un lato è stata decisa la revisione totale della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour) e dall'altro sono stati fissati con due decreti federali il limite di spesa dell'aiuto finanziario a Svizzera Turismo negli anni 2012-2015 e il finanziamento di Innotour nello stesso periodo.

Per concretizzare la Strategia di crescita 2010, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha elaborato il Programma di attuazione 2012-2015, pubblicato nell'aprile del 2012. Il Programma formula obiettivi tematici e identifica 30 progetti chiave per il raggiungimento degli obiettivi della Confederazione nell'ambito della politica del turismo. Il documento, inoltre, servirà da base al Consiglio federale per fare il punto della situazione sul turismo svizzero al termine della legislatura 2012–2015.

Da quando è stata approvata la Strategia di crescita 2010, le condizioni quadro per il settore hanno subito netti cambiamenti. Da un lato, la crisi economica e finanziaria globale scoppiata nel 2009 ha portato a un marcato apprezzamento del franco, che nel corso del 2011 ha assunto proporzioni sempre più drammatiche e a settembre 2011 ha indotto la Banca nazionale a fissare il corso di cambio minimo con l'euro a quota 1,20 franchi.

Dall'altro, nel marzo del 2012 è stata accolta l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!» (iniziativa sulle abitazioni secondarie). L'approvazione dell'iniziativa rappresenta un forte freno alla costruzione di abitazioni secondarie, attività economicamente importante per le regioni turistiche e montane, e un pregiudizio al finanziamento delle strutture di alloggio e delle infrastrutture turistiche. Il nuovo articolo 75b

Cost. lascia aperte molte questioni riguardo all'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, per cui vi sono grandi incertezze in merito agli effetti precisi dell'iniziativa.

In un contesto di calo della domanda, causato dall'apprezzamento del franco, e di insicurezza in merito agli effetti dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, sono stati depositati vari interventi parlamentari, poi trasmessi dal Parlamento.

In particolare, sono state approvate all'unanimità due mozioni di uguale tenore delle Commissioni delle finanze del Consiglio degli Stati (12.3989) e del Consiglio nazionale (12.3985), che invitano il Consiglio federale a presentare, contestualmente al rapporto di Svizzera Turismo annunciato per l'estate 2013 sulla valutazione dei primi programmi di sostegno, un rapporto sulla situazione strutturale del turismo svizzero e sulla strategia del Consiglio federale per il futuro (rapporto sul turismo).

Con il presente rapporto il Consiglio federale risponde alle due mozioni sopracitate, nonché ai postulati Vogler (12.3371) e Fournier (12.3467), che incaricano il Collegio di analizzare le ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sull'economia delle regioni interessate, e ai postulati Baumann (12.3495) e Hassler (12.3562), che incaricano il Consiglio federale di presentare, entro la fine del 2012, un rapporto che illustri in che modo istituire in Svizzera una banca del turismo sul modello austriaco.

Il rapporto è articolato in due parti. La prima presenta l'attuale situazione del turismo svizzero: oltre all'evoluzione dei pernottamenti alberghieri, viene analizzata la situazione dei proventi e dei fatturati del settore, considerando sia i fattori d'influenza congiunturali sia – in maniera centrale – quelli strutturali. Una particolare attenzione è riservata alle mutate condizioni quadro del turismo svizzero in seguito all'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie: vengono illustrati gli effetti dell'iniziativa sullo sviluppo del settore e segnalate le incertezze ancora esistenti in relazione alla legislazione esecutiva. Alla fine della prima parte sono riportate le prospettive per il turismo svizzero a corto, medio e lungo termine.

Nella seconda parte viene delineata innanzitutto la politica del turismo della Confederazione, così com'è stata decisa dal Consiglio federale nella Strategia di crescita 2010 e concretizzata nel Programma di attuazione della SECO. Vengono poi illustrati gli strumenti con cui la politica del turismo ha reagito alla crisi finanziaria ed economica e all'apprezzamento del franco e la loro efficacia. Sono riportati, infine, i risultati della valutazione complessiva dei tre programmi di sostegno di Svizzera Turismo.

Sulla base dell'attuale politica del turismo viene poi identificata la necessità d'intervento, tenuto conto delle mutate condizioni quadro del settore da quando è stata approvata la Strategia di crescita 2010. Il rapporto tratta in maniera approfondita la rilevanza dei due principali cambiamenti sopraggiunti dal 2010, ossia l'apprezzamento del franco e l'iniziativa sulle abitazioni secondarie; analizza se e in che misura occorra adottare provvedimenti in risposta a questi fatti e – se del caso – come impostarli. Il documento si concentra sulle ripercussioni dell'iniziativa sul turismo svizzero. Esso rinvia a ulteriori effetti fiscali, di pianificazione territoriale e di carattere macroeconomico e a eventuali misure corrispondenti, senza però trattarli nel dettaglio. Nel rapporto si considera inoltre che – alla luce della tematica e delle relative competenze – sono principalmente i Cantoni ad avere la responsabilità di adottare misure di accompagnamento.

Dal momento che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie riguarda in larga misura anche il settore alberghiero, il mandato di sostegno della Società svizzera di credito alberghiero (SCA) assume un ruolo centrale nella discussione. In questo contesto si esaminerà anche se una banca del turismo sul modello di quella austriaca potrebbe rappresentare un'alternativa alla SCA. Confluiscono nell'analisi anche i risultati della valutazione della SCA.

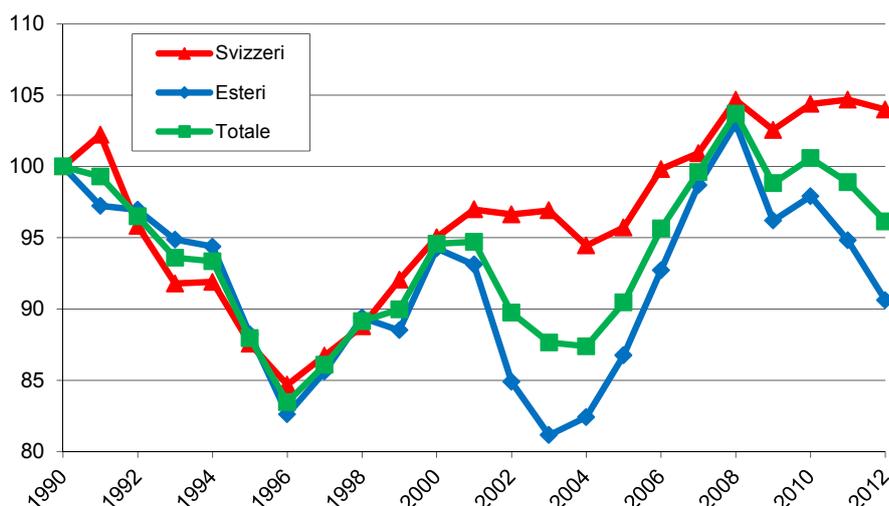
2 Evoluzione del turismo svizzero

2.1 Evoluzione del turismo svizzero dal 1990 al 2012

All'inizio degli anni '90 il settore turistico svizzero si trovava a un livello elevato. Nel 1990 ha raggiunto un massimo storico, con 35,7 milioni di pernottamenti alberghieri, fino a oggi superati soltanto nel 2008. Negli anni successivi, tuttavia, vi è stata un'inversione di tendenza. A causa della globalizzazione del turismo e del contesto economico sfavorevole, il turismo svizzero ha perso costantemente ospiti fino al 1996 e il numero dei pernottamenti alberghieri è sceso al di sotto dei 30 milioni.

In seguito vi è stata una graduale ripresa dei pernottamenti fino al 2001, senza però raggiungere il livello del 1990. Tra i motivi di quest'evoluzione positiva figuravano una congiuntura nazionale e internazionale favorevole e una lieve svalutazione del franco, che incideva positivamente sulla concorrenza sui prezzi. Nel 2001, l'economia mondiale debole e l'apprezzamento del franco, a cui si sono aggiunti l'11 settembre e la SARS, hanno causato dapprima una stagnazione e poi addirittura una forte contrazione del numero di pernottamenti in Svizzera. Date le cause, si è ridotto soprattutto il numero di ospiti stranieri. Nel 2004 è iniziato un periodo particolarmente positivo per il turismo svizzero. Fino al 2008 i pernottamenti alberghieri sono saliti a quasi 37 milioni, tanto che il settore è riuscito a battere i valori record dei primi anni '90.

Figura 1: Evoluzione dei pernottamenti alberghieri in Svizzera



Base: anni turistici¹, indice: 1990 = 100

Fonte: UST, BAKBASEL (stima per l'anno turistico 2004)

Questo valore elevato, tuttavia, non si è riconfermato negli anni successivi. A causa della crisi finanziaria ed economica e del franco forte, dal 2008 il turismo svizzero è stato caratterizzato da una domanda tendenzialmente in calo. Come è già accaduto nel periodo di contrazione tra il 2001 e il 2004, anche la recente crisi è stata principalmente contraddistinta da un forte calo della domanda degli ospiti esteri, mentre quella interna si è mantenuta a un livello elevato. In tal modo, le ultime due flessioni della domanda si differenziano nettamente da quelle della metà degli anni '90, quando erano diminuiti i pernottamenti alberghieri tanto dei turisti svizzeri quanto di quelli stranieri.

In sintesi, si constata che nell'evoluzione del turismo svizzero dal 1990 si sono avvicendate tre fasi di contrazione e due di crescita. Se si considera soltanto il valore di partenza e quello attuale, si nota un complessivo ristagno della domanda. Analizzando invece l'arco di tempo a

¹ L'anno turistico dura dal novembre dell'anno precedente all'ottobre dell'anno in corso.

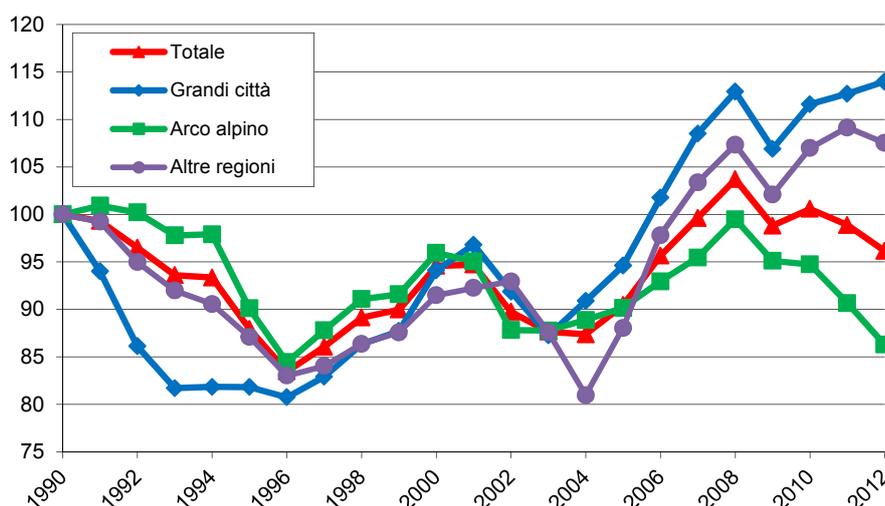
partire dalla profonda crisi strutturale del turismo svizzero a metà degli anni '90, si riscontra una tendenza positiva. Questo indica che gli adeguamenti intrapresi nella politica del turismo dalla metà degli anni '90, con la riorganizzazione di Svizzera Turismo (1994), l'introduzione di Innotour (1997) e il nuovo orientamento della Società svizzera di credito alberghiero (2003), hanno sostenuto efficacemente il settore nei suoi sforzi di adattamento dell'offerta turistica al mutato contesto concorrenziale².

2.2 Evoluzione regionale del turismo svizzero

L'evoluzione regionale del turismo svizzero, in particolare tra il 1996 e il 2003, ha seguito nella maggior parte dei casi un corso simile. Dal 2003, tuttavia, si riscontrano sviluppi nettamente divergenti: mentre le «grandi città» e le «altre regioni» hanno registrato una forte crescita, nell'«arco alpino» la crescita è stata nettamente più moderata. Di conseguenza, mentre i pernottamenti alberghieri nelle grandi città (nel 2006) e nelle altre regioni (nel 2007) hanno superato il livello del 1990, nell'arco alpino neppure nell'anno record 2008 hanno raggiunto completamente il livello iniziale. In seguito alla crisi finanziaria, nel 2009, tutte le regioni hanno dovuto fare i conti con diminuzioni analoghe. Tuttavia, mentre le grandi città e le altre regioni già nel 2010 registravano nuovamente tassi di crescita positivi, nello stesso anno il numero dei pernottamenti alberghieri nell'arco alpino ristagnava.

La diversa evoluzione nelle le grandi città, che assommavano quasi il 20 per cento dei pernottamenti alberghieri, e nell'arco alpino si è accentuata nel 2011 e nel 2012. L'aumento dei pernottamenti alberghieri nelle grandi città, tuttavia, non è stato sufficiente per compensare il forte calo nell'arco alpino, cosicché dal 2010 anche il turismo svizzero nel suo complesso registra valori nettamente negativi. Mentre l'espressione «crisi del turismo» pare adeguata per i periodi tra il 1994 e il 1996 e tra il 2001 e il 2004, in quanto tutte le regioni sono state colpite in ugual misura da una flessione della domanda, attualmente è più opportuno parlare di una contrazione del turismo di vacanza nell'arco alpino.

Figura 2: Evoluzione dei pernottamenti alberghieri nelle diverse regioni



Base: anni turistici, indice: 1990 = 100

Fonte: UST, BAKBASEL (stima per l'anno turistico 2004)

Occorre tuttavia relativizzare, ricordando che il numero dei pernottamenti da solo non basta a valutare l'evoluzione del turismo. Proprio nelle regioni turistiche alpine sono importanti i ruoli del turismo giornaliero, del settore paralberghiero e dei pernottamenti in abitazioni

² Cfr. Consiglio federale svizzero, 2010.

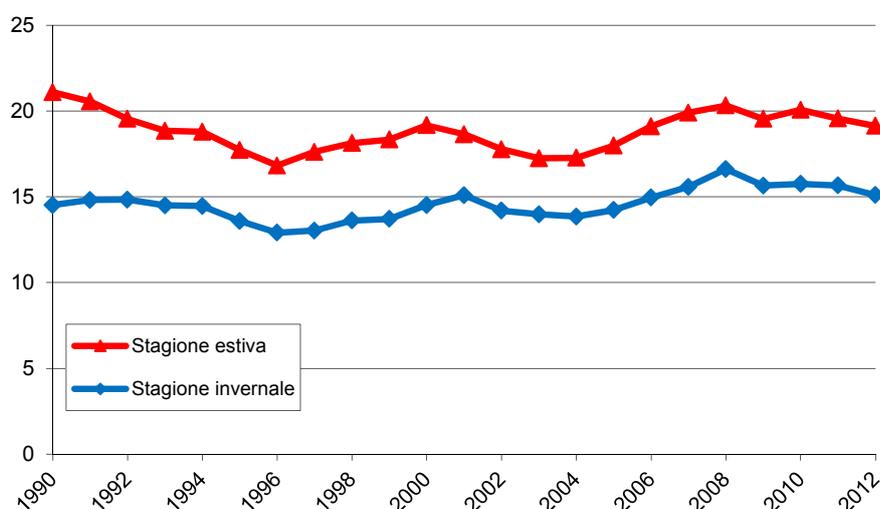
secondarie private³. Poiché nel ciclo congiunturale i pernottamenti nel settore paralberghiero e in particolare nelle abitazioni secondarie per uso proprio hanno un effetto di appiattimento, è possibile che le fluttuazioni nell'arco alpino siano un po' meno insolite di quanto l'evoluzione dei pernottamenti alberghieri rifletta. Va anche segnalato che, oltre alle osservazioni sulla frequenza risultanti dal numero dei pernottamenti, sono molto importanti anche i dati sul fatturato e sui proventi⁴.

Occorre anche ricordare che lo sviluppo del turismo nell'arco alpino svizzero non è avvenuto in modo omogeneo. Si constata piuttosto una scissione tra destinazioni alpine orientate al turismo internazionale e piccole e medie destinazioni orientate al turismo di vacanza stagionale. Mentre le prime hanno conosciuto uno sviluppo superiore alla media, le ultime si sono evolute in misura inferiore alla media⁵.

2.3 Evoluzione stagionale della domanda alberghiera

Dall'evoluzione stagionale della domanda alberghiera si evince che dal 1990 nel turismo svizzero la stagione estiva e quella invernale hanno registrato un andamento simile. Tuttavia, l'importanza della stagione estiva è tendenzialmente diminuita, mentre quella della stagione invernale è leggermente aumentata. Nonostante un'evoluzione leggermente peggiore, tra le due stagioni quella estiva rimane la più importante in termini di pernottamenti alberghieri. Ciò non vale soltanto per il turismo svizzero nel suo complesso, ma anche per le tre singole regioni (arco alpino, grandi città e altre regioni).

Figura 3: Evoluzione stagionale della domanda alberghiera



Base: anni turistici, pernottamenti in milioni

Fonte: UST, BAKBASEL (stima per l'anno turistico 2004)

L'evoluzione negativa del turismo estivo, tuttavia, non è un fenomeno che si manifesta ovunque. Sono soprattutto le regioni alpine a essere colpite da una crisi della crescita in estate, mentre dal 1990 le altre regioni conoscono un'evoluzione leggermente positiva e le grandi città uno sviluppo persino molto positivo. L'evoluzione della stagione invernale in tutti e tre i tipi di regione è stata comunque migliore di quella della stagione estiva (cfr. fig. 4)⁶.

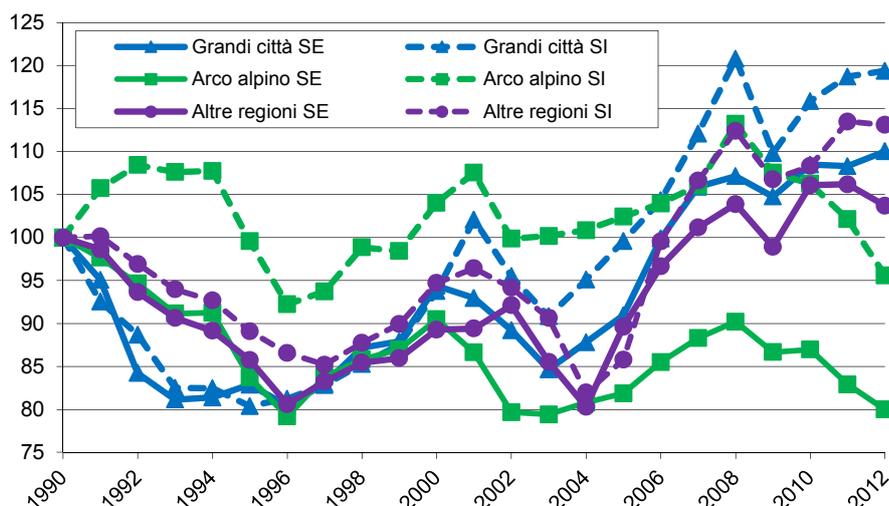
³ Cfr. Consiglio federale svizzero, 2010.

⁴ Cfr. a riguardo i cap. 2.5 e 2.6.

⁵ Cfr. Consiglio federale svizzero, 2010.

⁶ Cfr. BAKBASEL, 2012a.

Figura 4: Evoluzione stagionale della domanda alberghiera nelle diverse regioni



SE = stagione estiva; SI = stagione invernale

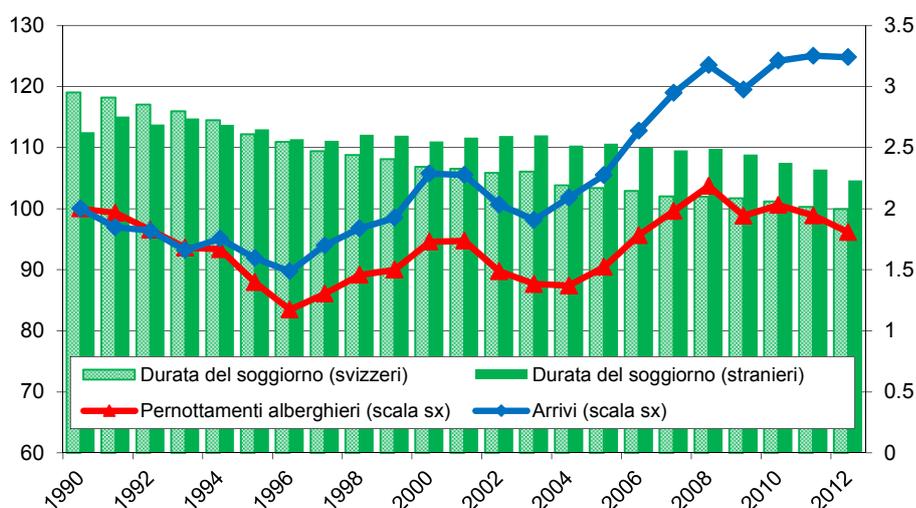
Base: anni turistici, indice: 1990 = 100

Fonte: UST, BAKBASEL (stima per l'anno turistico 2004)

2.4 Confronto tra evoluzione dei pernottamenti alberghieri e arrivi

La figura 5 mostra che, negli ultimi 20 anni circa, l'evoluzione degli arrivi è stata nettamente più dinamica di quella dei pernottamenti alberghieri. Mentre nel 2012 il numero dei pernottamenti alberghieri è stato circa del 4 per cento inferiore al livello del 1990, il numero degli arrivi nello stesso periodo è aumentato all'incirca del 25 per cento. Certamente anche per quanto riguarda gli arrivi si sono riscontrate le tre fasi di debolezza descritte al capitolo 2.1 (1990-1996, 2001-2004 e dal 2009). Tuttavia, rispetto ai pernottamenti alberghieri, le diminuzioni sono risultate meno accentuate e la ripresa nelle fasi intermedie è stata più marcata.

Figura 5: Evoluzione degli arrivi, dei pernottamenti alberghieri e della durata di soggiorno



Base: anni turistici

Arrivi e pernottamenti: indice 1990 = 100, durata di soggiorno: in giorni

Fonte: UST, BAKBASEL (stima per l'anno turistico 2004)

La diversa evoluzione del numero dei pernottamenti e degli arrivi in albergo è il risultato di una continua riduzione della durata di soggiorno media negli ultimi 20 anni. Quest'evoluzione va imputata principalmente agli ospiti svizzeri, la cui durata di soggiorno è diminuita di oltre il 30 per cento dal 1990 a oggi. Potrebbe trattarsi di un effetto della tendenza a viaggi di durata sempre più breve (cfr. cap. 4.1.3). Nel caso degli ospiti stranieri, invece, soltanto negli ultimi quattro anni si è constatato un calo della durata di soggiorno. Questo fatto potrebbe essere riconducibile all'importanza sempre maggiore dei turisti asiatici nel segmento, i cui soggiorni sono tendenzialmente di breve durata (cfr. cap. 2.9). La diminuzione della durata di soggiorno, però, potrebbe anche riflettere la crescente importanza delle grandi città quali mete turistiche.

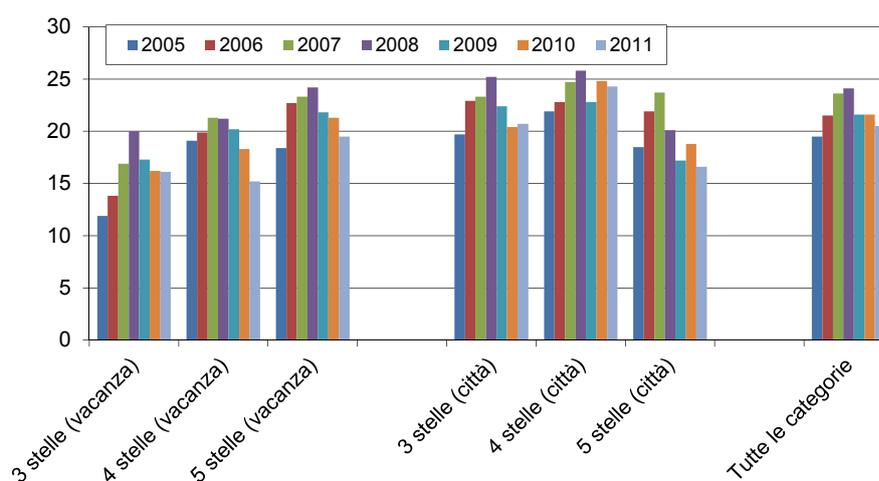
La minore durata di soggiorno ha un grande impatto sul settore alberghiero. Per mantenere costante il livello dei pernottamenti in albergo, il settore deve generare sempre più ospiti. Questo porta a un aumento non soltanto delle spese per il marketing, ma anche in generale dei costi di produzione per singolo pernottamento. Un incremento dei pernottamenti, quindi, è possibile soltanto se gli arrivi aumentano in modo più che proporzionale. Viceversa, a queste condizioni quadro, un maggior numero di arrivi non garantisce un aumento dei pernottamenti alberghieri. Tanto è vero che gli arrivi nell'anno turistico 2011 sono aumentati (+0,7%), mentre i pernottamenti alberghieri sono diminuiti del 2 per cento.

2.5 Evoluzione della capacità di rendimento e della situazione di indebitamento del settore alberghiero svizzero

Un parametro monetario importante, nel settore alberghiero, è il risultato lordo di esercizio o *Gross Operating Profit* (GOP). Esso rappresenta l'utile lordo di esercizio in percentuale del fatturato totale ed è un criterio importante della capacità di rendimento operativa di un'impresa. Come dimostrano i dati di *Hotelleriesuisse*, l'andamento del GOP coincide con quanto previsto in base all'evoluzione dei pernottamenti alberghieri⁷. Tra il 2005 e il 2008 il risultato lordo di esercizio ha registrato un'evoluzione positiva in tutte le categorie, indipendentemente dalla città o dalla regione di vacanza. Analogamente, nel 2009 e nel 2011 si è verificata una forte diminuzione della capacità di rendimento delle imprese nella maggior parte delle categorie alberghiere.

⁷ I dati si basano su un campione di circa 150 alberghi; la composizione del campione cambia nel corso degli anni. I dati, pertanto, non sono rappresentativi, ma consentono comunque di trarre conclusioni sul corso degli affari.

Figura 6: Evoluzione del GOP nel settore alberghiero svizzero, in percentuale del fatturato



Fonte: Hotelleriesuisse

Le cifre indicano inoltre che il settore alberghiero delle città registra in media una migliore capacità di rendimento rispetto a quello delle località di vacanza. Le ragioni potrebbero essere, da un lato, il migliore sfruttamento medio del settore alberghiero cittadino dovuto al turismo d'affari; dall'altro, costi d'esercizio inferiori grazie alle strutture più razionali degli alberghi cittadini.

Secondo gli esperti, per coprire i costi fissi quali le spese per gli immobili e per le assicurazioni, gli affitti, le spese per i leasing, gli ammortamenti, i costi di finanziamento e le imposte, il GOP dovrebbe essere almeno del 20 per cento⁸. Si può quindi concludere che, nel caso delle aziende alberghiere esaminate, il risultato di esercizio è appena sufficiente per coprire i costi fissi.

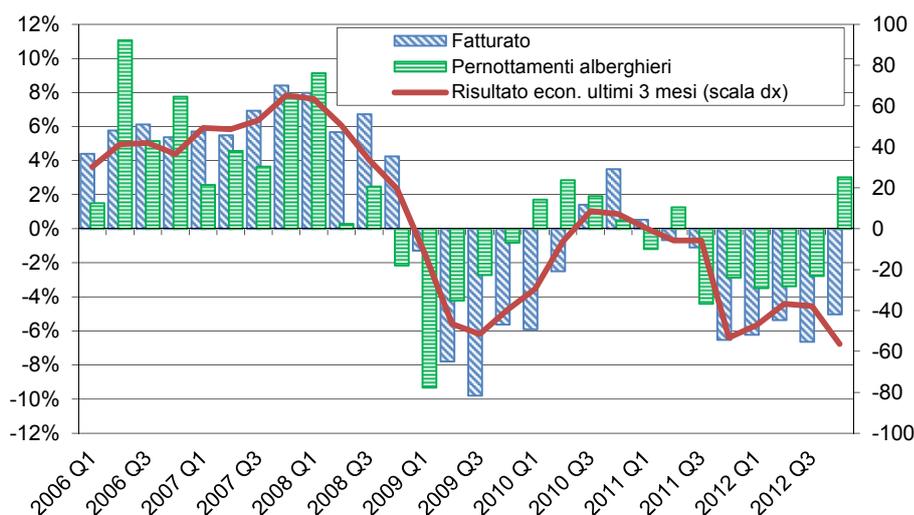
Anche i dati settoriali di *GastroSuisse* indicano che il raggiungimento del punto di pareggio rappresenta una grossa sfida per il settore alberghiero svizzero. La struttura dei costi e dei redditi del settore in esame, evinta da un sondaggio presso i suoi membri, rivela che nel 2010, detraendo il compenso dell'imprenditore e gli interessi del capitale proprio, gli alberghi oggetto di indagine hanno realizzato in media una perdita del 7,4 per cento in rapporto al fatturato⁹.

L'evoluzione dei pernottamenti alberghieri si riflette anche sull'evoluzione dei fatturati del settore alberghiero, rilevati nel quadro di un'inchiesta congiunturale su base trimestrale effettuata dal Centro di ricerche congiunturali del Politecnico federale di Zurigo (KOF). Dopo uno sviluppo positivo tra il 2006 e il 2008, negli ultimi quattro anni il settore alberghiero svizzero ha fatto registrare fatturati prevalentemente negativi, come effetto dell'evoluzione dei pernottamenti. È interessante notare che le cifre negative relative ai fatturati sono più consistenti di quelle riguardanti i pernottamenti. Questo dato porta a concludere che sono state scelte camere tendenzialmente più economiche o consumate meno prestazioni supplementari per singolo pernottamento oppure che sono stati concessi degli sconti (cfr. fig. 7).

⁸ Cfr. Eltschinger, 2012, Hotelleriesuisse, 2012.

⁹ Cfr. GastroSuisse, 2012.

Figura 7: Evoluzione dei fatturati e dei proventi



Fatturato e pernottamenti: crescita percentuale rispetto all'anno precedente
 Risultato economico: saldo

Fonte: Centro di ricerche congiunturali (KOF), UST

Allo stesso tempo si è anche verificato un peggioramento del risultato economico nel settore alberghiero. Ultimamente, il saldo del risultato economico è inferiore a zero, vale a dire che il numero delle aziende sondate che nel trimestre in corso hanno registrato un risultato economico peggiore rispetto al trimestre precedente è più alto di quello delle aziende che hanno migliorato il proprio risultato economico nei confronti dello scorso trimestre. Non va dimenticato, comunque, che soprattutto il periodo tra il 2005 e il 2008 è stato caratterizzato da fatturati in crescita e da risultati economici in continuo miglioramento.

In circostanze altrimenti identiche, un calo dei ricavi nel settore alberghiero provoca una diminuzione del valore di rendimento, ovvero del valore attuale delle eccedenze nette previste, risultanti dalla differenza tra le entrate e le uscite di un'azienda alberghiera¹⁰. Dato che le banche vedono nel valore di rendimento di un albergo un punto di riferimento per la concessione dei loro crediti, in presenza di rendimenti decrescenti si riduce il margine di manovra degli alberghi per finanziare nuovi investimenti tramite crediti bancari. Inoltre, può accadere che i crediti bancari esistenti superino il valore di rendimento dell'albergo. In una situazione simile diventa praticamente impossibile finanziare gli investimenti con capitale di terzi. Queste circostanze vengono analizzate in maniera approfondita in uno studio empirico svolto dalla società BHP - Hanser & Partner AG (2013). Dai suoi risultati si evince che l'aumento degli investimenti effettuati in tempi economicamente positivi e, dal 2009, il calo del valore di rendimento causato dalla situazione economica difficile hanno portato a un rapido incremento della percentuale dei crediti bancari rispetto al valore di rendimento degli alberghi svizzeri nell'arco alpino. Per la maggior parte degli alberghi esaminati, in seguito a quest'evoluzione la quota di credito bancario ha raggiunto un livello molto superiore al 60 per cento del valore di rendimento che, secondo gli esperti, una banca mediamente finanzia con capitale di terzi. Sulla base di questi risultati, gli autori dello studio concludono che nel prossimo futuro, in presenza delle attuali condizioni quadro, risulterà sempre più difficile per le imprese esaminate finanziare ulteriori investimenti con capitale di terzi¹¹.

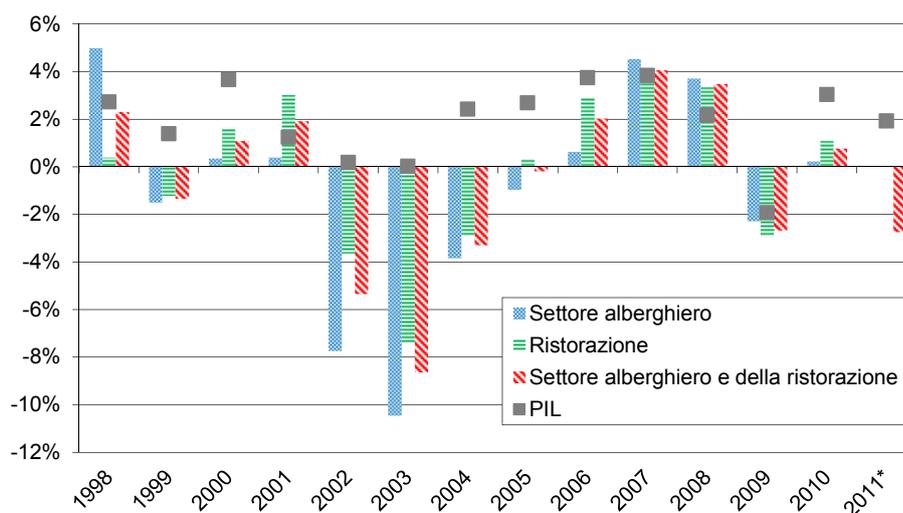
¹⁰ Cfr. Schröder et al., 2005.

¹¹ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2013.

2.6 Andamento monetario del settore turistico svizzero

L'evoluzione del valore aggiunto lordo reale nel settore alberghiero e nella ristorazione mostra in maniera evidente le due recenti fasi di contrazione del turismo svizzero. Nei primi anni del 21° secolo, così come nel 2009 e nel 2011, i due comparti principali del settore turistico svizzero hanno in parte registrato una netta diminuzione del valore aggiunto lordo reale (cfr. fig. 8). Complessivamente, nel periodo tra il 1997 e il 2010, l'industria alberghiera ha subito una contrazione dello 0,5 per cento. Il calo è riconducibile principalmente all'andamento negativo del comparto alberghiero (-1%), mentre nello stesso periodo la ristorazione ha registrato un ristagno.

Figura 8: Evoluzione del valore aggiunto lordo reale nel settore alberghiero e nella ristorazione



Crescita percentuale rispetto all'anno precedente

* 2011: non sono ancora disponibili dati separati per la ristorazione e per il comparto alberghiero

Fonte: UST

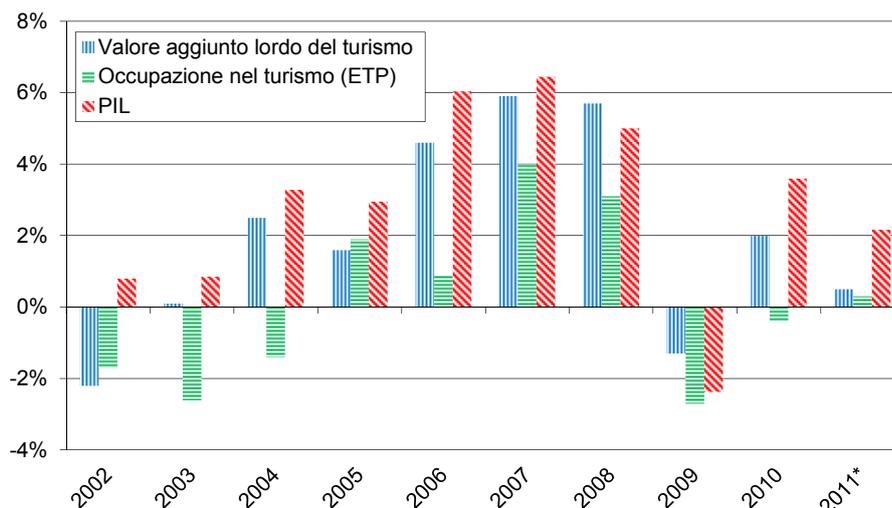
Il confronto dell'evoluzione della ristorazione e del comparto alberghiero mostra inoltre che la prima è soggetta a fluttuazioni meno marcate. Il motivo potrebbe essere che appena il 30 per cento circa del valore aggiunto lordo della ristorazione è riconducibile al turismo¹². Il restante 70 per cento è prodotto dal consumo non turistico, che agisce in maniera stabilizzante.

Dall'evoluzione del valore aggiunto lordo nominale del turismo (cfr. fig. 9) si intuisce che, attualmente, non sono solo il settore alberghiero e la ristorazione ad attraversare tempi difficili, ma il turismo svizzero nel suo complesso. Quest'ultimo, oltre all'alloggio e al vitto in ristoranti e alberghi, include altri beni e servizi turistici¹³. Nel 2009, per la prima volta dal 2002, il settore turistico svizzero ha registrato di nuovo un calo del valore aggiunto lordo nominale. Nell'anno successivo, comunque, grazie a una crescita relativamente forte, il valore aggiunto lordo nominale del turismo si è attestato già al di sopra del livello del 2008. E nel difficile 2011, mentre il settore alberghiero lamentava un netto calo dei pernottamenti e probabilmente anche del valore aggiunto lordo, il turismo svizzero nel suo complesso è riuscito a mantenere il livello del valore aggiunto a prezzi correnti. Occorre comunque considerare che nel 2011 l'indice nazionale dei prezzi al consumo per ristoranti e alberghi è aumentato dell'1,5 per cento rispetto al 2010. È quindi possibile che quell'anno il valore aggiunto lordo reale del settore turistico sia stato lievemente in calo.

¹² Cfr. UST, 2012a.

¹³ Oltre agli alloggi, il settore turistico include altri beni e servizi turistici quali, per esempio, i servizi di trasporto o i servizi offerti dalle agenzie viaggi.

Figura 9: Evoluzione monetaria del settore turistico



Crescita percentuale rispetto all'anno precedente: PIL e valore aggiunto lordo del turismo a prezzi correnti;

* A causa della revisione dei conti economici nazionali del 2012, il tasso di crescita del 2011 si basa su un aggregato del turismo lievemente modificato

Fonte: UST

Considerando un periodo più lungo, si osserva che negli ultimi 10 anni il valore aggiunto lordo del turismo svizzero, in termini nominali, è cresciuto sensibilmente. Nel complesso, tra il 2001 e il 2010 è aumentato in media del 2 per cento all'anno, registrando così una crescita media di circa 0,5 punti percentuali superiore a quella dei prezzi al consumo per ristoranti e alberghi e di 1,1 punti percentuali superiore all'aumento medio del totale dei prezzi al consumo. È quindi possibile che una parte dell'aumento del valore aggiunto nominale del turismo svizzero sia riconducibile al rincaro osservato. Al contempo, però, le cifre indicano che il settore turistico svizzero, nel periodo tra il 2001 e il 2010, è moderatamente cresciuto anche in termini reali. Nello stesso periodo si è anche evoluta positivamente la produttività del lavoro nel turismo: mentre il valore aggiunto nominale per posto equivalente a tempo pieno nel 2001 ammontava a 86 400 franchi, nel 2010 raggiungeva i 102 900 franchi. Nel turismo, quindi, la produttività nominale del lavoro è aumentata in misura analoga al valore aggiunto nominale.

Il confronto tra l'andamento monetario del settore alberghiero e lo sviluppo del turismo svizzero dimostra che, negli ultimi 10 anni, quest'ultimo ha conosciuto un'evoluzione più positiva rispetto al primo. La spiegazione potrebbe essere che i pernottamenti turistici privati e gli ospiti giornalieri hanno compensato il calo di ospiti alberghieri. Tuttavia mancano le basi statistiche per verificare questa ipotesi. Al contempo si può anche supporre che gli ospiti degli alberghi abbiano effettuato maggiori spese per servizi turistici al di fuori del settore alberghiero. Secondo la statistica sul turismo, il forte aumento delle entrate derivanti da ospiti stranieri depone a favore di questa ipotesi (cfr. fig. 10)¹⁴. Sia nel caso dei viaggi in Svizzera con pernottamento sia per le escursioni giornaliere, nel 2011 anche gli svizzeri hanno speso per persona e per viaggio molto di più che nel 2008¹⁵.

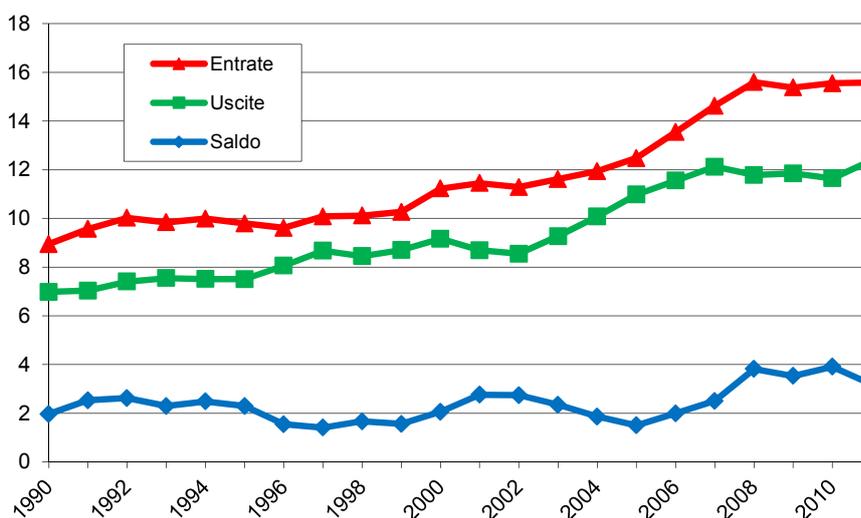
L'evoluzione del turismo, tuttavia, ad eccezione degli anni 2008 e 2009, è stata più debole di quella dell'economia svizzera nel suo complesso. Nell'insieme, in Svizzera, è diminuita l'importanza del turismo intesa come valore aggiunto lordo nominale prodotto, misurato in percentuale rispetto al PIL. Tale valore si è ridotto dal 2,8 per cento nel 2001 al 2,6 per cento nel 2011. Il turismo rimane comunque un settore importante per l'economia svizzera: con

¹⁴ Cfr. UST, 2012d.

¹⁵ Cfr. UST, 2012c.

proventi da esportazioni per circa 15,6 miliardi di franchi, nel 2011 si è collocato al sesto posto tra i principali settori d'esportazione della Svizzera, dopo l'industria chimica (volume delle esportazioni nel 2011: 74,6 mia. CHF), l'industria metalmeccanica ed elettronica (36,9 mia. CHF), il commercio di transito (19,8 mia. CHF), l'industria orologiera (19,3 mia. CHF) e i servizi tecnologici (17,7 mia. CHF)¹⁶. Nel 2011 le entrate del turismo hanno superato le spese degli svizzeri all'estero di 3,2 miliardi di franchi. Come in passato, il saldo attivo della bilancia turistica è rimasto nettamente positivo e il turismo si conferma un'importante voce attiva della bilancia svizzera degli utili (cfr. fig. 10).

Figura 10: Bilancia turistica della Svizzera



In miliardi di franchi

Dal 2003 le entrate includono le spese di consumo dei dimoranti temporanei (<4 mesi)

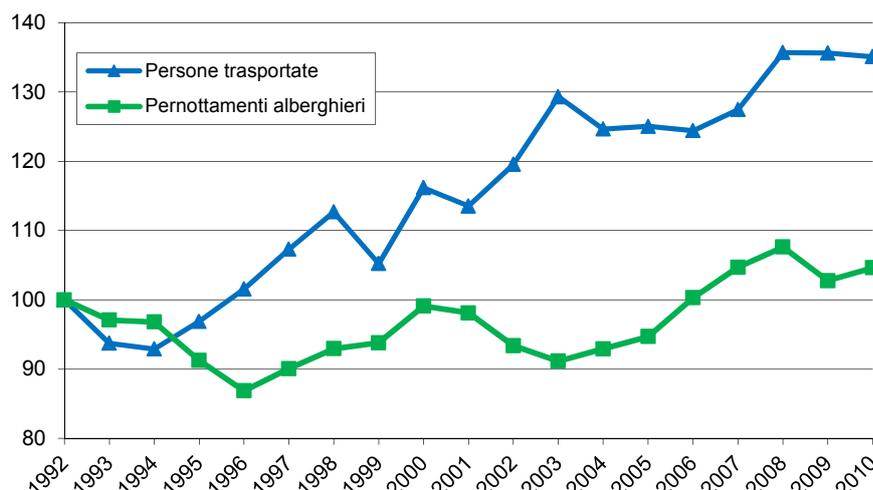
Fonte: UST

2.7 Evoluzione della domanda nel settore svizzero degli impianti di risalita

Analogamente ai pernottamenti in albergo, anche la domanda nel settore svizzero degli impianti di risalita, misurata in base alle persone trasportate, è stata soggetta a forti fluttuazioni. Contrariamente all'evoluzione nel settore alberghiero, che negli ultimi vent'anni ha fatto registrare un andamento orizzontale, dal 1992 nel settore svizzero degli impianti di risalita la domanda ha conosciuto uno sviluppo nettamente positivo. Persino nel 2009, quando in seguito alla crisi economica il numero dei pernottamenti in Svizzera ha sofferto un forte calo, il settore degli impianti di risalita è riuscito a mantenere costante il livello della domanda.

¹⁶ Cfr. Amministrazione federale delle dogane, Banca nazionale svizzera.

Figura 11: Evoluzione del numero di persone trasportate da teleferiche e funicolari



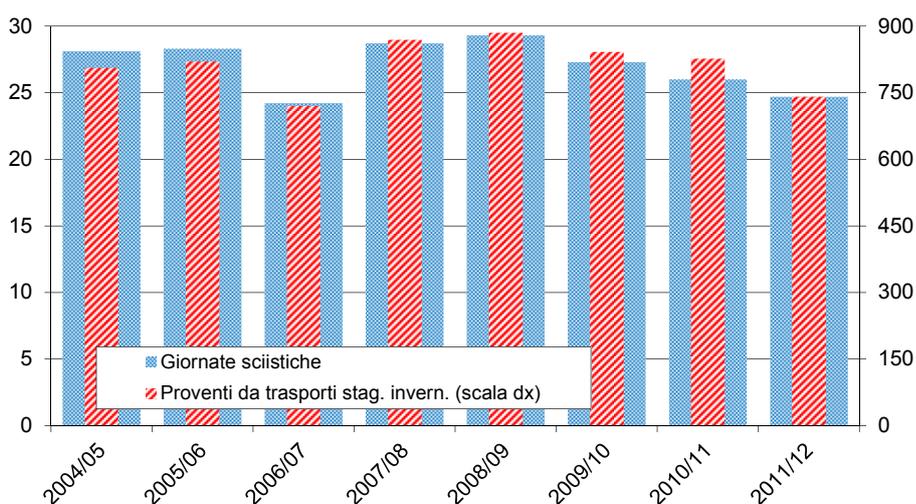
Indice: 1992 = 100

Fonte: Funivie Svizzere, UST

Il confronto tra le due curve mostra inoltre che la domanda degli impianti di risalita è caratterizzata da rapidi cambiamenti di direzione, mentre il numero dei pernottamenti in albergo segue un andamento piuttosto ciclico (cfr. cap. 2.1). Ciò è dovuto al fatto che l'affluenza negli impianti di risalita dipende dal turismo giornaliero ed è quindi maggiormente soggetta all'influsso delle condizioni atmosferiche rispetto ai pernottamenti. Questo fenomeno è evidente in relazione al 2003, quando il settore alberghiero ha registrato un calo dei pernottamenti, mentre gli impianti di risalita, grazie all'estate eccezionale, hanno riportato un netto aumento del numero di persone trasportate.

Gli impianti di risalita, tuttavia, negli ultimi anni si trovano a far fronte a una riduzione dei fatturati nell'importante stagione invernale, nonostante l'affluenza per lo più stabile (cfr. fig. 12).

Figura 12: Proventi da trasporti e giornate sciistiche degli impianti di risalita



Proventi da trasporti in milioni di CHF, giornate sciistiche in milioni.

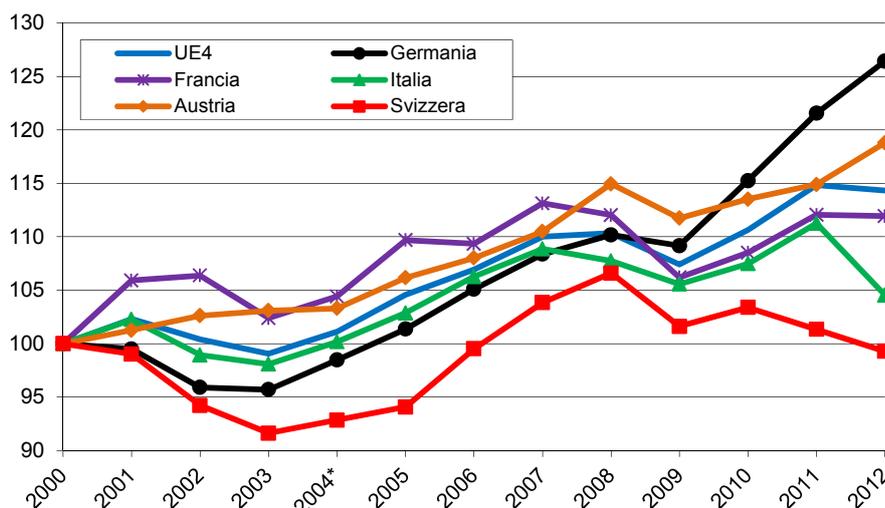
Fonte: Funivie Svizzere

Questo calo del fatturato potrebbe essere spiegato in particolare con la diminuzione del numero di giornate sciistiche¹⁷. La loro evoluzione, oltre che dalle tendenze del tempo libero e dal clima di fiducia dei consumatori, dipende in forte misura dalle condizioni atmosferiche. Le poche giornate sciistiche della stagione invernale 2008/09 potrebbero quindi essere spiegate principalmente con un calo della domanda estera e con condizioni meteorologiche sfavorevoli. Tuttavia potrebbe anche riflettere i primi indizi del cambiamento demografico che tendenzialmente comporta una diminuzione delle giornate sciistiche.

2.8 Confronto internazionale

Lo sviluppo del settore alberghiero svizzero tra il 2000 e il 2010 non è riuscito a tenere il passo con quello dei Paesi limitrofi. Soprattutto nei primi anni del periodo esaminato, l'evoluzione della domanda non è stata particolarmente positiva. Dal 2005, però, si sono innescati processi di recupero e il settore turistico svizzero è stato in grado di migliorare fortemente la propria performance. Negli anni 2006 e 2007 sono stati registrati tassi di crescita superiori al 4 per cento e anche nel 2008 il numero dei pernottamenti in albergo è aumentato di un altro 2,6 per cento. Nello stesso periodo la crescita nei quattro Paesi limitrofi (UE4) Germania, Francia, Italia e Austria è stata molto inferiore a quella elvetica e così la Svizzera è riuscita in parte a compensare le quote di mercato perse nei primi anni del 2000.

Figura 13: Evoluzione del numero di pernottamenti alberghieri in Svizzera e nei Paesi limitrofi



Indice: 2000 = 100

* Svizzera: media tra il valore del 2003 e quello del 2005

Fonte: UST, Eurostat

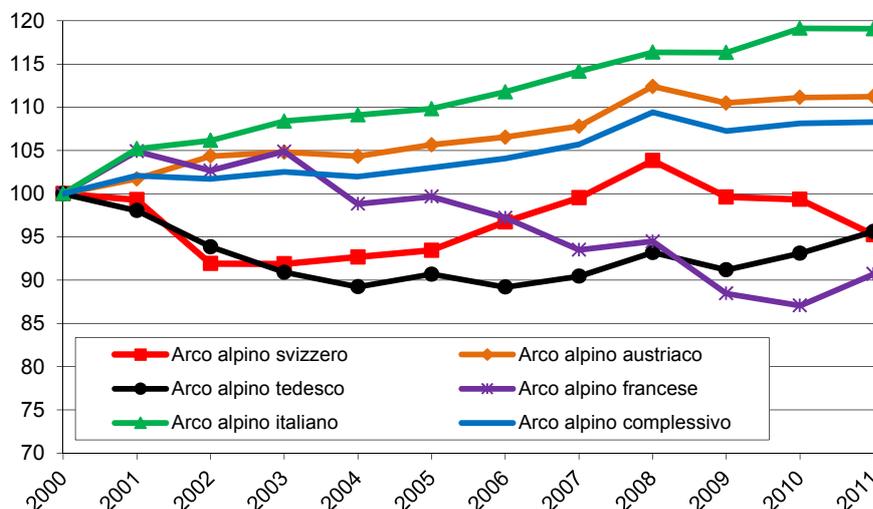
Dal 2009, tuttavia, la Svizzera ha di nuovo perso quote di mercato in Europa: nel 2009 ha registrato il più forte calo di pernottamenti dopo la Francia e anche la breve ripresa nel 2010 è stata inferiore a quella dei Paesi limitrofi. Nel 2011 la forbice tra evoluzione dei pernottamenti in Svizzera e nei Paesi limitrofi si è ulteriormente allargata: mentre questi ultimi nel complesso hanno conosciuto tassi di crescita positivi, la Svizzera ha registrato un tasso di crescita negativo (-2%). In sintesi si constata che, nel confronto, la Svizzera è l'unico Paese in cui nel 2012 il numero di pernottamenti è stato inferiore al valore iniziale dell'anno 2000.

Paragonando l'andamento dei pernottamenti alberghieri nell'arco alpino si osserva uno sviluppo complessivamente positivo. A trainarlo sono state in particolare la regione alpina

¹⁷ Si parla di giornata sciistica nel caso in cui un ospite, in inverno, effettua almeno undici trasferimenti in un giorno.

austriaca, dove negli ultimi 12 anni i pernottamenti alberghieri sono cresciuti di oltre il 10 per cento, e ancor più quella italiana (+18%). All'altro estremo della graduatoria vi sono le regioni alpine di Francia, Germania e Svizzera che, nel complesso, dal 2000 hanno conosciuto uno sviluppo negativo dei pernottamenti alberghieri.

Figura 14: Evoluzione del numero di pernottamenti alberghieri nell'arco alpino



Base: anni turistici, indice: 2000 = 100

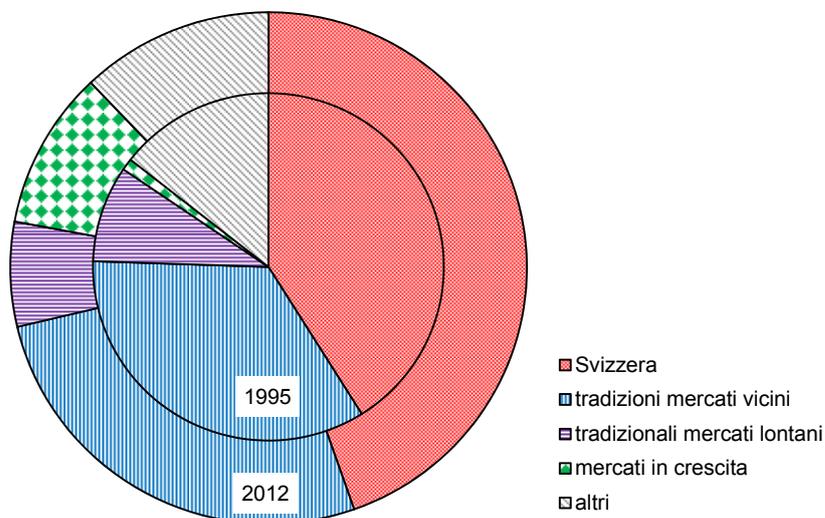
Fonti: UST, Eurostat, BAKBASEL (stima dei pernottamenti in Svizzera nel 2004)

In un contesto di mercato complessivamente in moderata crescita, la Svizzera ha registrato un calo, equivalente a una perdita di quote di mercato.

2.9 Sviluppo della domanda per mercati di provenienza

Da uno sguardo ai mercati di provenienza dei turisti che hanno visitato la Svizzera (cfr. fig. 15) si evince che il turismo interno continua a essere molto importante. Dal 1995 in poi quest'ultimo ha addirittura fatto registrare un leggero aumento in termini di pernottamenti. La relativa quota, infatti, è passata dal 41 per cento nel 1995 al 45 per cento nel 2012.

Figura 15: Pernottamenti alberghieri per mercati di provenienza dei turisti, 1995 vs. 2012



Base: anni turistici

Fonte: UST, Svizzera Turismo

In termini percentuali, nel 2012 i tradizionali mercati vicini (Germania, Francia, Italia, Olanda e Gran Bretagna) hanno generato meno pernottamenti rispetto al 1995. Infatti, mentre nel 1995 questi mercati avevano prodotto un terzo dei pernottamenti in albergo, nel 2012 questa quota è passata a un quarto. Si notano inoltre, soprattutto dal 2009 in poi, gli effetti della crisi dell'euro e del franco forte. Mentre nel 2009 i mercati vicini avevano generato ancora il 33 per cento dei pernottamenti, questa quota è scesa al 27 per cento nel 2012.

Anche la quota degli ospiti provenienti dai tradizionali mercati distanti (Nordamerica e Giappone) ha subito una leggera flessione, mentre a partire dal 1995 i mercati in crescita (BRIC, Stati del Golfo, Sudest asiatico, Australia, Corea e Taiwan) si sono dimostrati sempre più importanti. Ancora praticamente inesistenti nel 1995 con meno dell'uno per cento dei pernottamenti, i turisti provenienti dai suddetti Paesi hanno generato nel 2012 già il 10 per cento dei pernottamenti alberghieri in Svizzera. Quanto ai mercati emergenti, quindi, si può dire che la Svizzera sia ben posizionata nel raffronto internazionale, il che è riconducibile ai diversi programmi d'impulso svolti da Svizzera Turismo (cfr. cap. 6.4.2).

Nonostante la forte crescita dei Paesi BRIC e degli Stati del Golfo, la Svizzera e i mercati vicini mantengono un'importanza enorme per il nostro turismo. E questo non soltanto per l'elevata quota di pernottamenti, ma anche perché questi gruppi di turisti visitano l'intera Svizzera. I turisti provenienti dai nuovi mercati, per contro, tendono piuttosto a visitare le tradizionali mete turistiche (i cosiddetti «hotspot»). Alla luce di queste considerazioni assume un'enorme importanza la strategia duale perseguita da Svizzera Turismo, che prevede un maggiore impegno sia sui mercati in crescita strategici (tra cui i Paesi BRIC e gli Stati del Golfo) sia su quelli tradizionali.

2.10 Conclusioni

Osservando l'evoluzione turistica dal 1990 si riscontra che, dopo una forte flessione nei primi anni '90, dal 1996 per il turismo svizzero è iniziato uno sviluppo complessivamente positivo, guidato in particolare dall'evoluzione favorevole nelle grandi città e nelle altre regioni. Meno positivo è stato lo sviluppo nell'arco alpino, dove i pernottamenti alberghieri nell'intero periodo 1990-2012 sono stati tendenzialmente stagnanti o in leggero calo.

Attualmente il turismo svizzero si trova in una situazione difficile. Dal 2008 il numero dei pernottamenti alberghieri è diminuito di oltre il 7 per cento, con l'arco alpino che ha registrato un calo della domanda superiore alla media (-13,3%). L'evoluzione negativa ha prodotto una situazione tesa per quanto concerne i ricavi, il finanziamento e la liquidità nel settore alberghiero svizzero.

I più recenti sviluppi nel settore vanno ritenuti negativi anche nel confronto internazionale. Mentre nell'anno civile 2012 gli arrivi di turisti internazionali in tutto il mondo sono lievitati nella misura del 4 per cento, il nostro Paese ha registrato un aumento appena dello 0,4 per cento. Allo stesso tempo, nel 2012 gli arrivi di turisti internazionali in Europa sono aumentati del 3,4 per cento. Ciò significa che la Svizzera, e in particolare il suo arco alpino, ha perso quote di mercato nei confronti dell'Europa.

Una grande sfida per il turismo svizzero è rappresentata dal continuo calo della durata di soggiorno: per mantenere costante il livello dei pernottamenti sono necessari sempre più ospiti. Il numero di pernottamenti, quindi, può crescere soltanto se gli arrivi aumentano in modo più che proporzionale.

L'andamento monetario del turismo svizzero rivela che il settore nell'insieme ha conosciuto uno sviluppo più positivo rispetto a quello del comparto alberghiero. Questo fatto, associato alle maggiori affluenze di turisti presso gli impianti di risalita svizzeri, porta a concludere che negli ultimi anni è aumentata l'importanza dei pernottamenti non alberghieri e del turismo giornaliero.

3 Approcci di spiegazione dell'evoluzione turistica dal 1990 al 2012

3.1 Introduzione

Lo sviluppo turistico della Svizzera dal 1990 è caratterizzato da spiccate fasi di espansione e di contrazione (cfr. cap. 2.1). Per la Svizzera nel suo complesso si osserva dal 1996 un trend duraturo di crescita della domanda, dal quale sono però escluse le regioni di vacanza alpine, benché sia la Svizzera in generale sia le sue regioni vantino numerosi punti di forza in quanto piazze turistiche. Vengono presentati qui di seguito alcuni approcci di spiegazione dell'evoluzione turistica svizzera degli ultimi vent'anni.

Questi approcci poggiano sui punti forti e deboli del turismo svizzero individuati nella Strategia di crescita 2010¹⁸. Un'analisi approfondita delle tre fasi di contrazione del settore dal 1990 permette di trarre una serie di insegnamenti in merito a determinati punti deboli. Vengono inoltre esaminati attentamente gli influssi della congiuntura e dei corsi di cambio.

3.2 Punti di forza del turismo svizzero

Il turismo svizzero è caratterizzato da una molteplicità di punti forti¹⁹, basati in particolare sui quattro fattori seguenti:

1) Offerta attrattiva in un paesaggio variato

Il turismo svizzero ha le sue origini in una natura incontaminata e nello sfruttamento delle Alpi alla fine del 19° secolo. Insieme all'alternarsi di paesaggi diversi su una superficie molto ristretta, gli stessi fattori sono ancora oggi un importante asso nella manica del turismo svizzero. Inoltre, la Svizzera ha un'alta densità di luoghi d'interesse facilmente raggiungibili, organizza grandi manifestazioni note e popolari in ambito sportivo, culturale ed economico, offre una molteplicità di culture molto diverse e si distingue per la sua autenticità e per le sue tradizioni vissute. In un'epoca orientata all'esperienza, questa varietà di attrazioni turistiche rappresenta un criterio di successo fondamentale.

2) Posizione centrale in Europa e infrastrutture dei trasporti ben sviluppate

Un ulteriore punto di forza della Svizzera quale destinazione turistica è la sua posizione nel cuore dell'Europa. La Svizzera, inoltre, è ben integrata nella rete autostradale e ferroviaria europea e dispone di importanti punti d'accesso grazie agli aeroporti di Zurigo, Ginevra e Basilea/Mulhouse. Questa vicinanza ai grandi mercati turistici di provenienza è un vantaggio che si riflette positivamente sulla competitività. Un punto di forza essenziale della piazza turistica Svizzera è rappresentato anche dalle ottime infrastrutture per il trasporto motorizzato individuale, per il trasporto pubblico e per il traffico lento all'interno del Paese. Oltretutto, questi vantaggi sono significativi non solo per la relazione tra ospite e operatore del settore, ma anche nell'ottica del mercato del lavoro.

3) Personale qualificato con una buona formazione nel turismo

Le sempre maggiori competenze e la diversa provenienza culturale dei viaggiatori presuppongono esigenze sempre più elevate a livello di capitale umano. In questo contesto si rivela valido il sistema di formazione professionale duale della Svizzera. Le possibilità formative includono una grande quantità di cicli di formazione e di formazione continua nel campo alberghiero e della ristorazione e in quello turistico. Le formazioni, di

¹⁸ Cfr. Consiglio federale svizzero, 2010.

¹⁹ Cfr. Consiglio federale svizzero, 2010.

reputazione internazionale, vengono offerte sia da scuole specializzate private sia da scuole universitarie professionali e università. Come conseguenza della buona formazione, il livello di qualificazione nell'industria alberghiera e della ristorazione è aumentato: nel periodo 2003–2008 la quota di forza lavoro in possesso di un titolo di livello terziario è passata da poco più del 10 per cento al 15 per cento circa. Nel settore alberghiero e della ristorazione l'aumento del livello di qualificazione si è collocato ampiamente al di sopra della media dell'economia in generale. Questo capitale umano altamente qualificato rappresenta un fattore chiave per il turismo svizzero nel contesto della concorrenza internazionale.

4) Immagine positiva della Svizzera: sicurezza e affidabilità

Non da ultimo, il turismo svizzero beneficia anche della fama della Svizzera quale democrazia stabile con istituzioni funzionanti. Il marchio «Svizzera» suscita così fiducia sia nei turisti sia negli investitori. Si tratta di un vantaggio concorrenziale da non sottovalutare, in particolare nei confronti delle piazze turistiche concorrenti che hanno fatto ingresso sul mercato di recente.

Ai punti di forza menzionati è legato anche un elevato potenziale turistico. Da quando il *Travel & Tourism Competitiveness Report* del *World Economic Forum* WEF è stato pubblicato per la prima volta, ossia nel 2007, la Svizzera occupa ininterrottamente il primo posto. Il rapporto si basa sul *Travel & Tourism Competitiveness Index*, un indicatore della competitività e del potenziale delle piazze turistiche. Secondo il WEF, la Svizzera è il Paese con il maggior potenziale turistico al mondo²⁰.

Nonostante i molteplici punti di forza e l'elevato potenziale, abbiamo visto come l'evoluzione a lungo termine del turismo svizzero, in particolare di quello vacanziero, denoti un andamento tendenzialmente oscillante dal 1990 in poi, mentre a livello internazionale sono stati registrati elevati tassi di crescita²¹. Questo sviluppo comparativamente modesto solleva questioni riguardo a possibili deficit del turismo svizzero, che vanno affrontate attraverso un'analisi delle varie fasi di debolezza e altre riflessioni.

3.3 Analisi delle tre fasi di debolezza del turismo svizzero dal 1990

Come dimostrano le osservazioni del capitolo 2.1, l'evoluzione del turismo svizzero dal 1990 può essere suddivisa a grandi linee in tre fasi di contrazione e due di crescita, che si sono avvicendate. Nella parte seguente si cercheranno di identificare le cause delle tre fasi di contrazione. Su questa base si potranno poi analizzare approfonditamente i punti deboli, ma anche i punti forti del turismo svizzero.

Lo sviluppo di una regione turistica è il frutto dell'interazione tra la sua offerta turistica e la domanda. Un'evoluzione positiva è possibile soltanto se l'offerta turistica della regione corrisponde alle esigenze della domanda. Lo sviluppo delle destinazioni ha una componente strutturale, una congiunturale e una non influenzabile. La componente strutturale comprende l'offerta turistica, la sua commercializzazione e la struttura della domanda. I fattori di influenza congiunturale che incidono sulla domanda turistica sono, ad esempio, la situazione economica in Svizzera, la congiuntura mondiale e il corso di cambio del momento. Si riflettono particolarmente sulla domanda turistica anche eventi prevedibili e imprevedibili, quali le condizioni meteorologiche sfavorevoli, gli attacchi terroristici o le epidemie, che hanno ripercussioni negative sui viaggi in tutto il mondo.

²⁰ Cfr. WEF, 2007-2009, 2011, 2013.

²¹ Come spiegato nella Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera (cfr. Consiglio federale svizzero, 2010), in Svizzera la domanda turistica ha iniziato a far registrare una tendenza allo sviluppo orizzontale già negli anni '70.

3.3.1 La crisi dei primi anni '90

La crisi dei primi anni '90 è stata provocata principalmente dalla globalizzazione del turismo, che dall'inizio degli anni '80 aveva assunto una dinamica prima di allora sconosciuta. I voli charter e più tardi l'avvento delle compagnie aeree *low cost* hanno prodotto una rapida riduzione dei tempi di viaggio e dei costi. Favorite dal boom del traffico aereo a costi sempre più bassi, si sono riversate sul mercato nuove destinazioni turistiche, che hanno conteso i visitatori a quelle tradizionali. Le mutate esigenze relative a viaggi e ferie e la crescente esperienza in materia di viaggi hanno ulteriormente rafforzato l'internazionalizzazione del turismo.

Con la globalizzazione è cambiata anche la struttura del settore turistico. Mentre negli anni del dopoguerra nei Paesi turistici dominavano le strutture di dimensioni ridotte, sono entrate in scena sempre più catene alberghiere e grandi imprese turistiche attive in tutto il mondo, che, grazie alle economie di scala e alle strutture efficienti, potevano offrire i loro prodotti a prezzi convenienti. Inoltre, con il cambiamento tecnologico, i prezzi sono diventati più facilmente comparabili e il prezzo dell'offerta turistica si è trovato ad avere un'importanza sempre maggiore nella scelta della destinazione.

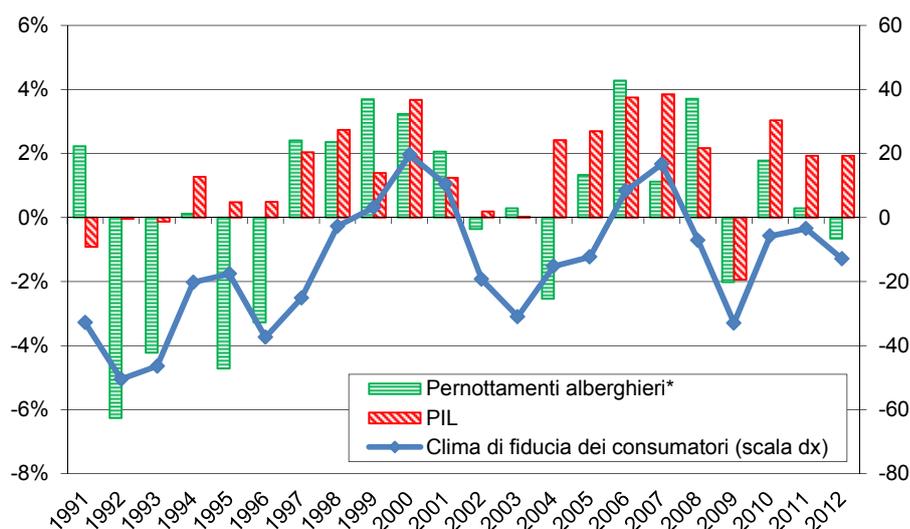
Il turismo svizzero non era pronto a quest'inasprimento della situazione concorrenziale. Il venir meno della protezione offerta dalla distanza ha reso evidenti le debolezze del settore: le strutture di dimensioni ridotte e il livello dei prezzi generalmente elevato hanno fatto perdere competitività al turismo svizzero sul piano dei prezzi. Il settore turistico, inoltre, ha manifestato seri deficit anche in relazione alla qualità dell'offerta e dei servizi, alla capacità innovativa e alla prospezione del mercato, e queste carenze hanno portato a una continua perdita di visitatori. Pertanto, la crisi dei primi anni '90 era causata soprattutto da problemi strutturali, come dimostra il calo di ospiti sia svizzeri sia esteri²².

È comunque possibile che il calo della domanda, legato in primo luogo a ragioni strutturali, sia stato rafforzato anche da ragioni congiunturali. All'inizio degli anni '90 l'economia svizzera ha conosciuto un doloroso cambiamento strutturale. L'espansione della globalizzazione economica ha portato molte imprese a compiere ristrutturazioni, provocando un aumento della disoccupazione e creando insicurezza tra salariati e consumatori²³. La difficile situazione economica e la perdita di fiducia dei consumatori hanno influito negativamente sulla domanda interna (cfr. fig. 16).

²² Cfr. Consiglio federale svizzero, 1996.

²³ Cfr. UST, 2012.

Figura 16: Influsso della congiuntura e del clima di fiducia dei consumatori sui pernottamenti degli svizzeri



Pernottamenti alberghieri e PIL: crescita percentuale rispetto all'anno precedente

Fiducia dei consumatori: indice

Fonte: UST, BAKBASEL, SECO (* per anno turistico)

Intanto, nel 1993, oltre alla Svizzera anche i tre principali mercati di provenienza europei (Germania, Francia e Italia) sono entrati in recessione, registrando di conseguenza una flessione del consumo privato. Ad aggravare la situazione, inoltre, è intervenuta la forte tendenza al rialzo del franco dovuta alla politica monetaria molto restrittiva praticata dalla Banca nazionale svizzera. Tra il 1992 e il 1996 la valuta svizzera si è apprezzata del 14 per cento rispetto a quelle europee²⁴ e del 12 per cento rispetto al dollaro. Particolarmente forte è stato l'apprezzamento rispetto alla sterlina britannica (+22%). In tal modo, per gli ospiti stranieri, le ferie in Svizzera sono diventate nettamente più care. I prezzi al rialzo in combinazione con un'economia che procedeva a rilento hanno provocato un forte calo dei pernottamenti²⁵. Poiché erano colpiti sia il turismo d'affari (direttamente dipendente dalla congiuntura) sia il turismo di vacanza (legato al clima di fiducia dei consumatori) il calo dei pernottamenti alberghieri è stato particolarmente marcato.

In sintesi si può affermare che la crisi del turismo dei primi anni '90 è stata causata da fattori sia strutturali sia congiunturali. A causa della globalizzazione del turismo, l'offerta turistica svizzera si è ritrovata sotto pressione, rivelandosi poco competitiva soprattutto dal punto di vista dei prezzi. Le difficoltà economiche dei primi anni '90 e il forte apprezzamento del franco a partire dal 1992 hanno aggravato ulteriormente i problemi strutturali, determinando una flessione della domanda turistica in Svizzera.

3.3.2 Flessione della domanda tra 2001 e 2004

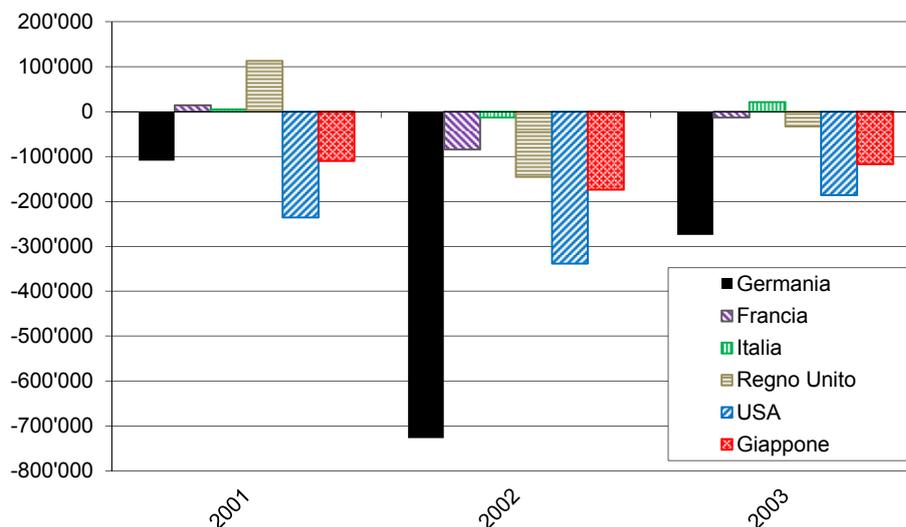
La flessione della domanda tra il 2001 e il 2004 si differenzia dalla crisi dei primi anni '90 perché in questo periodo sono diminuiti soprattutto gli ospiti stranieri, mentre la domanda dei turisti svizzeri è rimasta costante. È probabile che la stagnazione dei visitatori svizzeri fosse riconducibile in primo luogo al ristagno economico dei primi anni 2000. Benché in questo periodo l'economia svizzera non si trovasse in una fase di recessione, i consumatori percepivano la situazione come negativa e la loro scarsa propensione al consumo si ripercuoteva negativamente sulla domanda di pernottamenti in albergo (cfr. fig. 16).

²⁴ Misurate sul corso dell'euro.

²⁵ Una discussione dettagliata degli influssi del corso di cambio sulla domanda turistica segue nel cap. 3.5.2.

Un'analisi dell'evoluzione dei pernottamenti alberghieri dei cinque principali mercati esteri e del Giappone mostra che la flessione della domanda del principale mercato di provenienza (la Germania) e l'evoluzione della domanda di Stati Uniti e Giappone hanno portato a una forte diminuzione della domanda estera (cfr. fig. 17). Complessivamente, tra il 2001 e il 2003 incluso, il calo dei pernottamenti da questi tre Paesi ha quasi raggiunto i 2,3 milioni di unità, a fronte di una diminuzione totale di pernottamenti alberghieri degli ospiti stranieri pari a 2,5 milioni.

Figura 17: Evoluzione dei pernottamenti generati dai principali mercati esteri tra 2001 e 2003



Base: anni turistici, raffronto con l'anno precedente

Fonte: UST, BAKBASEL

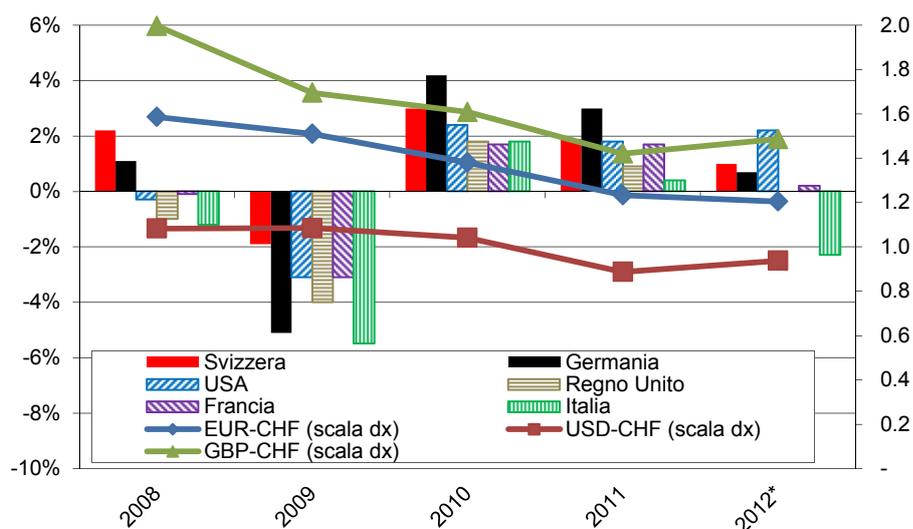
È possibile che, all'origine di questo calo della domanda, in tutti e tre i Paesi di provenienza vi siano state ragioni congiunturali. Tra il 2001 e il 2003 le economie di Germania, Stati Uniti e in particolare del Giappone hanno conosciuto un rallentamento, in parte causato dallo scoppio della bolla «dot-com». Nel 2003 la Germania è persino entrata in recessione. Anche il forte apprezzamento del franco nei confronti dell'euro, del dollaro americano e dello yen giapponese hanno probabilmente avuto un influsso frenante. Mentre l'apprezzamento del franco nei confronti dell'euro è stato moderato, tra il 2000 e il 2003 il dollaro americano ha perso circa un quinto del suo valore rispetto al franco, passando da 1,69 CHF/USD a 1,35 CHF/USD e rendendo nettamente più costose le ferie in Svizzera. Ancora maggiore è stata la rivalutazione del franco nei confronti dello yen: mentre 100 yen nel 2000 costavano 1,58 franchi, nel 2004 valevano soltanto 1,16 franchi.

Inoltre, due shock esogeni hanno inasprito il calo della domanda soprattutto di turisti americani e asiatici. Nel settembre del 2001 gli attacchi terroristici di New York hanno scosso il mondo intero. Il blocco improvviso del traffico aereo negli Stati Uniti ha portato a una drastica diminuzione degli ospiti americani in Svizzera e il successivo inasprimento delle misure di sicurezza nel traffico aereo ha causato un ulteriore calo dei viaggi in tutto il mondo. Poi, tra il 2002 e il 2003, la malattia polmonare SARS ha aggravato la flessione della domanda di ospiti stranieri in Svizzera, in particolare di turisti asiatici.

3.3.3 Motivazione dell'evoluzione dal 2008

La rapida flessione dei pernottamenti dal 2008, il fatto che siano diminuiti soprattutto gli ospiti europei e la breve ripresa nel 2010 indicano come la difficile situazione attuale del turismo sia principalmente dovuta a ragioni congiunturali.

Figura 18: Evoluzione del PIL nei cinque principali mercati di provenienza e in Svizzera e apprezzamento del franco



Sviluppo del PIL: crescita percentuale rispetto all'anno precedente (* dati provvisori)

Corso di cambio: unità franchi svizzeri/unità valuta estera

Fonte: BNS, Eurostat

Il primo grosso calo, nel 2009, è avvenuto a seguito della crisi finanziaria globale iniziata nel 2008 e successivamente estesi all'economia reale. I cinque principali mercati di provenienza del turismo svizzero (Germania, Regno Unito, USA, Francia e Italia) nel 2009 sono entrati tutti insieme in una profonda recessione (cfr. fig. 18). Il franco, che dal 2008 è diventato sempre più forte rispetto al dollaro americano, alla sterlina britannica e all'euro, ha ulteriormente accentuato la pressione sul settore alberghiero svizzero provocando, in circostanze altrimenti identiche, un aumento dei prezzi relativi in Svizzera. La conseguente flessione della domanda estera è stata superiore al 6 per cento (anno civile 2009). Inoltre, anche l'economia svizzera non è riuscita a sottrarsi alla crisi e nel 2009 è entrata in una recessione che ha influito negativamente sui pernottamenti alberghieri degli svizzeri nel Paese (anno civile 2009: -2,1%). Complessivamente, quell'anno i pernottamenti alberghieri hanno fatto registrare un calo pari al 4,5 per cento.

Alla crisi del 2009 è seguito un anno caratterizzato da un rapido recupero a livello internazionale. Gli impulsi congiunturali esteri si sono fatti sentire anche nel turismo svizzero. Di conseguenza, nel 2010 i pernottamenti alberghieri degli stranieri sono aumentati dell'uno per cento, mentre il franco anche quell'anno si è apprezzato nei confronti di tutte e tre le valute di riferimento (euro, dollaro e sterlina). Nel 2010 anche l'economia svizzera è tornata a crescere, il che ha avuto effetti positivi sui pernottamenti degli ospiti svizzeri.

Il 2011 è stato segnato da un rallentamento dell'attività economica globale e da una crescente preoccupazione per la situazione fiscale dei grandi Paesi industrializzati. In seguito alla crisi finanziaria, questi ultimi hanno aumentato massicciamente il loro bilancio per sostenere l'economia e per salvare gli istituti finanziari in difficoltà. L'indebitamento eccessivo di molti Paesi ha indirettamente condotto a una forte rivalutazione del franco nei confronti dell'euro, del dollaro americano e della sterlina britannica. Soltanto l'annuncio della Banca nazionale svizzera del 6 settembre 2011 di non accettare più un corso di cambio franco/euro inferiore a 1,20 franchi ha interrotto questa tendenza. Anche la crescente insicurezza economica nell'eurozona e il franco molto forte hanno avuto ripercussioni sul turismo svizzero. Nel 2011, il numero di pernottamenti alberghieri degli ospiti stranieri è diminuito del 3,5 per cento rispetto al 2010. Nonostante una crescita economica considerevole (+1,9%), nel 2011 i pernottamenti alberghieri degli svizzeri sono rimasti praticamente invariati. Questo indica che il perdurare della forza del franco ha influenzato negativamente anche la domanda interna.

Nonostante il corso di cambio minimo contro l'euro, nel 2012 la situazione iniziale del turismo svizzero rimaneva difficile. Anche con un corso di cambio minimo di 1,20 CHF/EUR, il franco era nettamente sopravvalutato e questo rendeva più care le ferie in Svizzera. Intanto, in quell'anno la situazione congiunturale – in particolare in Europa occidentale – si è ulteriormente offuscata. La Germania ha perso molto del suo dinamismo, Francia e Regno Unito hanno ristagnato, mentre l'Italia, importante Paese di provenienza per il turismo svizzero, è addirittura entrata in recessione.

Per concludere, il calo della domanda che si registra dal 2009 è motivato principalmente da fattori congiunturali²⁶. Dal 2011, però, le difficoltà dell'economia del turismo sono state provocate soprattutto dal franco forte, a cui nel 2012 si è sommata la perdita di dinamismo economico nell'Europa occidentale. Questo spiega anche perché l'arco alpino e le grandi città hanno conosciuto un'evoluzione diversa (cfr. cap. 2.2). Nel 2009, le grandi città e l'arco alpino hanno registrato un forte calo dei pernottamenti alberghieri. Questo è indice di cause congiunturali, perché sono stati interessati dal calo sia il turismo d'affari urbano (che dipende in primo luogo dall'andamento degli affari delle imprese) sia il turismo di vacanza alpino (legato al potere d'acquisto degli ospiti). Successivamente, nel 2011 e nel 2012, i pernottamenti sono diminuiti soprattutto in ragione del franco forte, dal momento che le grandi città, contrariamente all'arco alpino, hanno registrato un aumento dei pernottamenti alberghieri. È probabile che senza i provvedimenti speciali attuati dal Consiglio federale, da Svizzera Turismo e dalla Società svizzera di credito alberghiero (SCA) la flessione della domanda sarebbe stata molto più marcata (cfr. cap. 6.4).

3.4 Debolezze strutturali del turismo svizzero

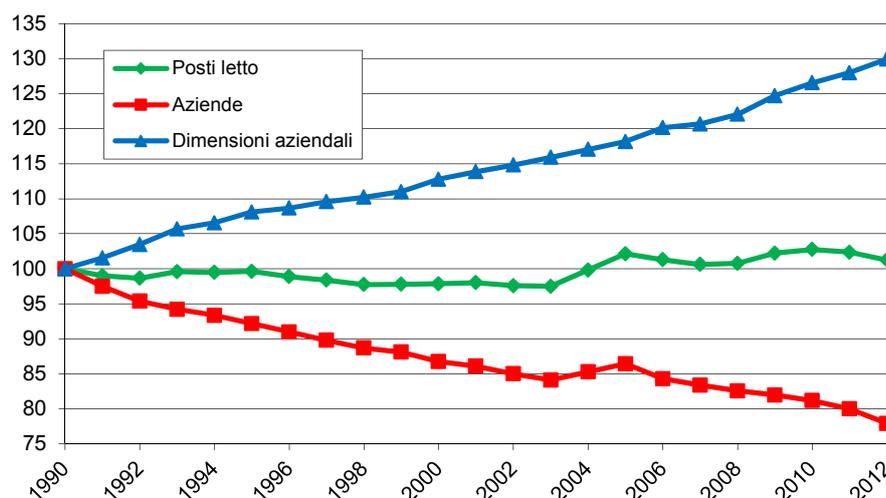
Alla luce dei fattori che hanno causato le varie fasi di contrazione del turismo svizzero e di altre riflessioni, si possono identificare i seguenti punti deboli del settore turistico in Svizzera.

3.4.1 Deficit strutturali a livello aziendale

Benché dal 1990 il settore alberghiero sia stato soggetto a un continuo cambiamento strutturale (cfr. fig. 19), nel turismo svizzero continuano a prevalere le strutture di dimensioni ridotte.

²⁶ Questo calo della domanda ha però fatto emergere anche una serie di problemi strutturali che, a breve termine, ostacolano gli adeguamenti alle oscillazioni congiunturali.

Figura 19: Evoluzione strutturale dell'industria alberghiera svizzera



Indice: 1990 = 100

Fonte: UST, BAKBASEL²⁷

Nel settore alberghiero, ad esempio, quasi il 90 per cento delle aziende dispone al massimo di 50 camere. Oltre un terzo del fatturato e quasi la metà dei pernottamenti vengono generati da strutture alberghiere medio-piccole. I ricavi per pernottamento delle imprese di piccole e medie dimensioni, generalmente, sono molto inferiori alla media. Inoltre, proprio per queste imprese, il tasso di sfruttamento è spesso ridotto, il che si ripercuote negativamente sulla redditività. A causa della bassa redditività, a lungo termine non possono essere effettuati i necessari investimenti di sostituzione e vengono così ostacolate le innovazioni di cui le aziende necessitano. Nell'insieme, gli alberghi interessati diventano così ancor meno competitivi. In questo contesto, si prevede che il cambiamento strutturale in corso dal 1990 continui anche in futuro²⁸.

La diminuzione del numero di strutture alberghiere negli ultimi 20 anni interessa in misura superiore alla media gli alberghi di categoria inferiore e le regioni rurali. A fronte di un numero costante di posti letto, la dimensione media delle singole strutture è nettamente aumentata, con conseguenze positive sul tasso di sfruttamento e quindi sulla competitività del settore alberghiero. Studi empirici dimostrano che le grandi strutture alberghiere possono realizzare economie di scala e mantenere così i prezzi comparativamente bassi.

Al contempo, gli studi empirici dimostrano che la quota di strutture alberghiere di categoria superiore e di lusso è importante, perché queste ultime generalmente possono sfruttare meglio le loro capacità e in tal modo generare maggiori proventi²⁹. Le strutture di questa categoria, inoltre, sono le aziende di riferimento di una destinazione e forniscono un importante contributo allo sviluppo della sua offerta complessiva. Fiori all'occhiello della destinazione, esse contribuiscono in forte misura alla sua immagine e tendenzialmente attraggono una clientela con maggior potere d'acquisto e meno dipendente dalla congiuntura. Anche riguardo alle strutture alberghiere di categoria superiore il turismo svizzero presenta una serie di deficit, soprattutto rispetto all'Austria, sua principale concorrente. Nel 2010, in Austria più del 16 per cento delle strutture alberghiere rientrava

²⁷ Per il 2004 non esiste alcuna statistica ufficiale, i valori rappresentati si riferiscono a un'interpolazione tra i dati del 2003 e del 2005. Il notevole scarto dei dati su imprese e posti letto tra 2003 e 2005 è da ricondurre a ragioni metodologiche relative all'introduzione della nuova statistica dei pernottamenti turistici (HESTA).

²⁸ Per una rappresentazione dettagliata della struttura del settore turistico si veda: Consiglio federale svizzero, 2010, p. 25.

²⁹ Cfr. BAKBASEL, 2010, BHP - Hanser & Partner AG, 2012.

nella categoria degli alberghi a quattro o cinque stelle, mentre in Svizzera apparteneva al segmento superiore appena il 10 per cento delle strutture³⁰.

Inoltre, nonostante il consolidamento strutturale risultante dalla chiusura di numerose aziende alberghiere, il posizionamento dell'economia alberghiera svizzera non ha potuto essere mantenuto. Al contrario: nell'arco alpino svizzero si osserva un trend verso il segmento alberghiero *low-cost*³¹. Tra il 2000 e il 2010, infatti, il numero di posti letto negli alberghi a quattro o cinque stelle dell'arco alpino svizzero è nettamente diminuito, mentre l'importanza degli hotel a zero stelle e delle strutture alberghiere non classificate è fortemente aumentata. Quest'evoluzione negativa potrebbe essere dovuta principalmente al fatto che le aziende alberghiere, a causa dei bassi margini, hanno dovuto rinunciare ai reinvestimenti, a scapito della qualità a lungo termine, migrando così dalla categoria superiore alle categorie *low cost*.

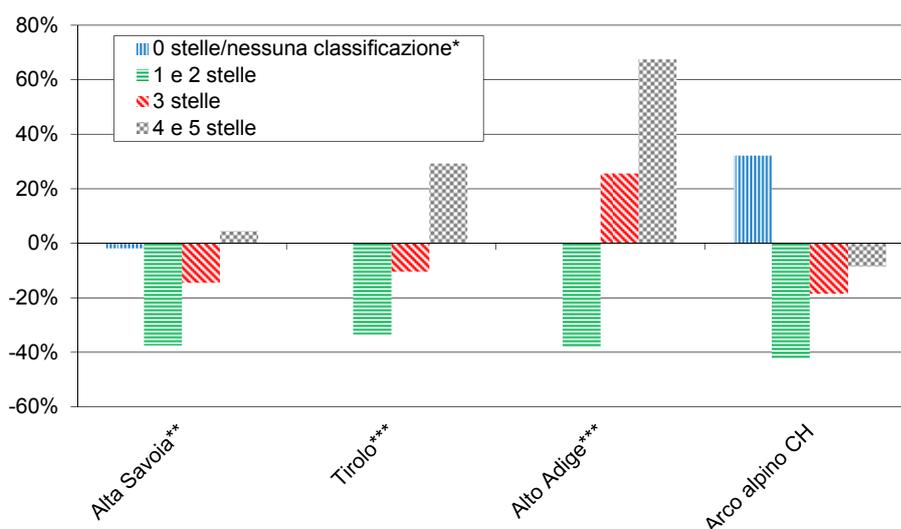
Colpisce che quest'evoluzione sia molto diversa dalle tendenze nelle regioni limitrofe dell'arco alpino (cfr. fig. 20). Va notato però che un confronto diretto con le classificazioni degli alberghi all'estero è difficile, sia perché a seconda del Paese variano i requisiti di classificazione sia perché nei diversi Paesi variano anche gli incentivi per le aziende alberghiere a classificarsi. Mentre per esempio in Italia e in Austria di fatto la classificazione è obbligatoria, in Svizzera essa è facoltativa.

Per relativizzare, inoltre, va ricordato che le strutture svizzere classificate, soprattutto quelle del segmento superiore, raggiungono spesso standard eccellenti a livello internazionale. Inoltre, l'evoluzione positiva del numero di alberghi certificati dal Programma qualità (Programma Q) della Federazione svizzera del turismo (FST) dimostra che si attribuisce un grosso peso alla qualità e che vengono compiuti grandi sforzi a questo proposito. Il Programma Q permette alle aziende turistiche di testare, consolidare e migliorare la qualità dei propri servizi allo scopo di accrescere la consapevolezza nei confronti della qualità e incentivare la collaborazione tra i diversi operatori del settore, mantenendo alta la qualità dei servizi del turismo svizzero.

³⁰ Cfr. BAKBASEL, 2011.

³¹ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2012.

Figura 20: Evoluzione del numero di posti letto in diverse regioni tra il 2000 e il 2010, in base alla classificazione delle strutture alberghiere



Fonte: BHP - Hanser & Partner AG, 2012

* classificazione a 0 stelle in Alta-Savoia, nessuna classificazione in Svizzera

** conversione da camere a posti letto

*** sono stati classificati tutti gli alberghi

Inoltre anche la quota del comparto alberghiero rispetto all'intero settore dell'alloggio è importante per il successo di una destinazione. Quanto più i posti letto vengono gestiti in modo intenso e professionale, tanto più elevato è lo sfruttamento delle capacità turistiche in generale. D'altro lato, dagli studi risulta che una massiccia presenza di abitazioni secondarie non affittate può essere problematica per la performance di una destinazione³². In numerose regioni svizzere la quota di abitazioni secondarie è molto elevata: in molte località supera il 50 per cento del totale degli immobili. In Vallese, in Ticino e nelle Alpi vodesi solo un posto letto su dieci è un posto letto alberghiero.

Il finanziamento alberghiero nell'arco alpino rappresenta una grande sfida per gli albergatori ed è probabile che i suddetti deficit strutturali a livello aziendale contribuiscano alle difficoltà di finanziamento. Come già menzionato, i margini spesso ridotti nel settore alberghiero portano a un differimento dei necessari reinvestimenti. Inoltre, soprattutto nel settore turistico-alberghiero dell'arco alpino, nel caso dei progetti di costruzione e di ampliamento, gli albergatori devono arrendersi all'idea che – secondo le ipotesi tradizionali – una parte del capitale investito non genera alcun reddito. Questo perché, anche secondo le ipotesi più ottimistiche su ricavi realizzabili e tasso di sfruttamento, alle attuali condizioni quadro il valore di rendimento di un albergo è nettamente inferiore ai costi d'investimento. La differenza tra i costi d'investimento e il valore di rendimento genera una lacuna di finanziamento. La principale causa di questa lacuna di finanziamento potrebbe essere la stagionalità della domanda nell'arco alpino, che determina un basso tasso di sfruttamento medio dei posti letto (attorno al 30-40 per cento)³³. Inoltre, la lacuna di finanziamento potrebbe anche essere legata alle strutture aziendali subottimali e agli elevati costi di costruzione ed esercizio (cfr. cap. 3.4.3). BHP - Hanser & Partner AG stima che la lacuna di finanziamento media nell'arco alpino svizzero vari dal 25 al 30 per cento. Per poter realizzare un progetto sono quindi

³² Cfr. BAKBASEL, 2010.

³³ Dato che l'intero arco alpino è soggetto a una stagionalità analoga, la lacuna di finanziamento che ne risulta non dovrebbe essere un problema tipicamente svizzero, ma manifestarsi anche nelle altre regioni alpine. Tale lacuna, però, è probabilmente più grande in Svizzera che altrove, visto che gli elevati costi delle prestazioni edili preliminari rincarano i progetti di edificazione e che le elevate spese d'esercizio riducono il valore di rendimento.

necessarie altre risorse. Nel recente passato tali risorse erano in prima linea le sovvenzioni trasversali garantite dalla vendita o dalla locazione duratura di abitazioni secondarie.

Oltre al problema che una parte del capitale impiegato non genera redditività, il finanziamento degli alberghi pone altre sfide. Molte strutture turistico-alberghiere sono costruite in regioni periferiche. In tal caso non vi sono alternative per l'utilizzo dell'edificio se l'attività alberghiera non dovesse rendere. Per le banche si tratta di un elevato rischio, in ragione del quale, nonostante la garanzia ipotecaria, spesso l'immobile può essere finanziato con capitale di terzi soltanto fino al 60 per cento del valore di rendimento o viene valutato sulla base di assunzioni molto caute. Allo stesso tempo, dato che l'industria alberghiera è un settore ad alta intensità di capitale, per i grandi investimenti è necessaria una grande quantità di capitale proprio. A fronte della situazione finanziaria spesso difficile delle aziende alberghiere, il reperimento di capitale proprio per progetti di costruzione e modernizzazione potrebbe rappresentare un ulteriore grosso ostacolo.

Come nel settore alberghiero, anche nella ristorazione e nell'ambito degli impianti di risalita dominano le imprese di piccole dimensioni. La metà dei circa 19 000 ristoranti in Svizzera ha meno di sei dipendenti. La struttura frammentata dei settori menzionati si manifesta anche nei fatturati. Nell'80 per cento dei ristoranti e nei due terzi delle imprese di impianti di risalita il fatturato annuo è inferiore al milione di franchi³⁴. Negli ultimi anni, tuttavia, nell'ambito degli impianti di risalita come anche nel settore alberghiero si è svolto un costante processo di consolidamento. Mentre nel 1981 le imprese di impianti di risalita erano ancora circa 668, nel 2010 tale numero si è ridotto a 505³⁵.

3.4.2 Destinazioni con elevata frammentazione geografica

In Svizzera, la situazione strutturale delle destinazioni è analoga a quella delle aziende turistiche, in quanto presenta anch'essa un elevato grado di frammentazione geografica. Secondo la Federazione svizzera del turismo (FST), nel 2012 vi erano niente meno che 561 uffici del turismo o aziende turistiche. Di questi, 444 erano attivi soltanto sul posto ai fini di una «valorizzazione del luogo». Rimangono ancora 117 organizzazioni turistiche che praticano un marketing di carattere regionale.

La causa di questa forte frammentazione va probabilmente ricercata nella struttura federale della Svizzera. La ripartizione dei ruoli tra Confederazione, Cantoni e Comuni ha condotto alla ripartizione dei compiti su diversi livelli federali; da questa situazione è sorta una molteplicità di organizzazioni. Già alla fine del 18° secolo sono nati in Svizzera i primi uffici del turismo: questi avevano l'obiettivo di attrarre turisti, ma allo stesso tempo si adoperavano per un ampliamento dell'infrastruttura turistica e per una valorizzazione dei luoghi d'interesse. Gli uffici erano finanziati con le tasse di soggiorno introdotte dai Comuni e con altre risorse comunali³⁶. È possibile che la predominanza del finanziamento comunale abbia avuto come conseguenza un saldo legame degli uffici del turismo con i rispettivi Comuni («campanilismo comunale»). Questo fattore, insieme ai forti interessi propri dei singoli Comuni turistici, potrebbe aver impedito il processo di formazione di destinazioni interregionali. Allo stesso tempo, sia a livello di popolazione sia a livello politico locale, potrebbero esserci resistenze nei confronti di una maggiore estensione delle destinazioni: mentre la popolazione teme la perdita di identità, la politica locale sarebbe costretta a cedere una parte delle proprie competenze a istanze superiori³⁷.

Queste strutture ricettive sviluppatesi nel corso del tempo presentano vari svantaggi importanti. Il principale potrebbe consistere nel fatto che la struttura istituzionale delle

³⁴ Una rappresentazione dettagliata della struttura del settore turistico è disponibile nella Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera, p.25.

³⁵ Cfr. Funivie Svizzere, 2012.

³⁶ Cfr. Tissot, 2012.

³⁷ Cfr. Bieger e Laesser, 1998.

destinazioni, quindi il loro raggio d'azione politico, non corrisponde alle esigenze funzionali. La risultante separazione tra chi trae beneficio dal turismo e chi ne sostiene le spese, per esempio, può portare a problemi di finanziamento del marketing delle destinazioni, dal momento che consente il parassitismo. L'assenza di corrispondenza tra spazi funzionali e giuridici, inoltre, ostacola l'elaborazione di strategie turistiche coordinate. Per di più, in ragione della frammentazione, in uno scenario turistico sempre più globalizzato le destinazioni vengono percepite troppo poco, poiché le risorse per il marketing non raggiungono la necessaria massa critica. Inoltre, la capacità di adattamento delle strutture ricettive alle esigenze produttive e del mercato è troppo scarsa, perché le destinazioni in Svizzera sono parte integrante di insediamenti sviluppatasi nel corso del tempo con funzioni abitative e di spazio vitale. Questo pesa maggiormente nella misura in cui molte destinazioni svizzere cresciute nel tempo presentano notevoli carenze in termini di atmosfera globale della località, densità delle attrazioni e organizzazione globale dell'esperienza.

Inoltre, nelle grandi destinazioni a elevata concentrazione turistica, il turismo è senza dubbio il settore trainante. Questo può portare, da un lato, a un certo potere d'azione. Dall'altro, grazie all'interdipendenza delle forniture, all'accumulazione di sapere specifico in materia di turismo e a mercati del lavoro attrattivi, può generare vantaggi d'agglomerazione che hanno effetti positivi sulla produttività della destinazione. Destinazioni di questo tipo hanno inoltre il vantaggio che nel mercato del turismo, caratterizzato da molti operatori, vengono percepite più facilmente rispetto a quelle piccole.

La sfida delle destinazioni frammentate potrebbe assumere un grosso peso in futuro, perché in importanti piazze concorrenti il numero di organizzazioni turistiche negli ultimi anni ha continuato a diminuire. Secondo *Tirol Werbung*³⁸, prima del 1996 il Tirolo contava oltre 250 federazioni turistiche, ridottesi a 34 nel 2011. Tale riduzione è stata raggiunta, in una prima fase (1997-2002), grazie al sostegno finanziario del governo del Tirolo alle fusioni facoltative delle federazioni turistiche e, dal 2003, per mezzo di un intervento diretto del Tirolo nel processo di fusione³⁹.

Anche in Svizzera vengono regolarmente effettuati tentativi di miglioramento delle strutture delle destinazioni. Processi simili hanno luogo in tutti i maggiori Cantoni turistici. Nel Cantone di Berna, di recente, il numero delle destinazioni è stato ridotto da 10 a 5. Tuttavia, come hanno dimostrato i due progetti cantonali respinti in Vallese⁴⁰ e nel Cantone dei Grigioni⁴¹, gli adeguamenti del finanziamento della promozione turistica non sono semplici. La resistenza a nuovi modelli di finanziamento potrebbe essere riconducibile, almeno in parte, alla minaccia di una perdita di competenze finanziarie dei Comuni o delle organizzazioni del turismo locali.

3.4.3 Elevato livello dei costi e dei prezzi

Un ulteriore punto debole del turismo svizzero è l'elevato livello dei prezzi. Nell'ultima edizione del *Travel & Tourism Competitiveness Report* del WEF, la Svizzera occupa soltanto il 139° posto, su 140 Paesi esaminati, per quanto riguarda la concorrenza sui prezzi. Solo in Francia i prezzi nel turismo sono ancora meno competitivi. L'elevato livello dei prezzi del turismo svizzero dipende, da un lato, dalla struttura del settore. Dall'altro – e questo è probabilmente il motivo principale – dai costi delle prestazioni preliminari e del lavoro nettamente più elevati rispetto a quelli della concorrenza estera.

Diversi studi comprovano che la concorrenza sui prezzi del turismo svizzero è limitata rispetto a quella dei Paesi confinanti. Sulla base del livello dei prezzi comparato, BAKBASEL (2012b) ha dimostrato che nel 2010 i prezzi del settore turistico dei Paesi limitrofi (Germania, Francia, Italia e Austria) erano in media del 20 per cento inferiori a quelli della Svizzera. Le

³⁸ Cfr. *Tirol Werbung*, 2013.

³⁹ Cfr. *Tirol Werbung*, 2005.

⁴⁰ Revisione della legge sul turismo, respinta il 29 nov. 2009.

⁴¹ Legge sulle tasse turistiche, respinta il 25 nov. 2012.

differenze di prezzo si attestavano tra i 12 e i 26 punti percentuali (rispettivamente di Francia e Italia). Il settore turistico del principale concorrente, l'Austria, era circa del 24 per cento più economico di quello svizzero; il turismo tedesco del 17 per cento. Ancora più evidenti sono stati gli svantaggi di prezzo nel settore alberghiero, dove i prezzi dei quattro Paesi erano in media del 22 per cento inferiori a quelli della Svizzera. È possibile che attualmente, a causa dell'apprezzamento del franco, le differenze siano ancora più elevate.

Simili differenze di prezzo esistevano già nel 2006. Un confronto dei prezzi delle strutture turistico-alberghiere nelle regioni alpine di Svizzera, Austria e Alto Adige mostra che in quell'anno, nelle categorie esaminate, i prezzi austriaci e altoatesini erano in media del 20-30 per cento inferiori che in Svizzera, anche se si riscontravano grandi differenze a seconda del tipo di albergo. In Svizzera soprattutto gli alberghi a tre stelle non erano competitivi dal punto di vista dei prezzi, mentre gli alberghi *low service*, che per quanto riguarda il costo del lavoro e delle merci sono gestiti in maniera estensiva, rivelavano nel confronto una buona competitività⁴².

Spesso i prezzi elevati in Svizzera sono giustificati dalla qualità superiore. Per esempio, in Svizzera, comparativamente, vi è un'elevata concentrazione di grandi chef (misurati in base ai punti *Gault Millau* per persona) e, di conseguenza, un numero superiore alla media di ristoranti nel segmento di prezzi superiore. È possibile che questa segmentazione dei ristoranti, riconducibile all'elevato potere d'acquisto svizzero, influisca sul livello più elevato dei prezzi. Tuttavia, l'errore sistematico relativo alla qualità è limitato: negli uffici di statistica si è consapevoli del problema della qualità e si cerca per quanto possibile di eliminare le distorsioni⁴³.

Le principali ragioni degli svantaggi di prezzo in Svizzera risiedono negli elevati costi delle prestazioni preliminari e del lavoro. BAKBASEL (2008) stima che nel 2007 il settore turistico dei quattro Paesi limitrofi poteva ottenere le prestazioni preliminari a un prezzo di circa il 16 per cento inferiore a quello dell'industria alberghiera svizzera. Le differenze variavano dai 15 ai 19 punti percentuali (rispettivamente in Germania e Italia). L'industria alberghiera del principale concorrente, l'Austria, ha ottenuto le sue prestazioni preliminari a un costo del 16 per cento più vantaggioso rispetto alla Svizzera. Grosse differenze di costo sono state riscontrate in particolare in relazione alle prestazioni preliminari dell'industria alimentare e dell'agricoltura⁴⁴.

Ancora più evidenti sono state le differenze legate al costo del lavoro. Nel 2007, nei Paesi circostanti, il costo unitario del lavoro (ovvero il costo del lavoro depurato della produttività) era circa del 26 per cento inferiore che in Svizzera. Il maggiore svantaggio di costo del settore turistico svizzero è stato registrato in rapporto a quello austriaco (44%), mentre il costo del lavoro in Germania aveva praticamente raggiunto il livello della Svizzera⁴⁵. Un motivo dell'elevato costo del lavoro potrebbe essere il livello generalmente alto dei salari in Svizzera. L'aumento della produttività nel turismo è inferiore a quello nell'economia in generale; tuttavia, per conservare il personale qualificato, le aziende turistiche devono per la maggior parte seguire l'evoluzione dei salari dell'economia nel suo complesso, il che si traduce in salari elevati⁴⁶. Secondo BAKBASEL, inoltre, anche la produttività oraria nel turismo svizzero è comparativamente bassa e questo accentua le differenze di salario.

Oltre al costo delle prestazioni preliminari e del lavoro, in Svizzera anche le spese per la realizzazione dei progetti alberghieri sono nettamente superiori a quelli dei Paesi limitrofi. In Austria le spese per la realizzazione di un ipotetico albergo modello a 4 stelle erano nel 2004 del 16 per cento inferiori che in Svizzera, in Germania del 10 per cento. Confrontando i costi

⁴² Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2009.

⁴³ Cfr. BAKBASEL, 2012b.

⁴⁴ Cfr. BAKBASEL, 2012b.

⁴⁵ Cfr. BAKBASEL, 2008.

⁴⁶ Questo fenomeno dei salari che aumentano in un settore a causa dei progressi di produttività in un altro settore è entrato nella teoria economica come la malattia dei costi di Baumol.

dei progetti alberghieri effettivamente realizzati, le differenze di prezzo erano ancora più elevate. Le spese effettive per i progetti di alberghi a 4 stelle in Svizzera erano nettamente superiori a quelle calcolate secondo il modello teorico⁴⁷. Tra le ragioni si potrebbero addurre lo standard costruttivo comparativamente più elevato, l'impiego di materiali particolarmente costosi o un rapporto poco vantaggioso tra numero di camere e infrastruttura offerta. A fronte delle esigenze dei turisti, le quali mutano a un ritmo sempre più rapido (cfr. cap. 4.1.3), è necessario ammortizzare ancora più rapidamente le elevate spese di realizzazione, perché il ciclo di vita delle infrastrutture alberghiere si sta tendenzialmente riducendo.

Alle spese di realizzazione elevate si aggiungono in Svizzera gli alti prezzi dei terreni edificabili, direttamente connessi alla problematica delle abitazioni secondarie. Benché il suolo, come risorsa, sia scarso in tutte le regioni alpine, secondo gli esperti è possibile che la situazione svizzera sia più critica che in Austria. In Austria e in Alto Adige, infatti, praticamente non si costruiscono abitazioni secondarie, per cui la loro industria alberghiera è meno soggetta alla concorrenza per il suolo da parte di chi intende acquistare tali abitazioni⁴⁸.

Elevate spese di realizzazione portano a considerevoli spese di ammortamento e, di conseguenza, a costi complessivamente elevati che gli albergatori devono coprire con prezzi maggiori. Al contempo aumentano le risorse necessarie per i progetti alberghieri, conducendo spesso a una lacuna di finanziamento (cfr. cap. 3.4.1).

Le cifre di BAKBASEL (2012) indicano che la concorrenza sui prezzi del turismo svizzero è migliorata tra il 2001 e il 2008. Il confronto tra il 2001 e il 2009 dimostra che questo miglioramento non è imputabile esclusivamente corso di cambio più vantaggioso. Sebbene il corso di cambio medio contro l'euro si attestasse in entrambi gli anni a 1,51 CHF/EUR, secondo BAKBASEL, le differenze di prezzo si sono ridotte di 10 punti percentuali, passando dal 23 al 13 per cento. Questa diminuzione degli svantaggi competitivi sui prezzi è stata dunque raggiunta grazie a prestazioni preliminari, lavorative e di altro tipo relativamente più convenienti. Dai dati non è possibile dedurre se ciò sia dovuto a costi inferiori in Svizzera o a un maggiore aumento dei costi nei Paesi limitrofi.

3.5 Influssi della congiuntura e del corso di cambio sul turismo svizzero

Come si deduce dall'andamento della domanda turistica dal 1990, l'elevato livello dei prezzi diventa un peso per il turismo svizzero in particolare quando si accentuano gli influssi congiunturali negativi, quali un'evoluzione economica stagnante o negativa in mercati di provenienza importanti oppure un apprezzamento del franco.

3.5.1 Influsso della situazione congiunturale sul turismo svizzero

La domanda di beni e servizi turistici dipende, tra l'altro, dal consumo privato nel Paese e all'estero. Quest'ultimo, a sua volta – come hanno dimostrato le flessioni della domanda all'inizio degli anni '90, tra il 2001 e il 2004 e soprattutto nel 2009 – dipende fortemente dallo sviluppo economico nei Paesi di provenienza. Da un lato, la situazione congiunturale ha un influsso diretto sul reddito disponibile e sulla quota di disoccupati, e di conseguenza sul consumo. Dall'altro, in tempi economicamente difficili, anche la predisposizione al consumo è limitata. Ad esempio, se un consumatore ritiene che, a causa della flessione economica, il suo posto di lavoro sia in pericolo, la sua disponibilità a spendere diminuisce, anche se il suo reddito rimane invariato⁴⁹. In tal modo, la situazione congiunturale in importanti Paesi di

⁴⁷ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2004.

⁴⁸ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2013.

⁴⁹ Cfr. Doytchinov, 2009.

provenienza, tra cui occorre contare anche la Svizzera, ha un grande influsso sulla domanda dei servizi turistici svizzeri⁵⁰.

3.5.2 Influsso del corso di cambio sul turismo svizzero

Oltre alla situazione congiunturale, la domanda turistica svizzera è influenzata dai prezzi dei beni turistici. Di conseguenza, sia il valore esterno del franco sia l'evoluzione relativa dei prezzi nel Paese hanno una grande importanza. Come mostrato nel capitolo 3.4.3, tra il 2001 e il 2009 gli svantaggi di prezzo del settore turistico svizzero sono nettamente diminuiti grazie a una maggiore convenienza, in termini relativi, del costo delle prestazioni preliminari, del lavoro e di altri beni e servizi. Tuttavia, quest'evoluzione positiva è stata poi vanificata dal forte apprezzamento del franco.

Il franco forte può avere i seguenti effetti negativi sulla domanda turistica svizzera⁵¹:

- se il franco svizzero si apprezza nei confronti delle valute dei Paesi di provenienza, le ferie in Svizzera diventano più costose; ciò porta a un calo della domanda da parte dei Paesi di provenienza interessati;
- un apprezzamento del franco svizzero nei confronti delle valute delle piazze concorrenti ha come conseguenza che la Svizzera diventa comparativamente più cara; questo può spingere i visitatori provenienti da un Paese terzo a scegliere come Paese di vacanza la destinazione concorrente anziché la Svizzera;
- una rivalutazione del franco svizzero porta a un aumento del potere d'acquisto degli svizzeri all'estero; questo, in condizioni altrimenti identiche, può portare a un calo della domanda in Svizzera a causa degli effetti di sostituzione.

L'apprezzamento della propria valuta, quindi, esercita una forte pressione sia sulla domanda estera sia su quella interna. Ricerche empiriche attuali sulla relazione tra le fluttuazioni del corso di cambio reale⁵² e la domanda turistica in Svizzera rivelano che, a seconda del Paese di provenienza, l'elasticità al corso di cambio nel turismo svizzero si attesta a un valore compreso tra -0,57 (Russia) e -1,77 (Paesi Bassi). Le variazioni del corso di cambio non hanno avuto alcun influsso significativo sulla scelta della destinazione da parte dei turisti giapponesi. In altre parole, secondo queste stime un apprezzamento reale del franco svizzero del 10 per cento fa diminuire del 17,7 per cento i pernottamenti alberghieri dei turisti olandesi e soltanto del 6 per cento quelli dei turisti russi.

Queste differenze sono dovute a svariati motivi. I turisti provenienti dai mercati distanti reagiscono in maniera meno sensibile al corso di cambio, perché spesso visitano la Svizzera nell'ambito di un viaggio in Europa. Invece, per i turisti dai vicini mercati europei è relativamente semplice sostituire la Svizzera con un altro Paese alpino. Secondo la teoria economica, questo fenomeno aumenta la sensibilità ai prezzi.

Sebbene la relativa facilità di sostituzione valga anche per i turisti svizzeri, è possibile che essi siano molto meno sensibili al corso di cambio rispetto ai turisti provenienti dai mercati vicini. Una ragione importante è legata ai costi di viaggio, che aumentano nel caso di una vacanza all'estero. Inoltre è probabile che per gli svizzeri entri in gioco un certo legame emotivo con il proprio Paese, e in particolare con le Alpi svizzere, per cui essi reagiscono in maniera meno forte alle oscillazioni dei prezzi legate al cambio.

⁵⁰ Cfr. Credit Suisse, 2010, Abrahamsen et al., 2009 oppure Stettler et al., 2011.

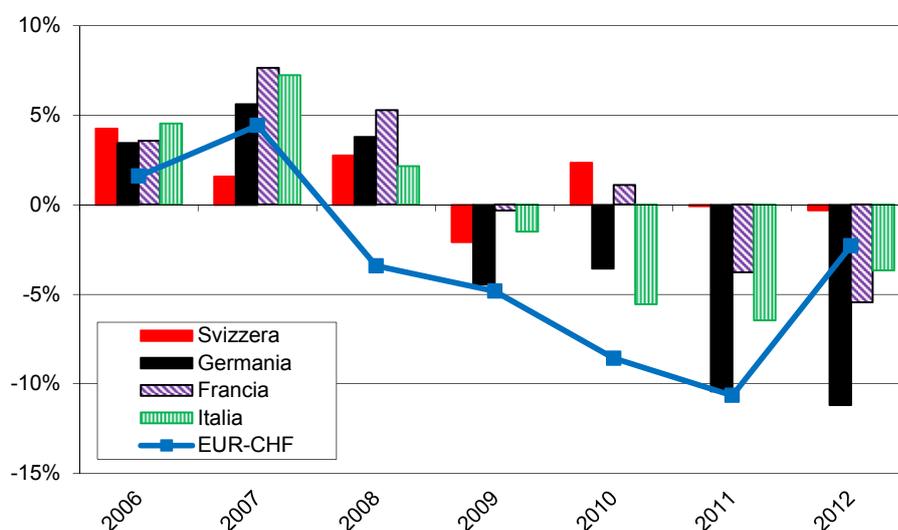
⁵¹ Cfr. Abrahamsen e Simmons-Süer, 2011, Stettler et al., 2011 oppure Baldi e Brunner, 2010.

⁵² Il corso di cambio reale considera, oltre alla sua evoluzione, anche l'evoluzione dei prezzi. Nel concreto si usa il corso di cambio nominale per convertire in una valuta il livello dei prezzi dei due Paesi. Su questa base, poi, si possono paragonare direttamente i livelli di costo e i loro sviluppi tra i singoli Paesi.

Gli effetti di un apprezzamento della valuta vengono avvertiti con un certo ritardo. Alcuni studi hanno dimostrato che tra la rivalutazione della valuta e i suoi effetti sulla domanda trascorrono da sei mesi a un anno; ciò ha a che vedere con l'orizzonte di pianificazione relativamente lungo delle ferie all'estero. Inoltre, dagli anni '70, la sensibilità al corso di cambio è leggermente aumentata per quanto riguarda i pernottamenti alberghieri, probabilmente anche perché confrontare i prezzi è divenuto più semplice⁵³.

La relazione tra il corso di cambio euro/franco e i pernottamenti alberghieri dei turisti svizzeri e di quelli dei vicini Paesi europei avvalorava l'ipotesi secondo cui gli svizzeri reagiscono sì alle variazioni del corso di cambio, ma in modo meno forte dei turisti europei. Inoltre, l'analisi descrittiva mostra che vi è un certo ritardo tra l'apprezzamento del franco e la reazione dei turisti. Per questo, nel 2008, i pernottamenti degli ospiti europei hanno continuato a evolvere positivamente, mentre il franco si è apprezzato del 3 per cento rispetto all'euro (cfr. fig. 21).

Figura 21: Relazione tra corso di cambio e domanda di pernottamenti alberghieri proveniente dai principali mercati europei vicini



Crescita percentuale rispetto all'anno precedente

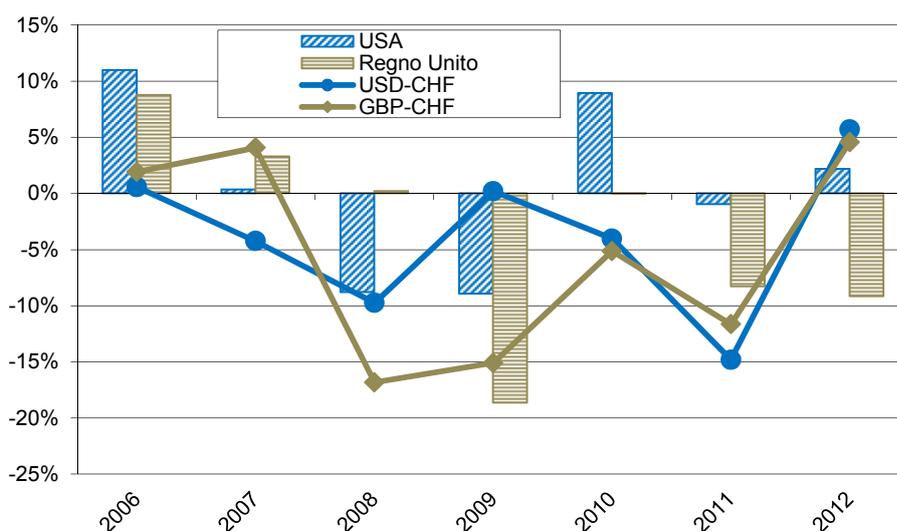
Corso di cambio: franchi svizzeri per euro

Fonte: UST, BNS

La stessa correlazione può essere evinta dall'evoluzione dei pernottamenti dei turisti britannici e statunitensi. Anche in questi casi, con poche eccezioni, si riscontra un nesso evidente e un effetto ritardato (cfr. fig. 22).

⁵³ Cfr. Baldi e Brunner, 2011.

Figura 22: Relazione tra corso di cambio e domanda di pernottamenti alberghieri proveniente dal Regno Unito e dagli Stati Uniti



Crescita percentuale rispetto all'anno precedente
 Corso di cambio: franchi svizzeri per unità di valuta estera
 Fonte: UST, BNS

L'influsso del corso di cambio è particolarmente forte quando la congiuntura procede nella stessa direzione. Il franco forte conduce a un sensibile calo della domanda soprattutto quando in contemporanea rallenta l'economia di importanti Paesi di provenienza. Viceversa, è anche possibile che la congiuntura compensi gli effetti del corso di cambio. Lo si è visto in particolare nel 2010, quando sono aumentati i pernottamenti dei turisti francesi, statunitensi e svizzeri, benché i tassi di cambio franco/euro e franco/dollaro si siano evoluti nettamente a svantaggio del turismo svizzero.

3.6 Conclusioni

A partire dalla crisi del turismo dei primi anni '90, il turismo svizzero ha conosciuto un cambiamento strutturale, in seguito al quale è migliorata la struttura dell'industria alberghiera. Per esempio, sono costantemente aumentate le dimensioni medie delle imprese. Tuttavia, le osservazioni del capitolo 3.4.1 dimostrano che il settore alberghiero presenta ancora varie carenze strutturali. In media, le aziende alberghiere sono ancora piuttosto piccole. Inoltre, a causa delle strutture aziendali esistenti e date le attuali condizioni quadro (di prezzo) in Svizzera, molte imprese faticano a generare proventi per realizzare gli investimenti di sostituzione e le innovazioni necessarie a lungo termine. Gli esperti⁵⁴ stimano che, per il solo mantenimento della qualità e della capacità attuale del settore alberghiero svizzero nell'arco alpino, siano necessari investimenti per circa 500 milioni di franchi all'anno. Secondo le stime, tra il 2007 e il 2012 sono stati investiti 500 milioni di franchi all'anno nel settore alberghiero dell'arco alpino svizzero⁵⁵. Dato che, oltre ai rinnovi, gli investimenti riguardano anche le nuove costruzioni, probabilmente tale importo non è bastato a conservare la sostanza complessiva dell'industria alberghiera alpina del nostro Paese.

Problemi strutturali simili a quelli del settore alberghiero svizzero si ritrovano grosso modo anche nella ristorazione, nell'ambito degli impianti di risalita e, complessivamente, nelle destinazioni turistiche della Svizzera. Il turismo svizzero risente inoltre di un livello dei prezzi comparativamente elevato. Questi problemi sono in parte di natura endogena, in quanto la

⁵⁴ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2013.

⁵⁵ Cfr. Helbling Business Advisors AG, 2013.

struttura frammentata del settore non consente di realizzare grossi guadagni in termini di efficienza. D'altro lato, il settore turistico svizzero subisce anche gli effetti di un costo nettamente più elevato delle prestazioni preliminari e del lavoro, fattori che non può influenzare.

I problemi strutturali impediscono che il turismo svizzero, facendo leva sui suoi grandi punti di forza, sfrutti in maniera ottimale il suo indiscusso potenziale. Nei periodi economici favorevoli tali problemi hanno un peso minore, mentre si accentuano immediatamente in presenza di influssi congiunturali negativi, quali una situazione economica sfavorevole o un apprezzamento del franco. In altre parole: in periodi positivi dal punto di vista economico, i problemi strutturali di cui sopra non impediscono al turismo svizzero di svilupparsi in maniera relativamente positiva, visto il suo grande potenziale. Al subentrare di problemi congiunturali, però, si verifica immediatamente un forte calo della domanda turistica. Sebbene le recenti crisi del turismo siano state causate principalmente da fattori congiunturali, è assolutamente plausibile che, soprattutto nell'arco alpino, continuino a sussistere le difficoltà strutturali già identificate nella Strategia di crescita 2010 (cfr. cap. 4.1.1).

4 Sfide per il turismo svizzero

Nell'ambito della strategia di crescita della piazza turistica svizzera sono state identificate, nel 2010, le maggiori sfide per il turismo svizzero sulla base delle principali tendenze future⁵⁶. Le analisi presentate nei capitoli 2 e 3 confermano che queste sfide sono ancora di grande rilievo. Nella prima parte del presente capitolo sarà pertanto presentata una sintesi delle sfide identificate nell'ambito della Strategia di crescita 2010.

Nel frattempo, rispetto all'analisi del 2010, sono emerse due ulteriori sfide. Da un lato, la permanente forza del franco rincara da diversi anni i prezzi dei beni e dei servizi offerti dal settore turistico svizzero. Dall'altro, il popolo svizzero ha approvato in marzo 2012 l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie». Le nuove sfide che ne risultano per la piazza turistica svizzera saranno discusse nel dettaglio.

4.1 Sfide identificate nell'ambito della strategia di crescita per la piazza turistica svizzera 2010

4.1.1 Superamento dei deficit strutturali nel turismo svizzero

La maggiore sfida per il turismo svizzero consiste nel superamento, sul piano aziendale e delle destinazioni, dei deficit strutturali di cui al capitolo 3.4 e degli elevati costi, anch'essi riconducibili a fattori strutturali. Questi deficit impediscono al turismo svizzero di sfruttare appieno il suo potenziale.

Quanto alle singole aziende, occorre puntare su dimensioni e modelli aziendali ottimali, in particolare nel settore alberghiero. Uno dei fattori decisivi è che le grandi aziende riescono a ottenere una migliore stagionalità della domanda. L'obiettivo prioritario deve dunque essere quello di promuovere, nell'arco alpino svizzero, strutture alberghiere operative e concorrenziali, poiché garanti di un miglior tasso di sfruttamento delle capacità. Ciò non significa automaticamente che le piccole aziende non hanno un futuro. Proprio per i piccoli alberghi, tuttavia, le cooperazioni sono un'opzione per rafforzare la loro posizione di mercato. E non si tratta soltanto di cooperare sul piano aziendale. Le cooperazioni costituiscono un approccio adatto soprattutto a livello d'impostazione dell'offerta e di progetti d'investimento. Una cooperazione tra diversi albergatori sul piano dell'infrastruttura contribuisce a ridurre gli elevati costi infrastrutturali per camera, che sono la principale causa della bassa redditività del settore alberghiero svizzero (cfr. cap. 3.4.3). Inoltre, le cooperazioni possono rendere più attrattiva l'offerta di una destinazione, ad esempio se al posto di un centro benessere tendenzialmente piccolo in ogni singolo albergo si realizzano progetti più grandi o più differenziati. Per essere concorrenziali e rimanere attrattivi come datori di lavoro occorre inoltre migliorare la qualità nel settore alberghiero, perfezionare le attività di marketing e incrementare la produttività.

Quanto alle destinazioni, la sfida principale consiste nell'armonizzare i meccanismi dell'economia di mercato con le strutture pubbliche. Le troppo numerose organizzazioni turistiche pubbliche o miste dovrebbero essere riunite in organizzazioni di dimensioni più adeguate, stabilendo la forma e la dimensione di queste associazioni in relazione al compito da svolgere. Inoltre, il perimetro di competenza geografica dovrebbe basarsi più sui principi dell'economia di mercato e meno sulle strutture istituzionali. A questo proposito sono soprattutto le complesse strutture di *governance* del turismo svizzero di cui al capitolo 3.4.2, con i loro tre livelli di sovranità (Confederazione, Cantoni e Comuni), a costituire una sfida. Si tratta di affrontare al tempo stesso i deficit sul piano dell'atmosfera generale delle destinazioni e su quello della densità delle attrazioni che esse offrono. È opportuno puntare

⁵⁶ Cfr. Consiglio federala svizzero, 2010, cap. 1.6.

su offerte che riducono la stagionalità delle destinazioni, migliorando così il grado di sfruttamento delle infrastrutture turistiche.

Il superamento dei suddetti deficit strutturali da parte delle aziende e delle destinazioni contribuirebbe a ridurre gli svantaggi in termini di costi che gravano sul turismo svizzero. Strutture aziendali efficienti, in particolare, contribuirebbero ad aumentare la produttività e a ridurre i relativi costi del lavoro e i costi unitari. Le cooperazioni interaziendali a livello progettuale e operativo abbasserebbero ulteriormente i costi di produzione.

Il problema degli elevati costi delle prestazioni preliminari, che compromettono la competitività del turismo svizzero sul piano dei prezzi, continuerebbe però a persistere. Per giustificare l'elevato livello dei prezzi, l'economia svizzera del turismo deve continuare a investire nella qualità e a puntare su modelli aziendali che contribuiscono ad attenuare la problematica dei costi in Svizzera. Occorre però anche puntare su un miglioramento delle condizioni quadro sul fronte dei costi, come già postulato nella strategia di crescita 2010.

4.1.2 Globalizzazione

Dopo quella del superamento dei deficit strutturali, la seconda più grande sfida per la piazza turistica svizzera è costituita molto probabilmente dalla progressiva globalizzazione. Essa si traduce in una maggiore pressione concorrenziale sull'economia turistica interna: nel contesto globale di lotta per l'aggiudicazione dei flussi della domanda turistica, la Svizzera deve affrontare nuovi concorrenti e, sul mercato interno, le sue aziende turistiche sono messe a dura prova da imprese estere quali catene alberghiere o singoli gestori di *resort*. Questi ultimi impongono standard internazionali cui un'economia fatta di piccole strutture come quella svizzera non può sottrarsi. Nel contempo, però, la globalizzazione crea anche nuove opportunità per il nostro turismo. L'evidente tendenza verso una semplificazione dei viaggi e il crescente benessere di economie importanti come quella cinese e quella indiana offrono alla Svizzera nuovi mercati di provenienza con notevoli potenziali di sviluppo. È molto probabile che nel contesto della globalizzazione i cambiamenti relativi alla provenienza dei turisti (cfr. cap. 2.9) si accentueranno ulteriormente. In termini percentuali i mercati di crescita dovrebbero acquisire maggior peso. Dal momento che questi gruppi di turisti hanno aspettative diverse e obiettivi di vacanza nuovi, per gli operatori turistici svizzeri questo sviluppo comporterà una serie di sfide importanti. Forte dell'esperienza maturata sui mercati internazionali, Svizzera Turismo svolgerà un ruolo importante a questo proposito.

4.1.3 Cambiamenti nel comportamento dei viaggiatori

Negli ultimi 30 anni i motivi che inducono a viaggiare e a trascorrere periodi di vacanza sono cambiati soltanto marginalmente. Tempo libero, relax e riposo sono tuttora all'origine della domanda turistica. Diversi processi, tuttavia, generano nuovi modelli di comportamento nei viaggiatori. Vanno citati, ad esempio, la personalizzazione e il conseguente desiderio di trascorrere vacanze fuori dal comune, lontani dal turismo di massa, il cambiamento demografico che promuove nuove forme turistiche quali il turismo della salute o l'aumento dei viaggi brevi dovuto alla crescente predisposizione alla mobilità. È probabile che anche la molteplicità delle opzioni svolgerà in futuro un ruolo sempre più importante. I turisti cercheranno contemporaneamente autenticità, novità, relax e avventura, per cui le destinazioni turistiche dovranno essere flessibili e versatili se vorranno stare al passo con i tempi. In questo contesto, il settore alberghiero continuerà a rivestire un ruolo fondamentale.

In risposta a questa maggiore diversificazione è necessario adeguare di continuo le offerte turistiche alle mutate esigenze dei viaggiatori. Anche in questo caso Svizzera Turismo potrà mettere a frutto le esperienze maturate sui mercati internazionali. Grazie alle loro maggiori esperienze in materia di viaggi, i turisti sono più competenti e di conseguenza anche più esigenti. Gli operatori del settore possono venire incontro a queste maggiori aspettative solo con l'innovazione, la specializzazione e l'ottimizzazione del rapporto qualità-prezzo.

4.1.4 Sviluppi tecnologici

Negli ultimi 50 anni il progresso tecnologico ha profondamente influenzato il turismo, soprattutto attraverso la crescente motorizzazione e lo sviluppo della tecnica aeronautica. Questo processo dovrebbe protrarsi, se pur più lentamente, poiché, con l'efficienza delle risorse promossa dal progresso tecnologico, i costi legati al superamento delle distanze continueranno a calare nonostante l'aumento dei prezzi dell'energia.

In futuro, l'evoluzione tecnologica avrà un influsso soprattutto sulla distribuzione. Internet, come strumento d'informazione, acquisterà un'importanza sempre maggiore. Grazie alle nuove tecnologie della comunicazione, i turisti saranno sempre più in grado di organizzare autonomamente viaggi anche complessi e prenotare a prezzi costantemente aggiornati. Grazie a Internet, le esperienze di viaggio possono essere scambiate rapidamente e divulgate su larga scala. Per mantenere la sua competitività, il turismo svizzero dovrà aumentare la propria capacità innovativa. Essa gli permetterà di cogliere tempestivamente le opportunità offerte dal progresso tecnologico e di sfruttarle al meglio.

4.1.5 Mutamenti climatici e pericoli ambientali

I modelli climatici mostrano che il riscaldamento nell'arco alpino è molto superiore alla media globale. Ciò pone il turismo svizzero davanti a una sfida insidiosa, che oltre a comportare diversi rischi offre anche una serie di opportunità. Il rischio maggiore consiste nell'incombente perdita di attrattiva del turismo invernale dovuta all'innalzamento del limite d'innnevamento e al venir meno dell'atmosfera invernale nell'altipiano. Il cambiamento climatico provoca anche mutamenti indesiderati del paesaggio nonché maggiori rischi naturali.

D'altra parte, il cambiamento climatico offre anche una serie di opportunità. Le Alpi svizzere, infatti, si trovano ad altitudini più elevate di quelle dei Paesi limitrofi e dovrebbero pertanto beneficiare del cambiamento climatico sotto il profilo dell'attrattiva. Altre opportunità vanno cercate in particolare nel turismo estivo. L'estate in montagna può posizionarsi come alternativa alle vacanze nelle regioni del mediterraneo, sempre più spesso colpite da ondate di calore. Le regioni lacustri svizzere dovrebbero diventare più interessanti per il turismo balneare e le città beneficiare di una certa «mediterraneizzazione».

Il settore turistico è chiamato ad assumere un ruolo attivo nella realizzazione di misure di adattamento e di riduzione degli effetti del cambiamento climatico⁵⁷. Il turismo deve sviluppare modelli di sostenibilità, diversificare al tempo stesso la sua offerta (per esempio potenziando il turismo estivo) e ridurre i rischi. Per far fronte alle sfide legate ai mutamenti climatici e ai pericoli ambientali occorre inoltre migliorare l'efficienza delle risorse.

4.2 La forza del franco come nuova sfida per il turismo svizzero

Come esposto al capitolo 3.5, il turismo svizzero è spesso messo a dura prova o dalle debolezze dell'economia mondiale o dall'apprezzamento del franco, che contribuisce a rincarare ulteriormente le ferie in Svizzera. Non sorprende, pertanto, che l'attuale forza del franco sia una delle principali cause della flessione della domanda, che persiste ormai sin dal 2011. La forza del franco ha aggravato nettamente gli svantaggi in termini di prezzo che la Svizzera accusa rispetto ai suoi principali concorrenti Germania, Francia, Italia e Austria (cfr. cap. 3.4.3). Poiché si presume che il franco rimarrà forte anche in futuro, occorre chiedersi se questo fattore è da considerarsi una sfida a lungo termine per il turismo svizzero.

Nel contesto della crisi del debito pubblico in Europa, l'annuncio della Banca centrale europea (BCE) di voler acquistare illimitatamente i titoli di Stato dei Paesi periferici in caso

⁵⁷ Cfr. FIF, 2011

d'emergenza, ha portato a una certa distensione della situazione. Questa distensione si è fatta sentire anche sui mercati valutari. Da gennaio 2013 il franco svizzero, che da anni è considerato un porto sicuro, si è svalutato nettamente rispetto all'euro, arrivando a toccare per breve tempo quota 1,25 CHF/EUR, livello più basso mai raggiunto da metà 2011 ad oggi. Tuttavia, la pressione al rialzo sul franco dovrebbe continuare a persistere, in quanto la crisi del debito non è ancora risolta, nonostante il suddetto annuncio della BCE.

Nei prossimi anni la situazione dovrebbe normalizzarsi anche per un altro motivo. L'elevata inflazione che grava sui Paesi dell'eurozona aumenterà presumibilmente la competitività sui prezzi del nostro Paese, nonostante la forza del franco. Il cosiddetto differenziale inflazionistico tra la Svizzera e i Paesi dell'eurozona consiste nel fatto che in questi ultimi i prezzi salgono più rapidamente che in Svizzera. Ciò fa sì che le differenze di prezzo tra la Svizzera e l'eurozona si riducono anche in presenza di un corso di cambio nominale invariato. In altre parole, il differenziale inflazionistico fa sì che il franco si svaluti in termini reali nei confronti dell'euro⁵⁸. Grazie a questo processo, gli effetti del franco forte diminuiranno progressivamente nei prossimi anni, sempre ammesso che la Banca nazionale svizzera mantenga il limite di cambio inferiore nei confronti dell'euro. Per questo motivo sarebbe inopportuno considerare il franco forte come una sfida a lungo termine.

Tuttavia, dato che nei prossimi anni questo fattore accentuerà gli svantaggi del turismo svizzero sotto il profilo dei prezzi, gli operatori del settore dovranno perfezionare ulteriormente i loro sistemi d'acquisto e i loro processi interni. Se le aziende adeguano la loro struttura dei costi e attribuiscono a quest'ultima una maggiore importanza rispetto a quanto facevano prima della crisi, indirettamente il franco forte potrebbe esercitare a medio termine un effetto positivo sulla struttura dei costi del nostro turismo.

4.3 L'iniziativa sulle abitazioni secondarie come sfida per il turismo svizzero

L'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie», approvata dal popolo e dai Cantoni l'11 marzo 2012, modifica le condizioni quadro per lo sviluppo turistico ed economico nelle regioni alpine, che sono le più interessate. Il presente capitolo mostra in che modo l'iniziativa si ripercuote sul turismo nelle zone alpine svizzere e quali conseguenze si possono trarre per il settore turistico e i poteri pubblici. A titolo introduttivo viene spiegata l'importanza delle abitazioni secondarie ai fini dello sviluppo turistico ed economico nelle regioni alpine svizzere.

4.3.1 Contesto: le abitazioni secondarie come elemento determinante per lo sviluppo turistico nelle regioni alpine svizzere.

La costruzione e l'utilizzo di abitazioni secondarie sono fattori economici essenziali per le regioni alpine. Secondo le stime, il numero di abitazioni secondarie in queste regioni era di 315 000 unità nel 2010⁵⁹. Nello stesso anno queste abitazioni secondarie hanno prodotto, tra investimenti e sfruttamento, una cifra d'affari complessiva pari a 8 miliardi di franchi. La parte più corposa è costituita dallo sfruttamento delle circa 315 000 abitazioni secondarie, con cui si è generato un fatturato pari a 5,2 miliardi di franchi. Per i lavori di costruzione, ristrutturazione e risanamento sono stati investiti nel 2010 circa 2,9 miliardi di franchi.

Queste somme ricadono su ampie parti dell'economia delle regioni alpine. Oltre ai settori della ristorazione, del commercio, dei trasporti, degli immobili e dei servizi, anche il settore edilizio e i suoi fornitori beneficiano degli impulsi provenienti dal contesto delle abitazioni secondarie. I più recenti sviluppi mostrano l'importanza delle abitazioni secondarie per l'edilizia delle zone alpine. Tra il 2000 e il 2010 sono state costruite nell'arco alpino circa

⁵⁸ Un esempio numerico riportato in allegato illustra le correlazioni che stanno alla base di questo meccanismo.

⁵⁹ Cfr. BAKBASEL, 2013.

4 000 abitazioni all'anno. Il relativo volume degli investimenti si è attestato in media a 1,9 miliardi di franchi all'anno, corrispondenti a circa il 14 per cento della spesa edilizia complessiva in queste regioni.

Per l'industria alberghiera dell'arco alpino, la costruzione e la vendita di abitazioni secondarie sono un importante fattore economico di finanziamento degli investimenti (cfr. cap. 3.4.1). Una sfida essenziale è costituita dal fatto che il rendimento delle aziende alberghiere si situa spesso al di sotto dei costi d'investimento. Ciò si spiega con la forte stagionalità dell'industria alberghiera alpina e con gli elevati costi di realizzazione. A causa di questa costellazione sfavorevole, una parte del capitale investito non frutta alcun reddito. Secondo le presenti stime, questa lacuna di finanziamento si situa in media attorno al 25-35 per cento⁶⁰.

Nel settore alberghiero di categoria superiore delle regioni alpine svizzere – in particolare negli alberghi a 4 e 5 stelle – dagli anni 2000 in avanti questa lacuna è stata colmata sempre più con finanziamenti trasversali derivanti dalla costruzione e dalla vendita di abitazioni secondarie. Tra il 2007 e il 2011 sono stati investiti ogni anno circa 400-450 milioni di franchi per la costruzione e il risanamento di alberghi⁶¹. Secondo le più recenti stime, in questo periodo il volume dei finanziamenti trasversali mediante la costruzione e la vendita di abitazioni secondarie sarebbe stato di circa 60-120 milioni di franchi all'anno, corrispondenti al 15-30 per cento di tutti gli investimenti nell'edilizia. Va anche ricordato che negli ultimi due anni numerosi grossi progetti d'investimento sono stati realizzati soltanto grazie al finanziamento trasversale derivante dalla costruzione e dalla vendita di abitazioni secondarie.

Complessivamente si stima che con le abitazioni secondarie nelle regioni alpine sia stato generato nel 2010 un valore aggiunto pari a 6,4 miliardi di franchi (6,1 % del totale) e che da tali abitazioni dipendano ben 75 000 posti di lavoro (il 7,2 % del totale). Un altro aspetto positivo è quello del gettito fiscale generato dalle abitazioni secondarie. Con esse, infatti, si generano introiti diretti attraverso il valore locativo, l'imposta immobiliare, la tassa per il trapasso di proprietà o l'imposta sugli utili fondiari. D'altra parte, i fatturati e il valore aggiunto connessi alle abitazioni secondarie aumentano il sostrato fiscale (utili, redditi, effetti di ricchezza). Per l'arco alpino svizzero non esistono stime sugli effetti fiscali prodotti dalle abitazioni secondarie, ma l'analisi di singoli casi evidenzia che questi effetti accrescono notevolmente la capacità finanziaria dei singoli comuni. Tendenzialmente, questi introiti incrementano il margine di manovra dei comuni per progetti d'investimento, il che si ripercuote positivamente sull'economia locale e in particolare sul turismo.

Le abitazioni secondarie hanno senza dubbio un'enorme importanza per il turismo e l'economia delle regioni alpine in generale. Che nel contempo rappresentino una sfida per l'arco alpino è un fatto altrettanto evidente. Per le regioni turistiche interessate, infatti, le abitazioni secondarie comportano anche svantaggi e costi⁶².

Quanto al tema delle abitazioni secondarie, le destinazioni alpine si vedono confrontate in particolare con la problematica dei «letti freddi». Le abitazioni secondarie mal sfruttate comportano di regola un aumento dei costi infrastrutturali di base, poiché le infrastrutture devono essere adeguate alle frequenze di punta delle alte stagioni (ossia tra Natale e Capodanno, in febbraio nonché in luglio e agosto) e risultano pertanto mal sfruttate durante il resto dell'anno. L'esistenza di abitazioni secondarie poco utilizzate si ripercuote negativamente anche su come una località e un paesaggio vengono percepiti nonché sull'atmosfera di una destinazione, riducendone la competitività. Inoltre, la costruzione di abitazioni secondarie comporta di regola un elevato consumo del paesaggio, determinando un rialzo dei prezzi dei terreni edificabili. In assenza di contromisure efficaci, ciò può portare

⁶⁰ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2013.

⁶¹ Se si considerano anche gli investimenti nei villaggi di vacanza, gli investimenti totali ammontano a 500 milioni di franchi svizzeri (cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2013).

⁶² Cfr. Grischconsulta, 2013.

a un netto aumento dei costi abitativi per la popolazione locale e, di conseguenza, al suo lento esodo.

Sotto il profilo della politica del turismo, le abitazioni secondarie creano inoltre una situazione di potenziale concorrenza con le forme di alloggio commerciali. Da un lato esse aumentano la pressione concorrenziale a scapito del settore alberghiero, in quanto tendono a promuovere l'«esodo» dei clienti abituali. Dall'altro, la forte domanda di abitazioni secondarie e il conseguente aumento dei prezzi dei terreni edificabili può portare a una tendenza eccessiva alla trasformazione di interi impianti alberghieri in abitazioni secondarie. Alla luce del cambiamento strutturale cui il settore alberghiero deve comunque sottoporsi, ciò non sarebbe di per sé un fatto tanto problematico. Vi è tuttavia il rischio che i «letti caldi» si trasformino in «letti freddi», pregiudicando l'attrattiva delle destinazioni.

Dal punto di vista della politica del turismo e alla luce di quanto appena esposto è molto importante che le abitazioni secondarie esistenti siano gestite e sfruttate meglio. A livello federale questa tematica figura dal 2011 nella legge sulla pianificazione del territorio (art. 8 cpv. 3 lett. c). Nella sua «Guida alla pianificazione direttrice cantonale», l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE ha riassunto le possibilità d'intervento esistenti⁶³.

4.3.2 Conseguenze dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie per il turismo

Le conseguenze dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie per lo sviluppo del turismo e dell'economia nelle regioni turistiche e di montagna maggiormente interessate sono molteplici. Per analizzare le interdipendenze più rilevanti, la SECO ha commissionato due studi⁶⁴. Al fine di tener conto delle incertezze ancora esistenti in merito all'attuazione dell'iniziativa, entrambi gli studi valutano le ripercussioni che quest'ultima potrebbe avere sullo sviluppo turistico ed economico delle zone alpine svizzere illustrando diversi scenari possibili. Nello scenario di base si ipotizza l'attuazione dell'iniziativa secondo l'ordinanza sulle abitazioni secondarie approvata dal Consiglio federale il 22 agosto 2012 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2013⁶⁵. A seconda delle possibili modalità d'attuazione dell'iniziativa sono stati calcolati ulteriori scenari. Oltre all'aspetto della regolamentazione sono state considerate anche le reazioni degli operatori economici di fronte all'imminente modifica delle condizioni quadro.

Entrambi gli studi confermano che le ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie dipendono in modo decisivo dall'impostazione della legislazione esecutiva. Partendo dalle disposizioni della suddetta ordinanza si può affermare che, per quanto riguarda lo scenario di base, sarà colpito soprattutto il settore edilizio e immobiliare.

Ripercussioni sugli investimenti nell'edilizia e sui posti di lavoro:

Nello scenario di base gli studi prevedono che nel 2015 gli investimenti nell'edilizia saranno di circa un miliardo di franchi (5,6 % del totale) inferiori rispetto allo scenario senza iniziativa sulle abitazioni secondarie. Quanto ai posti di lavoro, si prevede entro lo stesso anno una diminuzione pari a circa 8 600 occupati (0,8 % del totale). Entro il 2025 la differenza rispetto allo scenario senza iniziativa dovrebbe ridursi, risultando in un calo di altre 4 800 unità. Più della metà dei posti lavoro perduti riguarderà il settore dell'edilizia.

A corto termine si prevede pertanto che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie provochi importanti perdite sul fronte degli investimenti nell'edilizia e dei posti di lavoro. Sul periodo medio-lungo queste perdite dovrebbero risultare più contenute. Gli operatori economici si adegueranno e saranno investiti maggiori fondi ad esempio nella ristrutturazione e nella trasformazione di immobili già esistenti.

⁶³ Cfr. Ufficio federale dello sviluppo territoriale, 2011.

⁶⁴ Cfr. BAKBASEL, 2013 e BHP - Hanser & Partner AG, 2013.

⁶⁵ Cfr. Consiglio federale svizzero, 2012.

Quanto agli effetti sul turismo, è necessario fare una distinzione tra domanda e offerta. Sul primo fronte occorre considerare in che modo l'attuazione dell'iniziativa influirà sullo sviluppo e sulla struttura della domanda. Per quanto riguarda l'offerta si tratta invece di analizzare gli effetti dell'iniziativa sul finanziamento degli investimenti in infrastrutture alberghiere e d'alloggio. Vanno anche considerate le eventuali ripercussioni sui circuiti di finanziamento nei comuni turistici e sul finanziamento delle infrastrutture turistiche nelle regioni alpine.

In merito al futuro sviluppo della domanda turistica nelle regioni alpine, BAKBASEL prevede nel suo studio una tendenza al rialzo sul lungo periodo, che non sarà seriamente compromessa dall'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Questa previsione è in linea con la valutazione generale degli esperti. In conclusione si può affermare che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie non pregiudica in maniera sostanziale il concreto potenziale di crescita della domanda turistica a medio e lungo termine nel nostro Paese.

Benché la domanda turistica complessiva non dovrebbe risultare compromessa dall'iniziativa, si prevede un cambiamento a livello di struttura della domanda. Secondo lo scenario di base, entro il 2025 la domanda di abitazioni secondarie a scopi non commerciali sarà di 330 milioni di franchi inferiore alla stessa domanda contemplata nello scenario senza iniziativa. In compenso, gran parte di tale domanda si riverserà sul settore alberghiero (+141 mio. di CHF) e sulle abitazioni secondarie ad uso commerciale (+216 mio. di CHF). A lungo termine, dunque, le forme d'alloggio gestite dovrebbero figurare dalla parte dei vincitori.

Il progressivo movimento della domanda verso forme d'alloggio gestite dovrebbe avere un'incidenza positiva sul grado di sfruttamento delle risorse e, di conseguenza, anche sul valore aggiunto per posto letto. Se l'iniziativa sulle abitazioni secondarie venisse attuata secondo l'ordinanza vigente, la domanda turistica dovrebbe essere gestita con più efficienza in termini di spazio e, pertanto, in modo tendenzialmente più sostenibile.

Agli effetti dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie si aggiungono quelli sull'offerta turistica. A questo proposito va detto, innanzitutto, che essi dipendono fortemente non soltanto dalle disposizioni della legislazione esecutiva, ma anche dal futuro contesto di mercato (compresi gli sviluppi sul fronte degli interessi e dell'economia) e dalle future decisioni degli investitori. A causa di questa pluridipendenza è difficile prevedere quali saranno le ripercussioni dell'iniziativa sull'offerta turistica.

Secondariamente occorre rilevare che – quanto alle recenti reazioni degli operatori di mercato – gli istituti di credito interpellati nell'ambito di una consultazione affermano di non aver modificato la loro politica creditizia poiché da una verifica interna dei portafogli dei crediti alberghieri non sarebbero emersi particolari rischi connessi all'iniziativa sulle abitazioni secondarie.

Le ripercussioni dell'iniziativa sull'offerta turistica interessano soprattutto gli investimenti per l'edificazione e la ristrutturazione di alberghi (in particolare quelli di categoria superiore), che nel recente passato venivano sovvenzionati trasversalmente attraverso la costruzione e la vendita di abitazioni secondarie. Sulla base dei volumi di progetto attualmente noti e dell'assunto che l'iniziativa sarà attuata secondo l'ordinanza vigente, è probabile che questi investimenti subiranno una netta flessione con effetto differito nel tempo. Si stima infatti che nel 2016 tali investimenti potrebbero risultare fino a 200 milioni di franchi inferiori rispetto allo scenario senza iniziativa. Questo forte calo sul breve periodo è dovuto al fatto che, a causa del nuovo quadro normativo, diversi progetti che si trovano oggi in fase di pianificazione non potranno più essere realizzati nella loro forma attuale.

Nei prossimi anni questa differenza dovrebbe appianarsi progressivamente dato che a lungo termine gli sviluppi sul fronte degli investimenti nell'edilizia alberghiera dipenderanno in particolare dal contesto di mercato e che gli operatori di mercato si adegueranno gradualmente al nuovo quadro normativo. È probabile che una parte dei progetti d'investimento bloccati o sospesi sarà realizzata più tardi. In che misura questa previsione si concretizzerà dipenderà sia dal contesto di mercato sia dalle disposizioni esecutive,

attualmente non ancora definitive. Si prevede che le ripercussioni dell'iniziativa sugli investimenti nella costruzione di alberghi si faranno sentire maggiormente tra il 2015 e il 2020. Questa fase di transizione sarà caratterizzata da grandi incertezze da parte di tutti gli attori interessati.

Le più difficili condizioni di finanziamento dell'edilizia alberghiera colpiscono in primo luogo il segmento di categoria superiore. A prescindere dalla spinta verso una ridestituzione d'uso esistente già prima dell'iniziativa, le ripercussioni sul segmento da 0 a 3 stelle, composto tradizionalmente da piccole e medie aziende, dovrebbero risultare contenute. Questo discorso vale anche per il settore alberghiero *low cost* (in cui figurano strutture d'alloggio con un'offerta di servizi minima, come ad esempio gli ostelli della gioventù o le aziende quali il Cube di Savognin o il Riders Palace di Laax) che tendenzialmente dovrebbe risultare addirittura potenziato.

Dovrebbero aumentare anche gli investimenti in forme d'alloggio strutturate, che secondo l'attuale ordinanza sulle abitazioni secondarie sono ancora consentite. Lo confermano, da un lato, i cambiamenti previsti sul fronte della domanda e l'esigenza tuttora esistente dei turisti di alloggiare in abitazioni secondarie e, dall'altro, la previsione secondo cui l'industria edilizia e immobiliare, alla ricerca di nuovi modelli di costruzione e finanziamento, punterà su investimenti in nuove forme d'alloggio strutturate.

Inoltre, l'iniziativa sulle abitazioni secondarie inciderà anche sui circuiti di finanziamento nei comuni turistici e sul finanziamento delle infrastrutture turistiche delle regioni alpine. Quanto agli impianti di risalita, la loro attività principale non dovrebbe risentire effetti significativi. Il discorso cambia se si considerano le infrastrutture e le offerte rilevanti per il turismo quali le piscine coperte e termali, i campi da golf, le piste da sci di fondo, i centri congressi, i musei, le reti di sentieri o le infrastrutture di trasporto locali. Dato che tendenzialmente c'è da aspettarsi un calo del gettito fiscale (nello scenario di base BAKBASEL prevede un effetto fiscale negativo per la zona alpina pari a 73 mio. di CHF nel 2025), l'iniziativa sulle abitazioni secondarie dovrebbe incidere negativamente sul finanziamento delle infrastrutture turistiche a livello comunale e delle destinazioni.

4.3.3 Conclusioni

Se la legislazione esecutiva sarà impostata in modo favorevole al turismo, a lungo termine l'iniziativa sulle abitazioni secondarie potrà promuoverne lo sviluppo auspicato, vale a dire una crescita non più incentrata principalmente sull'espansione degli insediamenti, ma soprattutto sul rinnovo, sull'ampliamento mirato e su uno sfruttamento migliore delle strutture turistiche già esistenti.

Questo cambiamento di tendenza nello sviluppo delle regioni turistiche alpine, forzato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, è probabilmente necessario a prescindere dalle disposizioni definitive in materia d'esecuzione. L'inevitabile processo di trasformazione, che nella sua fase transitoria fino al 2020 risulterà probabilmente doloroso, potrebbe essere facilitato notevolmente da una legislazione esecutiva favorevole al turismo.

Tuttavia, l'attuazione rapida ed efficace del cambiamento di paradigma, tanto necessario per lo sviluppo delle regioni turistiche alpine, non dipenderà soltanto dalla legislazione esecutiva. Anche altri fattori, infatti, svolgono un ruolo fondamentale. Per promuovere lo sviluppo del turismo sono soprattutto i Cantoni e le destinazioni a dover semplificare e perfezionare le loro strutture. A tal proposito gli studi commissionati dalla SECO presentano una serie di orientamenti fondamentali⁶⁶.

Tra gli approcci presi in considerazione figurano, tra l'altro, determinati provvedimenti fiscali, quali l'introduzione di una tassa sulle abitazioni secondarie. Sono ipotizzabili anche misure di pianificazione territoriale (zone alberghiere) come pure una politica dei terreni edificabili

⁶⁶ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2013.

proattiva (messa a disposizione di terreni edificabili per progetti alberghieri). Queste e altre misure possono contribuire in modo significativo a sviluppare una destinazione nella direzione voluta. La competenza per un'analisi approfondita e per l'eventuale attuazione ricade principalmente sui Cantoni e sui Comuni interessati. Prima di ricorrere agli strumenti di promozione federali, occorrerebbe garantire una stretta armonizzazione tra Cantoni, Dipartimenti e Uffici federali interessati.

Accanto alle destinazioni, anche le singole aziende, in particolare quelle alberghiere, sono chiamate ad agire. Oggi la disponibilità a cooperare all'interno del settore alberghiero è ancora insufficiente. Per raggiungere dimensioni aziendali ottimali e, in generale, ridurre i costi e aumentare l'efficienza, gli alberghi delle regioni alpine svizzere devono assolutamente modernizzare le loro strutture aziendali. Un importante approccio consiste in una maggiore propensione a intessere rapporti di collaborazione (cfr. cap. 4.1.1). L'iniziativa sulla abitazioni secondarie dovrebbe in ultima istanza accelerare l'inevitabile cambiamento strutturale nel settore alberghiero alpino, già in corso da diverso tempo (cfr. cap. 3.4.1).

La politica della Confederazione in materia di turismo deve favorire in modo sussidiario questi processi di adeguamento del turismo alpino nell'ottica di un sostegno all'auto-aiuto. Alla luce della tematica e delle relative competenze, la responsabilità principale per la valutazione e l'adozione di apposite misure ricade sui Cantoni. Si tratta innanzitutto di accompagnare il cambiamento strutturale, che risulterà presumibilmente accelerato, e di attenuarne gli impatti negativi in caso di necessità. Sarà particolarmente importante il sostegno fornito durante la fase di transizione e d'incertezza, che durerà circa fino alla fine del decennio.

5 Conclusione intermedia: prospettive per il turismo svizzero

5.1 Prospettive congiunturali a breve e medio termine per il turismo svizzero

A breve e medio termine le prospettive per il turismo svizzero si stanno progressivamente rischiarando. Nel corso del 2013 l'eurozona uscirà lentamente dalla recessione, se pur con notevoli differenze tra i Paesi robusti, come la Germania, e i Paesi periferici, su cui gravano programmi di risparmio e altri fattori. Inoltre, la problematica del franco forte si sta leggermente attenuando in virtù del differenziale inflazionistico (cfr. cap. 4.2). Anche dagli spazi economici extraeuropei si attendono soprattutto impulsi moderatamente positivi per il turismo svizzero. Quanto agli Stati Uniti, si prevede in generale un proseguimento della (modesta) ripresa economica. I Paesi emergenti dell'Asia e di altre regioni del mondo, i cui tassi di crescita hanno anch'essi subito una sensibile flessione nel 2012, dovrebbero superare ben presto la fase di debolezza congiunturale. In Cina, ad esempio, i più recenti indicatori confermano che la fase congiunturale più bassa è stata raggiunta e che l'economia comincia a riprendere un andamento più stabile.

Ammesso che la crisi del debito in Europa rimanga sotto controllo e che l'economia mondiale si stabilizzi, la congiuntura svizzera dovrebbe riprendersi rapidamente nel corso dei prossimi due anni. Per il 2013 la SECO prevede una moderata crescita del PIL di 1,3 punti percentuali. Per l'anno successivo, invece, si attende una crescita del 2,1 per cento, in virtù di una ripresa economica più forte.

La maggiore concorrenza sui prezzi e le prospettive congiunturali positive in importanti mercati di provenienza alimentano le speranze che nell'anno turistico 2013 i pernottamenti alberghieri non facciano più registrare una flessione, bensì addirittura un lieve incremento (previsione +0,8 %). I più recenti dati in materia dimostrano che queste speranze non sono infondate. Nella stagione invernale 2012/2013, infatti, i pernottamenti alberghieri si sono situati a un livello nettamente superiore al valore dell'anno precedente (+1,4%).

Dopo il leggero aumento del 2013, a partire dal 2014 il turismo svizzero dovrebbe ritornare su un corso di crescita sostenibile. Per il 2014 BAKBASEL prospetta un aumento dei pernottamenti in albergo del 2 per cento circa. Questo aumento dovrebbe accentuarsi ulteriormente nell'anno turistico 2015, con una crescita del 3 per cento. Stando alle previsioni, sarà soprattutto la domanda estera a lievitare notevolmente, da un lato grazie a una serie di processi di recupero dopo tre anni di flessione e dall'altro, in virtù di una ripresa economica nell'eurozona a partire dal 2014. Tuttavia, la ripresa sarà contenuta, per cui nel 2015 i pernottamenti esteri non toccheranno ancora le cifre raggiunte prima della crisi.

Le regioni alpine dovrebbero beneficiare in maniera più che proporzionale della crescita attesa a partire dal 2014. Negli anni turistici 2014 e 2015 si innescheranno dei processi di recupero significativi. La dinamica di crescita nell'arco alpino riconducibile al previsto forte aumento della domanda estera, tuttavia, non basterà a compensare i cali degli anni turistici 2011 e 2012 e ancor meno le perdite complessive subite dal 2008.

A livello nazionale, nel 2015 i pernottamenti dovrebbero tornare a raggiungere i livelli del 2007. Se ciò si avvererà, l'anno turistico 2015 figurerà tra i migliori degli ultimi due decenni, pur non superando il record del 2008.

5.2 Prospettive a lungo termine

Per il turismo svizzero, oltre alla ripresa della domanda prevista nel periodo 2013-2015 in virtù di ragioni congiunturali, anche le prospettive a lungo termine danno adito a ottimismo. Il posizionamento della Svizzera sui mercati del turismo globali è sufficientemente solido da

consentire al suo turismo di beneficiare dell'enorme potenziale di crescita mondiale in questo campo.

In che misura il nostro Paese potrà sfruttare il potenziale di crescita esistente dipenderà da diversi fattori. Sarà di fondamentale importanza migliorare le condizioni quadro sul lato dei costi e superare i deficit strutturali nelle aziende e nelle destinazioni.

Quanto agli svantaggi concorrenziali sul fronte dei costi, il turismo svizzero dovrà presumibilmente imparare a convivere con un franco forte, benché sia attesa un'imminente distensione. A maggior ragione è necessario sfruttare in modo coerente i potenziali di riduzione dei costi nel settore turistico e a livello di prestazioni preliminari. A tal proposito le esperienze maturate nel recente passato ci permettono di guardare con fiducia al futuro. Nel confronto internazionale, infatti, dal 2001 al 2009 gli svantaggi del turismo svizzero in termini di concorrenza sui prezzi si sono quasi dimezzati a fronte di un corso di cambio CHF/EUR stabile. Ciò è stato possibile perché il turismo svizzero ha beneficiato, in termini relativi, di prestazioni preliminari e costi del lavoro più economici⁶⁷.

In futuro occorre dare assoluta priorità agli sforzi per migliorare la concorrenza sui prezzi del turismo svizzero. Il settore è chiamato ad agire attraverso il perfezionamento delle strutture e lo sfruttamento dei potenziali d'efficienza e di riduzione dei costi. Nel contempo è necessario migliorare costantemente le condizioni quadro per il turismo. Occorre innanzitutto contrastare gli elevati prezzi dei prodotti agricoli e alimentari e intervenire anche su altri elementi di costo, per esempio sul fronte delle costruzioni.

Quanto ai deficit a livello aziendale e di destinazioni, il cambiamento strutturale che si osserva già da anni dovrebbe proseguire. Continuerà anche la tendenza verso strutture meno numerose, ma più grandi. Inoltre, sul piano delle destinazioni assumeranno sempre più importanza le questioni istituzionali e la ripartizione dei compiti tra operatori privati e autorità.

L'iniziativa sulle abitazioni secondarie avrà presumibilmente l'effetto di accelerare il cambiamento strutturale già in atto nel turismo alpino. Quest'accelerazione potrebbe rivelarsi dolorosa a breve termine, ma incidere positivamente sullo sviluppo del turismo svizzero sul lungo periodo. Perché ciò avvenga è necessario che la legislazione esecutiva dell'iniziativa sia intelligente, ossia che tenga conto delle esigenze del settore. Infine, è necessario che nelle regioni turistiche vi sia un ripensamento strategico da parte degli organi responsabili e che siano profusi ulteriori sforzi per far fronte ai deficit strutturali esistenti.

5.3 Rischi per la piazza turistica svizzera

È probabile che in futuro il turismo svizzero saprà sfruttare meglio il suo potenziale di quanto non faccia attualmente. Sussistono tuttavia diversi rischi che potrebbero compromettere questa prospettiva ottimistica.

Quanto agli sviluppi a breve termine, le condizioni del tempo rappresentano il rischio più grande. Condizioni meteorologiche sfavorevoli, come gli inverni con poca neve e pochi giorni di sole, si ripercuotono immediatamente e in maniera marcata sull'affluenza dei turisti. Mentre la domanda interna reagisce in modo molto sensibile alle condizioni del tempo, la domanda estera è meno toccata dagli influssi climatici di breve durata.

Oltre all'aspetto meteorologico, la maggiore minaccia a breve e medio termine rimane tuttora la crisi del debito nell'eurozona, arginata, ma non ancora risolta. I progressi che alcuni Paesi dell'Europa meridionale hanno realizzato nell'adeguare le loro strutture hanno innescato vari effetti collaterali sotto forma di gravi crisi economiche e aumento della disoccupazione. Il

⁶⁷ Cfr. BAKBASEL, 2012b.

difficile compromesso politico – attuare le riforme nel modo più coerente possibile senza perdere l'appoggio della popolazione – comporta il rischio latente che si scateni di nuovo l'incertezza sui mercati finanziari e che le aspettative congiunturali in tutta l'eurozona siano nuovamente deluse. Nel contempo aumenterebbe la pressione al rialzo sul franco svizzero. Anche se la Banca nazionale svizzera dovesse riuscire a mantenere il corso di cambio minimo con l'euro, il riaffiorare della crisi avrebbe conseguenze negative sulla domanda turistica in Svizzera. Un drammatico aggravamento della crisi dell'euro, come il collasso dell'unione monetaria, appare tuttavia improbabile. Nell'UE si nota infatti una forte volontà politica di garantire la coesione dell'unione monetaria anche in futuro.

È anche ipotizzabile che i deficit strutturali nel turismo svizzero aumentino. Un tale scenario sarebbe favorito innanzitutto dalla mancanza di investimenti. Come già esposto nel capitolo 3.6, gli esperti ritengono necessari almeno 500 milioni di franchi all'anno solo per mantenere la qualità e le capacità attuali nel settore alberghiero dell'arco alpino. Già nel contesto odierno, caratterizzato da tassi d'interesse ai minimi storici, il mantenimento del valore edilizio rappresenta una grossa sfida per il settore alberghiero del nostro Paese. La principale causa risiede nella difficile situazione sul fronte dei ricavi, dovuta al contesto congiunturale.

Con l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sussiste ora il rischio che il livello d'investimento relativamente elevato degli ultimi anni non possa essere mantenuto (cfr. cap. 4.3). In questo caso vi sarebbe il pericolo di una perdita del valore edilizio nel settore alberghiero svizzero. Un eventuale calo degli investimenti sarebbe imputabile in un primo momento alle insicurezze legate all'attuazione dell'iniziativa. Finché non sarà chiaro quali lavori potranno essere realizzati, gli investitori tenderanno a sospendere i loro progetti d'investimento. La direzione in cui punteranno gli investimenti dipenderà in larga misura dall'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Secondo le stime degli esperti, un'attuazione sfavorevole al turismo potrebbe portare a un netto calo dei volumi d'investimento. Questi effetti negativi risultanti da una normativa sfavorevole al turismo potrebbero essere ulteriormente aggravati da un aumento dei tassi o da un contesto valutario negativo.

Un calo degli investimenti si tradurrebbe a lungo termine in una perdita di qualità nel settore alberghiero. L'argomento della qualità, che finora giustifica fino a un certo punto l'elevato livello dei prezzi, terrebbe sempre meno. Per l'economia del turismo ne risulterebbe una maggiore pressione anche sul fronte dei prezzi, il che ricadrebbe negativamente sui margini di guadagno e, di conseguenza, sui progetti d'investimento nel settore alberghiero. A lungo termine il turismo svizzero subirebbe così una perdita in termini di competitività.

Sarebbe altrettanto negativo per il turismo svizzero se, contrariamente alle aspettative, gli attuali svantaggi sui prezzi si accentuassero ulteriormente senza un corrispondente aumento della qualità dell'offerta. Come esposto nel capitolo 3.6, il margine d'aumento dei prezzi che il turista straniero sarebbe disposto a sopportare è molto limitato e già in gran parte esaurito. Uno dei motivi che potrebbe causare un calo della concorrenza sui prezzi nel turismo svizzero è il peggioramento del contesto normativo. È ipotizzabile, ad esempio, che singoli comuni colpiti dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie subiscano delle perdite finanziarie e che siano pertanto indotti ad aumentare le aliquote d'imposta per le aziende (turistiche) locali. Anche un atteggiamento di chiusura della Svizzera sul piano internazionale avrebbe tendenzialmente un influsso negativo sulla concorrenzialità del suo turismo.

Infine, anche il cambiamento climatico potrebbe tradursi a lungo termine in un rischio per il turismo svizzero, pur comportando una serie di opportunità. Per sfruttarle, tuttavia, è necessario un grande impegno da parte dell'economia del turismo svizzera. L'offerta di sport invernali, ad esempio, andrebbe sviluppata per tempo. Inoltre, occorre rivolgere particolare attenzione al turismo estivo. Se questi adeguamenti vengono realizzati in maniera lenta o poco coerente, sussiste il rischio che l'offerta turistica locale non possa stare al passo con l'evoluzione delle condizioni climatiche (p. es. minore sicurezza di innevamento).

6 Attuale politica del turismo della Confederazione

Sulla base delle conclusioni riguardanti le prospettive per il turismo svizzero tratte nel capitolo precedente è opportuno chiedersi se l'attuale politica del turismo della Confederazione abbia l'orientamento strategico e gli strumenti di promozione adatti e se disponga di sufficienti mezzi finanziari per sostenere in modo mirato ed efficiente l'economia del turismo nell'affrontare le imminenti sfide. È questa la tematica cui è dedicato il presente capitolo. Saranno trattati dapprima l'orientamento strategico nonché l'attuale esecuzione della politica del turismo, riconsapeata nel 2010. Sarà poi analizzata la risposta della politica del turismo alla crisi finanziaria ed economica e alla problematica del franco forte. In base a queste analisi, infine, sarà rilevata la necessità d'intervento della Confederazione in materia di politica del turismo.

6.1 Obiettivi, orientamento strategico ed esecuzione della politica del turismo della Confederazione

6.1.1 Obiettivi della politica del turismo

La *vision* del Consiglio federale, su cui poggia la nuova politica del turismo definita nel 2010, è quella di una piazza turistica svizzera attrattiva e proficua. L'obiettivo sovraordinato è dunque quello di un turismo che sfrutti il suo enorme potenziale, crei posti di lavoro e contribuisca alla qualità di vita e al benessere del nostro Paese. Il Collegio auspica inoltre che il nostro turismo mantenga la sua rilevanza nel contesto economico svizzero e guadagni quote di mercato nell'arco alpino europeo.

Sulla base di questa *vision*, il Consiglio federale ha formulato quattro obiettivi nell'ambito della Strategia di crescita 2010. La politica del turismo della Confederazione deve

1. migliorare le condizioni quadro per le imprese turistiche,
2. rafforzare l'attrattiva dell'offerta turistica,
3. potenziare la presenza sul mercato della Svizzera quale destinazione turistica, e
4. tener conto dei principi dello sviluppo sostenibile.

6.1.2 Orientamento strategico e strumenti della politica del turismo

Con la sua politica del turismo il Consiglio federale si propone dunque, come obiettivo principale, di migliorare le condizioni quadro per le imprese turistiche svizzere. Le imprese sono i principali garanti di una politica del turismo orientata alla crescita, essendo le uniche a poter creare valore aggiunto e posti di lavoro. Come seconda priorità, la politica del turismo della Confederazione prevede una serie di strumenti incentrati sulla domanda e sull'offerta, volti a una promozione mirata delle piazze turistiche (cfr. fig. 23).

Figura 23: Panoramica della politica della Confederazione in materia di turismo



Fonte: Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera 2010

Sia il miglioramento delle condizioni quadro sia la promozione della piazza turistica poggiano su due pilastri. Per puntare a un miglioramento delle condizioni quadro, le tematiche rilevanti per il turismo vengono sollevate e sviluppate tempestivamente attraverso un «*issue management*» strategico. In tal modo si garantisce che la politica del turismo possa occuparsi e reagire con prontezza ai cambiamenti di contesto. Inoltre, i punti d'intersezione con altri ambiti politici di rilievo quali la politica agricola, lo sviluppo territoriale o la politica ambientale vengono elaborati in modo proattivo al fine di dare maggior peso agli interessi del turismo. Si tratta di un aspetto importante, in quanto il turismo – in qualità di settore trasversale – è direttamente interessato da numerose decisioni politiche.

La Confederazione promuove inoltre la piazza turistica in modo mirato, in primo luogo sostenendo l'economia del turismo nel suo impegno volto a incrementare l'attrattiva dell'offerta. A tal proposito la politica del turismo dispone di due strumenti concreti: Innotour e la Società svizzera di credito alberghiero (SCA). Con i suoi aiuti finanziari la Confederazione provvede in secondo luogo affinché la presenza sul mercato della piazza turistica svizzera sia convincente, omogenea e rivolta a turisti sia stranieri sia svizzeri. Nella sua politica di crescita 2010 il Consiglio federale punta quindi sullo sviluppo e perfezionamento mirato degli strumenti di politica del turismo di comprovata efficacia. Si sono introdotte, inoltre, anche diverse innovazioni. Esse comprendono sostanzialmente il rafforzamento dei compiti trasversali della politica del turismo, l'istituzione di un «*issue management*» strategico e la revisione totale della promozione dell'innovazione nel settore turistico (Innotour).

6.1.3 Esecuzione della politica del turismo della Confederazione mediante programmi di attuazione

Una delle novità fondamentali della strategia di crescita 2010 è stata l'introduzione dei programmi di attuazione quale fondamento per l'esecuzione della politica del turismo della

Confederazione. Essi definiscono una serie di punti tematici fondamentali e identificano, nell'ambito dei quattro orientamenti della politica del turismo, i progetti chiave da attuare in via prioritaria. Il primo programma di attuazione per il periodo 2012-2015 è stato pubblicato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) nella primavera del 2012⁶⁸. Esso comprende otto campi d'azione con in tutto 30 progetti chiave, di cui circa due terzi mirano a migliorare le condizioni quadro per le imprese turistiche e un terzo a promuovere la piazza turistica (cfr. tab. 1).

Tabella 1: Panoramica dei progetti chiave del Programma di attuazione 2012-2015

Campi d'azione (CA)	Progetti chiave
CA1: Basi della politica del turismo	1) Proseguire e sviluppare il Conto satellite del turismo (CTS) 2) Proseguire e ottimizzare la Statistica della ricettività turistica (HESTA) 3) Introdurre la Statistica del settore paralberghiero (PASTA) 4) Proseguire e sviluppare le statistiche del settore turistico già esistenti (benchmarking, previsioni) 5) Elaborare basi di conoscenze su temi prioritari per la politica del turismo 6) Consolidare il Forum Turismo Svizzera (FTS) 7) Creare e introdurre la newsletter «Politica internazionale del turismo»
CA2: Cooperazione internazionale	8) Finalizzare la collaborazione nell'ambito dell'OMT 9) Finalizzare la collaborazione nell'ambito del Comitato per il turismo dell'OCSE 10) Potenziare gli scambi con l'UE in materia di politica del turismo 11) Sviluppare in modo mirato la collaborazione in materia di politica del turismo nell'arco alpino 12) Sfruttare le potenziali sinergie tra politica del turismo e cooperazione allo sviluppo economico
CA3: Integrazione nella politica economica	13) Ottimizzare la collaborazione tra nuova politica regionale e politica del turismo 14) Integrare le esigenze della politica del turismo nella politica economica generale
CA4: Coordinamento e cooperazione nell'ambito della politica federale	15) Instaurare una forma di collaborazione strutturata con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) 16) Tracciare un bilancio della situazione per verificare il rispetto dei principi dello sviluppo sostenibile nella politica del turismo 17) Instaurare una forma di collaborazione strutturata con l'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) 18) Sfruttare le possibilità offerte dall'agriturismo 19) Sfruttare le potenziali sinergie tra politica del turismo e politica energetica
CA5: Promozione di innovazione, collaborazione e sviluppo delle	20) Rafforzare lo scambio di esperienze tra i promotori dei progetti Innotour 21) Intensificare l'attività di informazione sul turismo svizzero in

⁶⁸ Cfr. SECO, 2012b.

Campi d'azione (CA)	Progetti chiave
conoscenze nell'ambito del turismo svizzero (Innotour)	generale svolte dalla SECO 22) Sostenere la piattaforma innovativa Milestone 23) Sostenere progetti modello di Innotour di tipo bottom up 24) Avviare e sostenere progetti modello di Innotour di tipo top down
CA6: Promozione del settore alberghiero (SCA)	25) Esaminare le opzioni strategiche per la Società svizzera di credito alberghiero (SCA) e adeguare le basi legali 26) Attuare misure di sostegno agli investimenti volti a rinnovare le infrastrutture ricettive
CA7: Promozione turistica (Svizzera Turismo)	27) Realizzare il programma d'impulso 2012–2013 per attenuare la forza del franco 28) Allestire il progetto «Concetto d'ispirazione Re-Invent Summer» 29) Rispettare i principi dello sviluppo sostenibile
CA8: Coordinamento e cooperazione nella promozione della piazza economica della Confederazione	30) Sfruttare le potenziali sinergie tra il marketing turistico e il marketing per l'accesso ai mercati esteri del settore agricolo svizzero

Fonte: SECO

Oltre a specificare la strategia di crescita 2010 e a definire una serie di priorità a livello d'esecuzione della nuova politica del turismo, il programma di attuazione 2012-2015 consente al Consiglio federale di tracciare un bilancio sul turismo in Svizzera. Un tale bilancio sarà tracciato ogni quattro anni. L'obiettivo è quello di analizzare la situazione attuale del turismo svizzero, di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi di politica del turismo e di modificare – ove necessario – le priorità della Confederazione in questo campo. I risultati del primo bilancio, previsto per il 2014, confluiranno nella riformulazione del prossimo programma di attuazione quadriennale 2016-2019 e fungeranno da base per le richieste di finanziamento degli strumenti di promozione turistica del Consiglio federale per il periodo di legislatura 2016-2019.

A un anno dalla pubblicazione del programma di attuazione 2012-2015, il presente rapporto sul turismo consente di tracciare, prima del previsto, un bilancio intermedio sull'esecuzione della politica del turismo sulla base di detto programma. Questo bilancio intermedio, a sua volta, costituisce una base ideale per l'esecuzione della politica del turismo. Lo stato d'avanzamento dei progetti chiave corrisponde a grandi linee a quanto originariamente pianificato, per cui non sussiste al momento la necessità di sostanziali modifiche.

6.1.4 Stato d'avanzamento di alcuni progetti chiave negli otto campi d'azione

Campo d'azione 1: Basi della politica del turismo

Uno dei progetti più importanti del campo d'azione 1 consiste nello sviluppo di una piattaforma di scambio per le questioni strategiche della politica del turismo. A questo proposito la SECO ha svolto il 15 novembre 2012 il primo «Forum Turismo Svizzera» (FTS)⁶⁹. L'FTS 2012, cui hanno partecipato rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, dell'economia turistica nonché esperti degli ambienti scientifici e consulenti – ha evidenziato che nel turismo svizzero sussiste un grande fabbisogno di coordinamento tra i

⁶⁹ Cfr. www.tourismusforumschweiz.ch.

vari operatori. Soddisfatta delle esperienze raccolte con il forum 2012, d'ora in poi la SECO intende svolgere l'FTS una volta all'anno.

Occorre menzionare a questo punto anche i progetti chiave da 1 a 4, che sono incentrati sullo sviluppo mirato e sul perfezionamento delle basi statistiche in materia di turismo e che procedono secondo la tabella di marcia. A tal proposito va sottolineato che la prevista introduzione di una statistica per il settore paraalberghiero (progetto chiave n. 3) consentirà di migliorare notevolmente le basi statistiche sul turismo svizzero.

Campo d'azione 2: Cooperazione internazionale

Il campo d'azione 2 comprende i progetti chiave da 8 a 12, il cui obiettivo è rafforzare e focalizzare la cooperazione internazionale in materia di turismo, come previsto nel programma di attuazione. Occorre sottolineare che nel 2012 la Svizzera è stata eletta nel Comitato per il turismo dell'OCSE; insieme ad altri otto Paesi, è dunque membro dell'organo direttivo di tale comitato. Grazie a questo impegno, il nostro Paese potrà far confluire i suoi interessi nei lavori del Comitato del turismo OCSE e influenzare in maniera decisiva lo sviluppo della politica del turismo di tale organizzazione.

Campo d'azione 3: Integrazione nella politica economica

Nel campo d'azione 3 la tematica principale è il perfezionamento della cooperazione tra politica del turismo e Nuova politica regionale (NPR). Al fine di armonizzare l'impiego degli strumenti di promozione dei due ambiti politici, comunicare la procedura comune e strutturare la cooperazione dei due settori di competenza della SECO è stato elaborato un «*Memorandum of Understanding*».

Il grande fabbisogno di armonizzazione tra NPR e politica del turismo scaturisce dalle intense attività di sostegno ai progetti turistici profuse dal 2008 nell'ambito della NPR e previste anche in futuro. Con l'obiettivo di sostenere il cambiamento strutturale nel turismo e sulla base di convenzioni di programma con i Cantoni, la Confederazione parteciperà a fondo perduto a costi di progetto e concederà prestiti per progetti infrastrutturali. Tra il 2008 e il 2011 la Confederazione ha promosso tramite la NPR 485 progetti turistici, il che corrisponde al 39 per cento di tutti i progetti sostenuti attraverso la NPR in questo periodo. Quanto agli importi, sono stati concessi circa 25 milioni di franchi sotto forma di contributi a fondo perduto e 98 milioni sotto forma di mutui. A queste somme si aggiungono le prestazioni equivalenti dei Cantoni, prescritte dalla legge, che questi ultimi possono versare sotto forma di contributi a fondo perduto anche quando l'equivalente da parte della Confederazione è costituito da un mutuo.

Dalla valutazione delle opzioni strategiche della SCA (cfr. campo d'azione 6) e dalla discussione politica sulla promozione del settore alberghiero è emersa, in particolare, la necessità di dare maggior peso all'armonizzazione degli strumenti di promozione NPR e SCA. I risultati della valutazione della SCA e il raffronto internazionale delle promozioni statali del settore alberghiero dimostrano che un'armonizzazione ideale dei due strumenti di promozione ne potrebbe incrementare l'efficacia. Il motivo risiede nella complementarità dei due strumenti. Accanto alla SCA, anche la NPR può sostenere in modo diretto progetti alberghieri se i relativi investimenti delle singole imprese generano esternalità positive non compensate. Determinate infrastrutture alberghiere accessibili al pubblico, come ad esempio le sale riunioni, i centri benessere, i bagni o le piste da curling coperte, possono essere sostenute dalle regioni turistiche attraverso la NPR in quanto parte della catena di creazione del valore. Nel contempo, i progetti NPR finalizzati a colmare i deficit strutturali migliorano a livello di destinazioni turistiche le probabilità di successo dei progetti alberghieri. D'altra parte, anche gli alberghi sostenuti dalla SCA possono contribuire notevolmente al successo dei progetti NPR volti a incrementare l'attrattiva di una destinazione. Alla luce di questa

complementarietà e delle reciproche esternalità positive, si può concludere che la perfetta armonizzazione di questi due strumenti federali di promozione contribuisce allo sfruttamento delle sinergie.

Esempi di promozione del settore alberghiero tramite SCA e NPR

a) Sostegno a favore della «*Hostellerie Rigi-Kaltbad*»

Il progetto Rigi-Kaltbad esemplifica come il coordinamento tra i vari strumenti di promozione della Confederazione possa portare a esternalità positive. In questo caso la SCA ha sostenuto il risanamento della «*Hostellerie Rigi-Kaltbad*» con un mutuo a tasso favorevole. Questo risanamento è stato integrato nella strategia di marketing e posizionamento intercantonale «Rigi Plus: ein Berg eine Region», cofinanziata dalla NPR, come pure nel progetto Botta per lo sviluppo della destinazione Rigi. Con questo investimento a favore della «*Hostellerie Rigi-Kaltbad*» è stato dato un contributo sostanziale al successo della nuova catena di valore della destinazione Rigi. Nel contempo, la «*Hostellerie Rigi-Kaltbad*» può beneficiare della valorizzazione della destinazione e del previsto aumento dell'affluenza di turisti.

b) Ampliamento dell'albergo *La Val* a Brigels

La ristrutturazione e la trasformazione dell'albergo *La Val* di Brigels in un edificio della categoria quattro stelle+ ha reso necessaria la costruzione di un centro benessere. Questo centro è accessibile sia agli ospiti dell'albergo sia ai turisti esterni che si trovano a Brigels o nei dintorni. La nuova offerta incrementa la creazione di valore aggiunto dell'intera regione poiché è l'unica di questo tipo nell'intera destinazione turistica. Inoltre, il centro benessere integra in modo ideale il campo da golf e gli impianti sciistici di Brigels. In questo modo il centro benessere ha soddisfatto le condizioni perché un singolo albergo sia sostenuto attraverso la NPR.

Campo d'azione 4: Coordinamento e cooperazione nell'ambito della politica federale

Il rafforzamento dei compiti trasversali a cui punta la nuova politica del turismo viene realizzato nell'ambito di diversi progetti chiave. Al momento, l'attenzione principale è rivolta alla cooperazione strutturata con l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (progetto chiave n. 15), la cui importanza è nuovamente aumentata in seguito all'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. L'ARE, infatti, è l'organo federale competente per l'elaborazione della relativa legislazione esecutiva.

Attualmente, la tematica delle abitazioni secondarie è il principale oggetto di discussione nell'ambito della collaborazione tra SECO e ARE. Dato che l'ARE è anche il servizio specializzato della Confederazione per lo sviluppo sostenibile, anche in questo campo vi è una stretta collaborazione tra i due organismi statali. Tracciando una serie di bilanci della situazione sui principi dello sviluppo sostenibile s'intende garantire che tanto il pacchetto di misure proposto (cfr. cap. 7) quanto la politica della Confederazione nel suo complesso tengano debitamente conto di detti principi.

Campo d'azione 5: Promozione di innovazione, collaborazione e sviluppo delle conoscenze nell'ambito del turismo svizzero (Innotour)

Dal 1° febbraio 2013 è in vigore la legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo nella sua versione riveduta. Per il periodo 2012-2015 il Parlamento ha stanziato un budget annuo pari a 5 milioni di franchi. Il nuovo orientamento dello strumento di promozione Innotour si sta dimostrando valido. Finora sono stati sostenuti circa 30 progetti. La terza priorità, che consiste nello sviluppo delle conoscenze (compreso il loro trasferimento) ha sinora svolto un ruolo importante. È stato

possibile sostenere numerosi progetti volti a migliorare le basi conoscitive nel turismo svizzero.

Esempi della promozione Innotour

a) Progetto Innotour «Insediamento di villaggi di vacanze e alberghi – linee guida per Comuni, autorità e promotori del turismo»

In Svizzera i numerosi progetti per villaggi di vacanze e *resort* attualmente in fase di pianificazione sono oggetto di animate discussioni. L'insediamento di strutture turistiche è una strategia molto promettente per far sì che una meta turistica esistente si sviluppi in modo durevole. Con l'insediamento di villaggi turistici e *resort* operativi sul lungo periodo e promossi secondo una strategia di marketing strutturata a livello internazionale si può aumentare il numero di letti caldi proprio nelle piccole località turistiche con pochi alloggi, incrementando così l'attrattiva di una destinazione. Con il progetto Innotour «Insediamento di villaggi di vacanze e alberghi: linee guida per comuni, autorità e promotori turistici» è stata elaborata una guida che può servire da riferimento nel processo di insediamento. Da essa si evince il ruolo che un Comune può svolgere nello sviluppo di una destinazione. L'obiettivo della guida è quello di sostenere le parti interessate nel prendere le giuste decisioni, puntualmente e d'intesa con gli attori rilevanti, in modo che il processo d'insediamento possa andare a buon fine nel modo più efficiente ed effettivo possibile.

b) Progetto Innotour «Gestione delle destinazioni turistiche della 3^a generazione»

Oggi, le destinazioni vengono ancora intese come zone ben definite in termini geografici e strutturali. Dato che varie categorie di turisti tendono sempre più a consumare una vasta gamma di prodotti in zone diverse, secondo i responsabili del progetto Innotour «Gestione delle destinazioni turistiche della 3^a generazione» questo concetto di destinazione non corrisponde più al comportamento della domanda. Il modello sangallese per la gestione delle destinazioni di terza generazione dovrebbe pertanto sostituire il principio territoriale inteso in senso stretto. In 6 destinazioni pilota si mira pertanto a sviluppare l'organizzazione delle prestazioni in modo sempre più orientato ai processi. Per ogni campo aziendale strategico si vogliono coordinare lo sviluppo dei prodotti, il marketing, la vendita, la messa a disposizione della catena delle prestazioni e la fidelizzazione della clientela. Si viene così a creare per ogni campo aziendale una rete che comprende diversi operatori. In specifici campi aziendali strategici, i responsabili della gestione delle destinazioni svolgono così una funzione di coordinamento sia all'interno sia tra le singole reti. Con le nuove strutture si vogliono identificare tempestivamente nuovi campi aziendali e definire i processi necessari per sfruttare i nuovi potenziali di clientela che si vengono a creare. Il modello sangallese per la gestione delle destinazioni della 3^a generazione dovrebbe pertanto influenzare positivamente la forza innovativa e la competitività delle destinazioni pilota. Al termine del progetto, inoltre, le conoscenze acquisite verranno rese accessibili a un ampio pubblico.

Campo d'azione 6: Promozione del settore alberghiero (SCA)

Uno dei principali progetti chiave del programma di attuazione 2012-2015 è il progetto numero 25, che prevede l'esame delle opzioni strategiche della SCA. L'obiettivo è quello di studiare le future possibilità di sviluppo della società e di gettare le fondamenta per il successivo adeguamento delle basi legali.

In questo contesto è stata effettuata anche una valutazione delle attività di promozione della Società svizzera di credito alberghiero⁷⁰, che ha dato risultati molto positivi. Infatti, tra il 2007 e il 2012 la SCA è riuscita ad ampliarle in modo costante. Il portafoglio dei crediti concessi nel periodo in esame, infatti, è cresciuto da 90 a 135 milioni di franchi (+50 %). Questo

⁷⁰ Cfr. Helbling Business Advisors AG, 2013.

potenziamento è stato possibile grazie all'autofinanziamento, vale a dire che la SCA ha sopportato da sola i costi aziendali e del rischio. Durante il periodo in esame è stato possibile ridurre di quasi un quarto le spese per il personale e per il materiale. Secondo i risultati della valutazione, nello stesso periodo le rettifiche di valore e gli accantonamenti sono stati ridotti dal 25 al 16 per cento del portafoglio crediti. Parallelamente al potenziamento delle attività di promozione si sono dunque ridotti i rischi connessi a tale portafoglio. La valutazione ha anche evidenziato che l'attività della SCA ha un influsso positivo sulla concorrenzialità delle aziende alberghiere. Gli investimenti cofinanziati dalla SCA hanno determinato un aumento di quasi un quarto del numero di letti e collaboratori nei rispettivi alberghi.

L'importanza economica della SCA si evince dal volume d'investimento a favore del settore alberghiero svizzero finanziato dalla società. Secondo le stime, tra il 2007 e il 2012 gli investimenti nel settore alberghiero dell'arco alpino svizzero sono ammontati in media a 500 milioni di franchi all'anno. A fronte di questa cifra, gli investimenti cofinanziati dalla SCA si sono attestati a 139 milioni di franchi. Tra il 2007 e il 2012 la quota di investimenti cofinanziati dalla SCA nell'arco alpino si attesta dunque a circa il 28 per cento. La SCA ha anche valutato notevoli volumi d'investimento, finanziati successivamente dalle sole banche. In questo caso la Società svizzera di credito alberghiero ha funto da «marchio di certificazione».

Le ripercussioni sulle singole imprese e la rilevanza economica della SCA comprovano l'influsso positivo che la società esercita sulla competitività del settore alberghiero nell'ambito della sua sfera di competenza. Le prestazioni di consulenza della SCA integrano il suo ruolo di società di credito e contribuiscono anch'esse a migliorare la competitività del settore in questione.

Secondo quanto emerge da sondaggi presso clienti, banche e organi cantonali di promozione dell'economia e da workshop e colloqui con esperti, i clienti della SCA sono più che soddisfatti delle procedure di finanziamento e delle prestazioni di consulenza della società. Quasi tutti gli interpellati raccomanderebbero la SCA a terzi. Anche le banche valutano positivamente la collaborazione con la SCA e ritengono importante o addirittura decisiva la partecipazione della società ai progetti d'investimento. La SCA, inoltre, non viene percepita come una concorrente. Il giudizio degli organi cantonali di promozione dell'economia, per contro, è ambivalente. Alcuni di essi auspicano una maggiore promozione del settore alberghiero da parte della SCA, senza però mettere in discussione il principio dell'autofinanziamento.

Tuttavia, nell'ambito delle analisi svolte dalla SECO per valutare le opzioni strategiche della SCA è stato identificato un certo fabbisogno di perfezionamento a livello di promozione del settore alberghiero. In questo campo, oltre alla suddetta armonizzazione tra SCA e NPR (cfr. campo d'azione 3), è necessaria una modernizzazione delle disposizioni esecutive.

Va menzionato, infine, anche il progetto chiave numero 26, incentrato su misure della SCA tese ad attenuare gli influssi negativi del franco forte sul turismo svizzero (cfr. cap. 6.4.3 seguente).

Campo d'azione 7: Promozione turistica (Svizzera Turismo)

Con il suo marketing turistico nazionale, l'organizzazione Svizzera Turismo contribuisce in maniera essenziale e con successo a incrementare l'attrattiva del nostro Paese come meta turistica. Svizzera Turismo persegue una strategia duale che consiste, da un lato, nel mantenere la posizione di mercato in Svizzera e nei Paesi europei vicini e, dall'altro, nell'accedere e puntare in modo più sistematico ad altri mercati emergenti al di fuori dell'Europa. Le attività di Svizzera Turismo svolte nell'ambito del progetto chiave 27 hanno contribuito nettamente ad attenuare gli effetti negativi del franco forte (cfr. cap. 6.4.2).

Campo d'azione 8: Coordinamento e cooperazione nella promozione della piazza economica della Confederazione

Nel periodo 2012-2015 si intendono sfruttare meglio i potenziali di sinergia tra il marketing turistico nazionale e il marketing dei prodotti agricoli svizzeri. La cooperazione a livello di progetti, cui è rivolta l'attenzione principale, si sta dimostrando efficace. Questo discorso vale soprattutto per i preparativi in vista dell'esposizione mondiale «Milano 2015», nei quali Svizzera Turismo è stata coinvolta.

6.2 Politica del turismo della Confederazione nel raffronto internazionale

Sono sempre più numerosi i Paesi che scoprono e promuovono il turismo quale settore di potenziale espansione. Oltre a promuovere la domanda, viene dato sempre più peso allo sviluppo dell'offerta turistica. Pertanto, molti Paesi hanno adottato strategie turistiche volte a incrementare la competitività nell'economia del turismo nazionale⁷¹. Per raggiungere tale obiettivo, questi Paesi si focalizzano principalmente sull'aumento della qualità e sullo sviluppo dei prodotti. In questo contesto si punta sempre più sul miglioramento della sostenibilità e su una maggiore diversificazione dell'offerta. Queste strategie turistiche, sempre più attente al carattere trasversale del turismo, tengono conto dei punti d'intersezione con altre politiche settoriali. Infine, si sta sempre più affermando nei Paesi dell'OCSE la convinzione secondo cui uno sviluppo del turismo positivo dipenda fortemente dalla collaborazione tra politica del turismo nazionale, autorità regionali e locali e industria del turismo.

Dall'analisi dei più recenti sviluppi delle politiche turistiche dei Paesi dell'OCSE si può concludere che la politica svizzera in materia è ben posizionata nel raffronto internazionale. Prima di tutto la Svizzera dispone di una strategia che è già stata concretizzata mediante i programmi di attuazione. In secondo luogo questa politica è integrata nella politica economica e prevede un dialogo istituzionalizzato con Cantoni ed economia del turismo. Quest'integrazione è stata addirittura approfondita e istituzionalizzata una prima volta nel 2012 mediante lo svolgimento del Forum Turismo Svizzera. Con la SCA, Innotour, Svizzera Turismo e anche la NPR, il nostro Paese dispone di strumenti di promozione di comprovata efficacia che aumentano l'attrattiva dell'offerta e consolidano la presenza sul mercato della Svizzera come meta turistica.

Oltre al raffronto con le strategie turistiche dei Paesi dell'OCSE, è utile in particolare paragonare la politica in materia di turismo della Svizzera con quella dei nostri vicini Germania, Francia, Italia e Austria. Da questo paragone si vede che nei cinque Paesi sia gli obiettivi sia le strategie in materia di politica del turismo sono analoghi. Quanto agli obiettivi, l'attenzione principale è rivolta ovunque all'aumento della concorrenzialità dell'economia turistica. A tal fine sono previste in particolare misure per incentivare la domanda e per migliorare condizioni quadro e qualità. Anche l'aspetto della sostenibilità rientra negli obiettivi di tutti i Paesi. Esistono in parte delle differenze sul piano degli strumenti di promozione diretta che vengono impiegati e soprattutto su quello del loro finanziamento.

Per quanto riguarda la promozione dell'innovazione, la Svizzera vanta un posizionamento relativamente buono. Tra i Paesi presi in esame, il nostro è l'unico a disporre, con Innotour, di uno strumento di promozione diretta di durata illimitata che promuove, accanto allo sviluppo e al trasferimento delle conoscenze, anche le innovazioni e la cooperazione. I programmi analoghi di cui dispongono Austria, Germania, Francia e Italia non sono incentrati tanto sull'innovazione, quanto piuttosto sulla promozione della formazione e della ricerca nel turismo. In Austria, tuttavia, esiste dal 2011 uno strumento di promozione a tempo

⁷¹ Cfr. OCSE 2012.

determinato, ossia il «*Bund-Länder-Innovationsmillion*», basato su principi analoghi a quelli di Innotour e volto a sostenere progetti faro di carattere innovativo⁷².

La promozione del turismo svizzera è valida anche sotto il profilo dei fondi stanziati a favore delle organizzazioni nazionali per la promozione delle destinazioni. Mentre nei Paesi circostanti i budget sono rimasti più o meno stabili negli ultimi anni (Austria e Germania) o sono calati (Italia), quelli di Svizzera Turismo e di Atout France⁷³ sono stati incrementati. Rispetto alle altre organizzazioni nazionali di marketing del turismo, Turismo Svizzera disponeva nel 2011 di un buon budget.

Le differenze più evidenti emergono dal raffronto delle attività nazionali di promozione del settore alberghiero⁷⁴. Mentre la SCA concede soprattutto mutui di grado posteriore, la *Hotel- und Tourismusbank* ÖHT austriaca, ad esempio, può anche concedere contributi a fondo perduto o fideiussioni. Essa offre inoltre altri servizi, in particolare nel campo della consulenza⁷⁵. In Germania e Francia la promozione del settore alberghiero è meno intensa. In Germania, la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* KfW può concedere mutui a tassi favorevoli e fideiussioni. In Francia la Oséo concede, in qualità di istanza incaricata, mutui parzialmente scontati. In Italia esistono programmi di promozione soprattutto a livello regionale⁷⁶.

Oltre ai suddetti strumenti di promozione nazionali, nei Paesi presi in esame esistono altri meccanismi di sostegno. I nostri vicini beneficiano in particolare del fondo strutturale dell'Unione europea, che stanziava fondi a favore del turismo. Si può tuttavia affermare, per concludere, che le basi strategiche della politica del turismo svizzera corrispondono agli standard internazionali e che nel raffronto internazionale la politica della Confederazione in materia di turismo è complessivamente più che valida.

6.3 Excursus: possibilità di istituire una banca del turismo sul modello austriaco⁷⁷

6.3.1 Contesto

Mediante due postulati approvati dal Parlamento (Baumann, 12.3495 e Hassler, 12.3562), il Consiglio federale è stato incaricato di esaminare l'ipotesi di istituire una banca del turismo sul modello austriaco. Per illustrare gli adeguamenti necessari per la realizzazione di un simile progetto può essere utile presentare le differenze tra la SCA e la *Hotel- und Tourismusbank* (ÖHT) austriaca. Il raffronto viene effettuato sulla base di quattro campi tematici «mandato legale e politica del turismo», «tipologia e impiego degli strumenti di promozione», «Governance» e «Finanziamento». Più avanti si valuta la necessità di istituire una tale banca.

6.3.2 Mandato legale e politica del turismo

Il mandato di promozione della ÖHT è più ampio di quello della SCA, soprattutto in termini di destinatari e portata. Mentre la ÖHT può sostenere tutte le PMI turistiche nell'intero Paese, l'attività di promozione della SCA si limita alle aziende alberghiere nelle zone turistiche e nelle località di cure termali. Il 66 per cento dei destinatari sostenuti dalla ÖHT nel 2012 è costituito da aziende alberghiere e il 26 per cento da aziende attive nel ramo della

⁷² Cfr. BMWFJ e ÖHT, 2011.

⁷³ Atout France è l'organizzazione nazionale francese per il marketing delle destinazioni.

⁷⁴ Cfr. BHP - Hanser & Partner AG, 2012.

⁷⁵ Nel capitolo 6.3 viene effettuato un paragone tra SCA e ÖHT.

⁷⁶ Le analisi mostrano che proprio nell'Alto Adige vi è un'intensa promozione statale del settore alberghiero.

⁷⁷ A prescindere dal capitolo 6.3.6, le seguenti spiegazioni si basano su PWC, 2013

gastronomia. Nei rimanenti casi il sostegno è andato a impianti infrastrutturali quali agenzie di viaggio, stazioni di innevamento, campi da golf o impianti per il tempo libero. L'ÖHT è il principale strumento della promozione turistica austriaca e funge da interlocutore principale per il coordinamento di tutte le questioni di finanziamento (One-Stop-Shop). La SCA, per contro, è uno dei tanti strumenti di promozione turistica a livello federale. Contrariamente alla Svizzera, in Austria la cooperazione tra autorità nazionali e regionali in materia di promozione del settore alberghiero è istituzionalizzata. Anche sul piano delle finalità sussistono notevoli differenze: mentre la ÖHT mira a un miglioramento e a una valorizzazione delle strutture alberghiere, la SCA si adopera principalmente per incrementare la competitività delle singole strutture alberghiere.

6.3.3 Tipologia e impiego degli strumenti di promozione

Rispetto alla SCA, la ÖHT dispone di un ventaglio di strumenti più ampio e può concedere, oltre ai mutui, anche contributi a fondo perduto o fidejussioni nonché promuovere cooperazioni, innovazioni e start-up. I vari strumenti di promozione della ÖHT possono essere impiegati congiuntamente e, contrariamente alla SCA, che concede mutui di rango posteriore, l'ÖHT può concedere anche finanziamenti di primo grado. Inoltre, l'ÖHT può sostenere singoli progetti d'investimento con importi maggiori in termini sia assoluti sia relativi. Un'altra differenza di rilievo sta nel fatto che la ÖHT valuta e seleziona i suoi clienti in base alla loro rilevanza turistica e non, come nel caso della SCA, sotto il profilo della loro economicità.

6.3.4 Governance

La ÖHT è posseduta da banche private come Sagl di diritto privato, anche se la responsabilità di adempimento del mandato di politica del turismo è dello Stato. La SCA è una cooperativa di diritto pubblico posseduta dalla Confederazione, ma con strutture di affiliazione (circa 800 membri). Sia SCA che ÖHT sono gestite da un management sul piano operativo e dotate di un comitato direttivo strategico. Mentre nel caso della SCA i mutui superiori a 2 milioni di franchi devono essere approvati dall'amministrazione (comitato direttivo), la concessione di prestiti superiori al milione di euro da parte della ÖHT è vincolata all'approvazione di una commissione politica specializzata. Sia la SCA sia la ÖHT sono soggette alla vigilanza dello Stato, anche se nel caso della ÖHT tale vigilanza è più complessa a causa delle prescrizioni in materia di diritto bancario.

6.3.5 Finanziamento

I mutui concessi dalla ÖHT attingono ai fondi delle relative banche e a fondi pubblici. Le eventuali perdite sui mutui sono coperte dalla Repubblica federale austriaca. Per i suoi prestiti, invece, la SCA dispone di un mutuo federale senza interessi ed è soggetta al principio dell'autofinanziamento. A determinate condizioni, le eventuali perdite sul mutuo federale vengono coperte dalla Confederazione. Nel 2012 la somma di bilancio della ÖHT era di 1,3 miliardi di franchi (1,1 mia. di euro), quella della SCA di 287 milioni di franchi (compreso il mutuo supplementare). La somma di bilancio della ÖHT, dedotti i pernottamenti in albergo, è quindi superiore di 1,8 volte a quella della SCA (anch'essa senza pernottamenti in albergo)⁷⁸. Questo fatto è un indizio di una maggiore promozione in Austria⁷⁹. Una recente analisi effettuata dall'osservatorio per il turismo vallesano giunge a un risultato

⁷⁸ Va fatto presente che nella somma di bilancio della ÖHT non è contenuto l'obbligo di indennizzo della Repubblica federale pari a 500 miliardi di euro. Questo raffronto, inoltre, non tiene conto delle differenze di costo tra la Svizzera e l'Austria ad esempio per quanto riguarda le costruzioni.

⁷⁹ Nella somma di bilancio della SCA pari a 287 milioni di franchi figurano anche i 100 milioni di franchi del mutuo supplementare (cfr. cap. 6.4.3). Di questo mutuo supplementare sono stati impiegati circa 17 milioni di franchi entro la fine del 2012. Alla fine del 2012 la somma di bilancio della SCA garantita a lungo termine si è dunque attestata a 203,6 milioni di franchi. Se si paragona questo bilancio ridotto con quello della ÖHT (depurato anch'esso dei pernottamenti in albergo), il fattore di differenza passa a 2,5.

compressivamente analogo⁸⁰. Inoltre, lo Stato austriaco concede alla ÖHT un budget annuo (2012: 24 milioni di euro) per contributi a fondo perduto, progetti di consulenza e per la promozione dell'innovazione. Per quanto riguarda la copertura dei mutui, la SCA è più limitata della ÖHT, poiché concede soprattutto prestiti di grado posteriore.

6.3.6 Conclusioni

Il Consiglio federale ritiene che non sia opportuno istituire in Svizzera una banca del turismo. La promozione statale del turismo in Svizzera e in Austria vanno valutate in termini storici e sono solo parzialmente paragonabili tra loro. Alla luce di questa dipendenza dal contesto storico e istituzionale, la costituzione di una tale banca sul modello austriaco avrebbe conseguenze difficilmente prevedibili sull'intero sistema nazionale di promozione della piazza economica. Poiché in Svizzera esiste già un sistema di promozione del settore alberghiero efficiente, ossia la SCA, si tratterebbe di decidere se ampliarlo o costituirne uno nuovo accanto ad esso.

L'istituzione di una banca del turismo, oltremodo complessa, sarebbe difficilmente giustificabile. Per corrispondere al modello austriaco, occorrerebbe infatti costituire un organo privato responsabile di tale banca. In virtù dei suoi vari strumenti di promozione, la ÖHT offre un ventaglio di prestazioni a cui si è consapevolmente rinunciato nel caso della SCA, poiché tali prestazioni vengono parzialmente fornite in maniera più mirata attraverso altri strumenti. Pertanto, l'istituzione di una banca del turismo interesserebbe anche altri strumenti della Confederazione tra cui, in particolare, la NPR e la Commissione per la tecnologia e l'innovazione CTI. Inoltre, a seconda del mandato di prestazioni di tale banca, occorrerebbe ridefinire il mandato di prestazioni tra Confederazione e Cantoni e mettere in discussione il principio di sussidiarietà della Confederazione. L'intromissione della politica nel settore dei mutui, infine, va giudicata con occhio critico. Sussiste il rischio che determinati progetti d'investimento siano promossi per motivi politici anche se la loro redditività a lungo termine è incerta. Sotto il profilo dell'ordinamento politico vanno valutate in modo critico anche l'influenza della ÖHT sulle strutture d'alloggio e la potenziale perturbazione del mercato e della concorrenza, in particolare nei confronti degli istituti di finanziamento privati. Inoltre, è difficile stabilire un nesso causale tra l'attività di promozione della ÖHT e la competitività del settore alberghiero e turistico austriaco⁸¹.

Il raffronto tra ÖHT e SCA fornisce comunque una serie di input su come ottimizzare la promozione alberghiera in Svizzera. A tal proposito si possono menzionare gli elevati pegni che forniscono ad esempio un sostegno significativo alla realizzazione dei cosiddetti progetti faro. Si tratta solitamente di progetti voluminosi da cui ci si attende un effetto incentivante su numerosi progetti successivi. Inoltre, l'approccio *one-stop-shop* austriaco può tradursi in una promozione del turismo più coordinata ed efficiente. Il Consiglio federale intende considerare i risultati emersi dal raffronto in sede di modernizzazione delle disposizioni esecutive relative alla promozione alberghiera e attraverso il perfezionamento dell'armonizzazione tra SCA e NPR (cfr. cap. 7).

6.4 Reazioni della politica del turismo alla crisi finanziaria ed economica e alla forza del franco

6.4.1 Panoramica delle misure varate nell'ambito del marketing turistico

Durante la crisi finanziaria ed economica globale, il Consiglio federale ha approvato tra novembre 2008 e settembre 2009 una serie di misure di stabilizzazione, ordinandole in tre

⁸⁰ Cfr. Walliser Tourismus Observatorium, 2013.

⁸¹ Cfr. PWC, 2013, BHP - Hanser und Partner AG, 2012.

fasi⁸². Nell'ambito del secondo pacchetto di misure di stabilizzazione della Confederazione volte a incentivare gli ordinativi e l'occupazione e a contrastare il raffreddamento congiunturale, approvato nel febbraio del 2009, i fondi a favore di Svizzera Turismo sono stati aumentati di 12 milioni di franchi. Questi fondi erano destinati ad attenuare mediante una serie di provvedimenti il previsto calo della domanda causato da fattori congiunturali. Secondo le prescrizioni della Confederazione, questi provvedimenti dovevano essere mirati, esplicitare il loro effetto nel momento giusto e avere carattere transitorio. Con un budget complessivo pari a 15 milioni di franchi è stata lanciata una campagna di marketing per l'estate 2009 e il semestre invernale 2009/2010, a cui il settore del turismo ha contribuito con un importo di 3 milioni di franchi. Questa campagna era rivolta a mercati di elevato potenziale, ossia a quelli di Svizzera, Germania, Francia e Italia. Nel concreto sono state pubblicate diverse offerte vantaggiose su annunci, flyer o riviste nonché direttamente su MySwitzerland.com. Un importante elemento del programma è stata la promozione Raiffeisen 2009.

Il secondo programma d'impulso 2011/12 è stato lanciato nel 2011 nell'ambito del pacchetto di misure volte ad attenuare le ripercussioni negative del franco forte sulla competitività dell'economia svizzera. L'obiettivo era quello di stabilizzare la domanda sul mercato interno mediante una campagna che ponesse il valore di un'esperienza in Svizzera al di sopra dell'aspetto dei prezzi e di sfruttare le opportunità offerte sui mercati vicini e lontani e su quelli invernali. La strategia era dunque quella di generare viaggi ispirando e fornendo consigli di viaggio ai potenziali turisti. Così facendo, il programma d'impulso 2011/2012 non ha voluto essere un semplice marketing dell'offerta. Per sostenere il mercato interno, Svizzera Turismo ha avviato una campagna mediatica basata su diversi paesaggi suggestivi. È stato inoltre elaborato un opuscolo con le 100 più belle esperienze di vacanza svizzere che occorrerebbe fare almeno una volta nella vita. Mentre sui mercati vicini è stata svolta una campagna promozionale analoga, su quelli lontani ci si è concentrati sulla promozione della domanda mediante una serie di cooperazioni con *tour-operator* locali. Anche in questo caso il settore del turismo ha contribuito al sostegno federale di 12 milioni di franchi con un importo pari a 3 milioni.

Nell'ambito della consultazione parlamentare del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2012-2015 il credito d'impegno a favore di Svizzera Turismo è stato aumentato di altri 12 milioni, a destinazione vincolata, per un terzo programma d'impulso⁸³. Con questi fondi supplementari Svizzera Turismo ha potuto svolgere un terzo programma d'impulso 2012/2013. Quanto al suo orientamento, il nuovo programma d'impulso si è ispirato all'approccio di quello precedente, focalizzandosi sul mercato interno e su quelli vicini e lontani. Su tutti i mercati è stata lanciata, insieme a Google, una campagna digitale tesa ad aumentare l'afflusso di utenti sul sito MySwitzerland.com. Inoltre, insieme alla Coop è stata realizzata la campagna «La mia Svizzera» volta a trasmettere nuove idee su come vivere gli aspetti tipici del nostro Paese e a incentivare le prenotazioni mediante un approccio fondato sui buoni. Sui mercati vicini ci si è concentrati sulla diversificazione delle offerte, promuovendo ad esempio i treni panoramici o gli alloggi in prossimità dell'acqua. Queste offerte sono state promosse mediante allegati in elevata tiratura. Sui mercati lontani Svizzera Turismo ha collaborato con diversi *tour-operator*. Ai contributi della Confederazione (12 milioni di CHF) il settore del turismo ha aggiunto di tasca propria 0,8 milioni di franchi. Vari partner di cooperazione e distribuzione, quali l'UBS e la Coop, hanno fornito prestazioni in contanti dell'ordine di diversi milioni di franchi.

⁸² Cfr. SECO, 2012b

⁸³ Nel contempo i fondi ordinari a favore di Svizzera Turismo per il periodo 2012-2015 sono stati incrementati di 19 milioni di franchi, rispetto al periodo 2008-2011 portando il budget complessivo dell'organizzazione a 210 milioni. Per il suddetto periodo, il credito d'impegno per Svizzera Turismo ammonta dunque a 222 milioni di franchi.

6.4.2 Valutazione complessiva dei programmi d'impulso 2009/2010, 2011/2012 e 2012/2013

La valutazione complessiva dei programmi d'impulso 2009/2010, 2011/2012 e 2012/2013 di Svizzera Turismo conferma che essi hanno contribuito ad attenuare gli effetti negativi della crisi economico-finanziaria e del franco forte⁸⁴. Nel loro complesso, le varie misure adottate da Svizzera Turismo hanno generato 3,7 milioni di pernottamenti supplementari nel settore alberghiero e paraalberghiero svizzero, producendo un fatturato turistico pari a circa 846 milioni di franchi (cfr. tab. 2). Questa cifra supera ampiamente gli obiettivi fissati nelle convenzioni di programma stipulate con la SECO. Benché i programmi d'impulso non abbiano potuto arrestare il calo dei pernottamenti in Svizzera, quest'ultimo sarebbe risultato ben maggiore in loro assenza.

Gli effetti maggiori sono stati raggiunti sul mercato interno. Un pernottamento su due generato dai programmi d'impulso è stato realizzato nel mercato interno. Questo dato si spiega con il forte orientamento dei programmi al potenziamento della domanda interna. Esso denota inoltre l'elevato potenziale del turismo interno.

Tabella 2: Impiego dei fondi ed efficacia dei programmi d'impulso

	Impiego dei fondi [CHF]	Pernottamenti generati	Fatturato generato [CHF]
Programma d'impulso 2009/2010	14,6 milioni	1 637 milioni	378 milioni
Programma d'impulso 2011/2012	12,3 milioni	1 313 milioni	281 milioni
Programma d'impulso 2012/2013 ⁸⁵	9,9 milioni	713 milioni	187 milioni
Totale	36,8 milioni	3 663 milioni	846 milioni

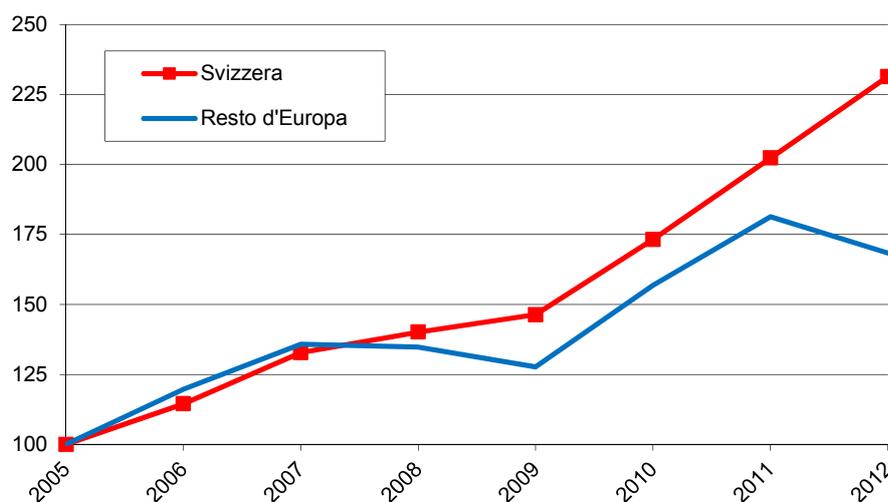
Fonte: Svizzera Turismo

Gli ulteriori fondi, inoltre, hanno consentito di aumentare notevolmente la domanda proveniente dai mercati di crescita strategici. Grazie a questi programmi, Svizzera Turismo può intessere nuovi rapporti di collaborazione con *tour-operator* su importanti mercati strategici distanti con un forte potenziale di domanda, promuovendo destinazioni e prodotti nuovi. La figura 24 comprova che dal 2008 i pernottamenti realizzati in Svizzera da turisti provenienti dai mercati strategici di Brasile, Russia, India, Cina, Stati del Golfo e Corea del Sud si sono sviluppati in modo molto più dinamico che nel resto d'Europa. Questo sviluppo positivo in Svizzera può essere ricondotto in ampia misura al maggiore impegno profuso da Svizzera Turismo attraverso i suoi programmi d'impulso. Questi programmi hanno dunque contribuito in maniera durevole all'evoluzione della domanda turistica da questi Paesi e ridotto nel contempo la dipendenza del turismo svizzero dai mercati vicini, fortemente sensibili alle oscillazioni dei corsi di cambio.

⁸⁴ Cfr. Svizzera Turismo 2013.

⁸⁵ Per questo programma può essere considerata solamente l'estate 2012, in quanto i dati per la stagione invernale 2012/2013 non sono ancora disponibili.

Figura 24: Sviluppo dei pernottamenti di turisti provenienti dai Paesi BRIC, dagli Stati del Golfo e dalla Corea del Sud in Svizzera e nel resto d'Europa



Indice: 2005 = 100

Fonte: Svizzera Turismo

L'analisi dell'impatto ha evidenziato che il trattamento dei mercati vicini è stato relativamente difficile. In questi mercati, infatti, alla forza del franco si è aggiunta la debolezza congiunturale dovuta alla crisi dell'euro. Le misure d'incentivazione hanno praticamente dovuto affrontare due ostacoli. Da questo fatto si può concludere che l'impatto delle misure d'incentivazione diminuisce in presenza di una situazione di mercato difficile e che in un caso del genere sono necessari maggiori fondi per raggiungere gli stessi effetti.

I risultati della valutazione complessiva confermano il giudizio positivo a cui è giunto il Controllo federale delle finanze (CDF), il quale precisa – nella sua valutazione delle misure congiunturali della Confederazione 2008-2010 – che durante la crisi del 2009 le misure per la promozione del settore turistico sono state quasi le uniche a concentrarsi direttamente sul calo della domanda, visto come principale causa della crisi⁸⁶. Il CDF ha inoltre sottolineato che le misure adottate da Svizzera Turismo nel 2009 e nel 2010 non erano solamente mirate, ma anche complementari e moderne. Esse hanno pertanto soddisfatto pienamente i criteri definiti dal CDF in merito all'utilità di una misura congiunturale.

Excursus sulla valutazione dell'impatto effettuata da Svizzera Turismo⁸⁷

La valutazione dell'impatto effettuata da Svizzera Turismo si concentra sul rapporto tra le sue attività di marketing da un lato e i pernottamenti e fatturati generati dall'altro. In una prima fase Svizzera Turismo calcola in base a un ampio sondaggio rappresentativo presso diverse migliaia di persone qual è stato l'impatto dei vari strumenti di comunicazione sulla decisione dei turisti di passare le loro vacanze in Svizzera. In una seconda fase si stabilisce qual è stato, in un determinato periodo, il contributo di Svizzera Turismo all'elaborazione e alla diffusione dei vari strumenti di comunicazione. Moltiplicando la quota d'incidenza di uno strumento di comunicazione con la rispettiva aliquota di Svizzera Turismo e il numero totale dei pernottamenti si può stimare qual è la percentuale di pernottamenti su cui Svizzera Turismo ha esercitato il suo influsso. Dato che nel sondaggio rappresentativo di Svizzera Turismo vengono rilevate anche le spese giornaliere medie dei turisti, è possibile stabilire anche il fatturato generato dalle misure di promozione.

⁸⁶ Cfr. CDF 2012.

⁸⁷ Cfr. Svizzera Turismo, 2013.

La scientificità di questo modello è stata comprovata da una perizia dell'Università di San Gallo nel novembre del 2006. In questa perizia sono state validate anche le quote di incidenza che le attività di Svizzera Turismo hanno sui vari strumenti di comunicazione. Un paragone effettuato dall'Università di San Gallo nell'ambito della valutazione complessiva dell'impatto di varie organizzazioni nazionali del turismo ha evidenziato inoltre che il sistema di misurazione di Svizzera Turismo è esemplare in termini sia concettuali sia empirici e che può essere considerato il più evoluto anche a livello internazionale.

L'analisi dell'impatto delle misure d'incentivazione si basa per lo più sui metodi di misurazione abituali. Si prendono, da un lato, le misure di marketing supplementari e, dall'altro, le visite supplementari sul sito di Svizzera Turismo e le si moltiplicano con le quote d'incidenza ricavate dall'abituale misurazione d'impatto. Dato che per le promozioni classiche l'utilità marginale dovrebbe risultare in forte calo, si tiene anche conto di un effetto di saturazione. La misurazione d'impatto comprende anche le offerte speciali prenotate direttamente che sono state promosse nei programmi d'impulso. Una perizia di Rütter + Partner conferma che la misurazione dell'impatto dei programmi d'impulso è logica, coerente, trasparente e comprensibile. Inoltre, l'approccio di base, gli assunti e le stime sono per lo più basati su una valutazione prudente dell'impatto di Svizzera Turismo, per cui la probabilità di una sopravvalutazione risulta minima.

6.4.3 Mutuo supplementare a favore della Società svizzera di credito alberghiero

Sempre nell'ambito del pacchetto di misure approvato dal Parlamento nell'agosto del 2011 per attenuare gli effetti negativi del franco forte sulla competitività dell'economia svizzera (cfr. cap. 6.4.1) è stato aumentato a titolo preventivo e fino al 2015 il mutuo federale a favore della SCA di 100 milioni di franchi.

Questo mutuo supplementare a favore della SCA era motivato dal fatto che, a causa dei margini di guadagno sempre più ristretti e di un peggioramento della situazione aziendale di molte imprese del settore turistico, le banche private erano diventate molto riluttanti nel concedere crediti per il finanziamento di progetti alberghieri. I 100 milioni di franchi erano quindi finalizzati a concedere alla SCA un margine di manovra sufficiente per sopperire a un'eventuale stretta creditizia risultante dalla situazione di cui sopra. In questo modo si voleva garantire che il settore del turismo potesse effettuare i dovuti investimenti nella sua infrastruttura, pur trovandosi in una situazione di disagio. Dato che la SCA si occupa soltanto dei finanziamenti residui nella misura di circa il 20 per cento (valore medio a lungo termine), ci si aspettava che il provvedimento fungesse da moltiplicatore d'investimenti. Si prevede che alla fine del 2015 i fondi impiegati fino a quel momento rimangano della SCA come incremento a titolo permanente del mutuo federale, che oggi si attesta attorno ai 136 milioni di franchi. Secondo il messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sulle misure per attenuare la forza del franco e migliorare la competitività e il decreto federale del 31 agosto 2011 concernente l'aggiunta al preventivo 2011, la parte del mutuo che non sarà stata sfruttata entro la fine del 2015 dovrà essere restituita alla Confederazione.

Di questo mutuo, la SCA ha sfruttato circa 17 milioni di franchi nel 2012. La società ha così potuto ampliare le sue attività di promozione del settore alberghiero, potenziandone la competitività in un contesto congiunturale difficile. Benché la situazione sul fronte dei pernottamenti stia migliorando (cfr. cap. 5.1), questa misura sarà necessaria anche nei prossimi anni. Poiché, a causa del difficile contesto congiunturale, numerose strutture alberghiere lamentano problemi di liquidità e di capitale proprio, vi è il rischio che i loro progetti di ristrutturazione o ampliamento vengano sospesi. Continua dunque a sussistere l'eventualità di una stagnazione degli investimenti nel settore alberghiero svizzero.

6.4.4 Misure congiunturali adottate dalla SCA in risposta alla debole domanda turistica

Nell'ambito del suo mandato legale e tramite la sua politica creditizia e le sue condizioni, la SCA può attuare a corto termine e per un periodo limitato diverse misure di sostegno volte

ad evitare che a medio termine si verifichi un blocco degli investimenti. Su questa base la SCA ha adottato dietro propria responsabilità diversi provvedimenti congiunturali per gli anni 2012 e 2013 che hanno contribuito sostanzialmente al potenziamento dell'attività di promozione. Innanzitutto la società ha concesso riduzioni sui tassi di carattere sia durevole che limitato per mutui nuovi o correnti. Secondariamente, la SCA ha offerto condizioni di sospensione facilitate per ammortamenti su mutui già esistenti. La terza misura è stata quella di offrire la possibilità di un finanziamento retroattivo per investimenti che le aziende alberghiere avevano effettuato di tasca propria negli anni 2010, 2011 e 2012.

Nel 2012 sono state fornite prestazioni di ammortamento di complessivamente 2,6 milioni di franchi. Sempre nello stesso anno la SCA ha finanziato investimenti a titolo retroattivo per un importo pari a 4 milioni di franchi. Inoltre, i diversi tagli sui tassi d'interesse hanno contribuito a ridurre i relativi oneri delle aziende di 0,5 milioni di franchi. Grazie alle numerose misure supplementari, la SCA ha contribuito dunque a migliorare la situazione di liquidità delle aziende supportate.

6.5 Identificazione della necessità d'intervento a livello di politica del turismo

Il presente rapporto del turismo è scaturito dalla discussione sulla necessità di stanziare fondi supplementari per un ulteriore programma d'impulso volto a contrastare la problematica della debole domanda, causata da fattori congiunturali (cfr. cap. 1). In effetti, diversi fattori particolari come le difficoltà economiche in Europa e il conseguente forte apprezzamento del franco svizzero hanno limitato a breve termine la concorrenzialità del nostro turismo. Ciò ha comportato un calo dei pernottamenti soprattutto nell'arco alpino. Si prevede, tuttavia, che le suddette difficoltà economiche possano essere superate nei prossimi anni. Questa previsione è motivata da tre fattori: da un lato, gli effetti del franco forte saranno attenuati dal differenziale inflazionistico tra la Svizzera e i Paesi dell'eurozona. Inoltre, la domanda turistica da tale zona dovrebbe riprendersi progressivamente grazie alla stabilizzazione della crisi del debito in Europa e alla conseguente ripresa economica. Si prevede infine che sul fronte della domanda turistica vi saranno degli effetti di recupero provenienti sempre dall'eurozona. Numerosi visitatori abituali che negli ultimi anni hanno rinunciato a venire in Svizzera per motivi di costo riprenderanno in futuro a visitare il nostro Paese grazie al miglioramento della situazione. Di conseguenza, la domanda turistica in Svizzera dovrebbe far registrare un sensibile aumento nei prossimi anni (cfr. cap. 5.1). Non è pertanto necessario adottare ulteriori misure congiunturali.

Anche se, da un lato, le sfide congiunturali potranno essere superate rapidamente, il turismo svizzero deve nondimeno far fronte a grosse sfide strutturali (cfr. cap. 4). Affinché il turismo svizzero possa sfruttare il suo potenziale di crescita e svilupparsi sulla base degli obiettivi formulati dal Consiglio federale nel 2010, è evidente che si devono colmare gli svantaggi sul fronte dei prezzi e dei costi nonché i deficit a livello aziendale e delle destinazioni. Queste sfide devono essere affrontate innanzitutto dagli attori turistici stessi. Gli strumenti della Confederazione in materia di politica del turismo possono essere impiegati a titolo sussidiario e nell'assoluto rispetto dei principi istituzionali.

Le sfide di cui sopra sono già state identificate nell'ambito della strategia di crescita 2010. Sempre nel 2010, l'attuale politica del turismo e i suoi strumenti sono stati giudicati opportuni per sostenere il settore nel superamento delle numerose sfide. Questa considerazione è avvalorata dalle diverse valutazioni e misurazioni d'impatto dei singoli strumenti di promozione del turismo. Esse comprovano l'efficacia della politica del turismo della Confederazione. Nel contesto di questa politica, inoltre, il programma di attuazione consente di definire una serie di priorità. Gli esiti positivi delle più recenti misure di sostegno comprovano, non da ultimo, che la politica del turismo della Confederazione dispone degli strumenti adatti per reagire a eventuali effetti congiunturali particolari. Se necessario, essi consentono di adottare vari provvedimenti supplementari in modo rapido e mirato. Quanto

all'attuale politica del turismo si può affermare che, per concludere, Innotour, SCA e Svizzera Turismo si integrano a vicenda e costituiscono, insieme alla Nuova Politica Regionale, un ventaglio di strumenti di promozione di comprovata efficacia. Non è necessario, pertanto, un riorientamento di fondo della politica del turismo della Confederazione.

Nell'ambito di questo ventaglio di strumenti sussiste nondimeno un certo fabbisogno di perfezionamento. L'esame delle opzioni strategiche della SCA ha dimostrato, ad esempio, che le disposizioni esecutive in materia di promozione alberghiera necessitano di una modernizzazione e di un adeguamento. Gli studi effettuati in questo ambito evidenziano inoltre che una migliore sintonizzazione degli strumenti di promozione SCA e NPR porterebbe a un incremento dell'efficienza.

Anche l'approvazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie rende necessario un adeguamento degli strumenti di promozione. Lo dimostra l'attuale incertezza circa l'impostazione definitiva del nuovo quadro normativo. Quest'incertezza si traduce nella tendenza a sospendere certi progetti d'investimento, poiché esposti a un rischio troppo elevato. Vi è dunque il pericolo di un blocco degli investimenti. Questo rischio è destinato ad aumentare alla luce dei previsti aumenti sul fronte dell'inflazione e su quello dei tassi d'interesse.

Secondariamente, l'economia del turismo deve far fronte a un difficile processo di adeguamento al nuovo quadro normativo (cfr. cap. 4.3). Nella sua fase di trasformazione questo processo dovrebbe accelerare il cambiamento strutturale nel turismo. L'adeguamento sarà più o meno oneroso a seconda di quanto sarà favorevole al turismo la nuova normativa. È presumibile che la lacuna di finanziamento nel settore alberghiero di vacanza assumerà più rilevanza. Sarà dunque più difficile, in futuro, realizzare nuove costruzioni o progetti di ristrutturazione. Inoltre, senza la possibilità di costruire abitazioni secondarie vengono a mancare ai Comuni turistici gli introiti fiscali per il finanziamento dell'infrastruttura turistica di base. Se non si riescono a colmare le lacune di finanziamento nel settore alberghiero vi è il rischio di una perdita di attrattiva delle destinazioni.

L'iniziativa sulle abitazioni secondarie aumenta l'impellenza con cui si devono realizzare nuovi modelli di crescita e cicli di finanziamento alternativi per le destinazioni alpine, in quanto ostacola o impedisce l'attuale modello di crescita e di finanziamento attraverso la costruzione di abitazioni secondarie. Si tratta dunque di cercare modelli di crescita che non poggino tanto sull'espansione degli insediamenti, quanto sul rinnovo e sul migliore sfruttamento delle attuali infrastrutture turistiche. Se l'economia svizzera del turismo dovesse riuscire a svilupparsi in questa direzione, a lungo termine l'iniziativa sulle abitazioni secondarie potrebbe aver contribuito a promuoverne la crescita.

In conclusione si può affermare che le ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie non pongono il turismo svizzero davanti a problematiche strutturali fondamentalmente nuove. La strategia e gli strumenti di politica del turismo attuali continuano dunque a prestarsi per accompagnare il cambiamento strutturale e sostenere l'economia del turismo nei suoi sforzi di superamento delle imminenti sfide. L'iniziativa sulle abitazioni secondarie non giustifica pertanto un riorientamento fondamentale della politica del turismo della Confederazione e tanto meno l'istituzione di una banca del turismo sul modello austriaco.

Per accompagnare e attenuare le ripercussioni dell'iniziativa occorre tuttavia adottare misure a tempo sia determinato che indeterminato. Alla luce della tematica e delle relative competenze, occorre ricordare che la responsabilità principale per l'adozione di simili misure d'accompagnamento all'iniziativa sulle abitazioni secondarie ricade sui Cantoni e sui Comuni interessati. Questi ultimi possono praticare una politica delle zone edificabili proattiva, adottare misure di pianificazione territoriale o cercare nuove soluzioni per il finanziamento del turismo a livello locale o cantonale.

La sfida più imminente per l'economia del turismo è costituita presumibilmente dalle incertezze relative all'attuazione dell'iniziativa e al conseguente pericolo di un blocco degli

investimenti. Come dimostrano le misure straordinarie della SCA, l'attuale politica del turismo è in grado di adottare provvedimenti mirati per allontanare il pericolo di un imminente blocco degli investimenti. È senz'altro ragionevole riallacciarsi alle misure esistenti. Dato che le incertezze dovrebbero diminuire con l'approvazione delle disposizioni esecutive e con la loro entrata in vigore, sarebbe opportuno che le eventuali misure abbiano carattere transitorio.

Anche per accompagnare il processo di adeguamento alla nuova normativa si possono adottare misure a tempo determinato che si rifanno agli strumenti esistenti di comprovata efficacia, ossia SCA, Innotour e NPR. Si tratta di dare maggiore rilievo ai progetti che mettono le destinazioni nella condizione di imboccare percorsi di sviluppo alternativi. Gli strumenti esistenti consentono inoltre una rapida attuazione delle misure da adottare.

Oltre alle misure a tempo determinato volte ad accompagnare e attenuare le ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, vi è tuttora un fabbisogno di misure illimitate nel tempo. Queste ultime si possono integrare nel contesto della modernizzazione delle disposizioni esecutive della promozione alberghiera, che deve essere effettuata in ogni caso. Occorre pertanto valutare, da un lato, l'ipotesi di un aumento della somma di prestito massima e, dall'altro, la possibilità di rendere più flessibili i limiti di prestito e di garanzia della SCA. In tal modo si può tenere conto del fatto che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie interessa soprattutto gli alberghi a 4 e 5 stelle nonché i progetti faro e le aziende leader, tanto indispensabili ai fini dello sviluppo regionale. D'altro lato occorre armonizzare il concetto di alloggio utilizzato nelle basi legali della SCA con la terminologia utilizzata nell'ambito della legislazione esecutiva relativa all'iniziativa sulle abitazioni secondarie. È anche prevista un'armonizzazione con le disposizioni della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (Lex Koller).

7 Sviluppo della strategia turistica del Consiglio federale

7.1 Panoramica delle misure di politica del turismo

In base a quanto esposto nel capitolo 6.5 si può concludere che non è necessario un riorientamento fondamentale della strategia turistica del Consiglio federale. L'obiettivo principale della politica del turismo della Confederazione rimane quello di migliorare le condizioni quadro per le imprese turistiche. Come in passato e in considerazione dei principi dello sviluppo sostenibile, inoltre, si devono migliorare l'attrattiva dell'offerta turistica e consolidare il marketing della Svizzera come destinazione turistica.

Dall'esame delle opzioni strategiche della SCA, inoltre, sono emerse varie possibilità per rafforzare ulteriormente la promozione del settore alberghiero svizzero, che già produce buoni risultati. Si tratta innanzitutto di modernizzare le disposizioni esecutive della promozione alberghiera. In relazione all'iniziativa sulle abitazioni secondarie si prevede inoltre di estendere il margine di manovra finanziario della SCA. Occorre considerare, in questo contesto, che l'iniziativa rende più difficile il finanziamento di progetti alberghieri. Poiché oltre alla SCA anche la NPR sostiene il settore alberghiero svizzero a determinate condizioni, la perfetta armonizzazione dei due strumenti di promozione costituisce un'importante premessa per un impiego efficiente dei fondi federali. Anche in questo caso è stato identificato un certo fabbisogno di adeguamento.

In questa fase di transizione, l'iniziativa sulle abitazioni secondarie genera ulteriori incertezze presso gli attori turistici. Inoltre, essa accelererà il cambiamento strutturale soprattutto nel turismo alpino. Per il Consiglio federale è assolutamente necessario smorzare le conseguenze negative derivanti dalle attuali incertezze nonché accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale accelerato. Il primo obiettivo può essere raggiunto mediante un ampliamento del margine di manovra della SCA. Per attenuare il cambiamento strutturale, accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, il Collegio prevede di lanciare un programma d'impulso 2016-2019 nell'ambito di un secondo pacchetto di misure in materia di politica del turismo.

In sintesi, il Consiglio federale prevede un pacchetto di misure che può essere suddiviso in due parti, ossia «Perfezionamento della promozione alberghiera» e «Programma d'impulso 2016-2019». Le singole misure sono illustrate qui di seguito in forma tabellare:

Tabella 3: Pacchetto di misure di adeguamento dell'attuale politica del turismo

Pacchetto di misure concernenti la politica del turismo	
Parte I	Perfezionamento della promozione del settore alberghiero
	1. Modernizzazione delle disposizioni esecutive concernenti la promozione del settore alberghiero 1.1 Modernizzazione del concetto di alloggio 1.2 Chiarimento del perimetro di promozione 1.3 Nuovo regolamento aziendale 1.4 Perfezionamento dei principi di <i>Corporate Governance</i> del Consiglio federale
	2. Ampliamento del margine di manovra finanziario della SCA 2.1 Prolungamento del mutuo supplementare fino alla fine del 2019 2.2 Valutazione dell'ipotesi di aumentare il limite di prestito massimo e di rendere più flessibili i limiti di prestito e di garanzia (misura permanente)
	3. Miglioramento dell'armonizzazione SCA - NPR
Parte II	Programma d'impulso 2016-2019
	4. Misure NPR 2016-2019
	5. Misure Innotur 2016-2019
	6. Perfezionamento a livello di sviluppo e trasferimento delle conoscenze

7.2 Parte I: perfezionamento della promozione alberghiera

Il perfezionamento della promozione alberghiera mira, da un lato, a potenziarne l'efficacia e, dall'altro, a proporre una serie di adeguamenti resi necessari dalle conseguenze dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie.

7.2.1 Modernizzazione delle disposizioni esecutive concernenti la promozione alberghiera

Dalla verifica delle opzioni strategiche della SCA è emersa la necessità di modernizzare e adeguare le disposizioni esecutive in materia di promozione alberghiera. Le misure di modernizzazione richiedono un adeguamento dell'ordinanza della legge federale sulla promozione del settore alberghiero e del regolamento interno della SCA. Per il momento non dovrebbe essere necessaria una revisione della legge.

Il fabbisogno di modernizzazione e adeguamento riguarda in particolare il concetto di alloggio. Le analisi della SECO sull'impatto dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie mostrano che i confini di demarcazione tra le varie forme d'alloggio si stanno sempre più dissipando. Di pari passo con l'aumento dei finanziamenti trasversali delle strutture alberghiere attraverso l'edificazione e la vendita di abitazioni secondarie in corso dagli anni '90 sono sorte sempre più forme d'alloggio ibride tra industria alberghiera classica e abitazioni di vacanza. Pertanto, in sede di elaborazione della legislazione esecutiva relativa all'iniziativa in questione sarà attribuita grande importanza alla distinzione tra le varie forme d'alloggio e alla loro precisa definizione. Un fattore decisivo in relazione alla promozione del

settore alberghiero della Confederazione sarà che il presente avamprogetto di legge sulle abitazioni secondarie preveda la definizione di «aziende alberghiere strutturate», che potranno essere costruite anche in futuro.

Nelle disposizioni esecutive sulla promozione alberghiera il Consiglio federale prevede di armonizzare l'attuale concetto di alloggio con la terminologia della legge d'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. È anche prevista un'armonizzazione con le disposizioni della legge federale sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (Lex Koller). In tal modo si intende garantire che anche in futuro la Confederazione possa sostenere tramite la SCA tutte le forme d'alloggio previste nella normativa d'esecuzione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Inoltre, attraverso la modernizzazione del concetto di alloggio si intende garantire che a determinate condizioni la SCA possa continuare a promuovere le infrastrutture che per il settore alberghiero sono indispensabili e redditizie (terreni, costruzioni, installazioni e impianti conformi, cfr. sito Internet della SCA⁸⁸).

Sussiste un fabbisogno di modernizzazione e adeguamento anche per quel che concerne la definizione del perimetro di promozione della SCA. Secondo l'articolo 5 della legge federale sulla promozione del settore alberghiero, quest'ultimo comprende le regioni turistiche e le stazioni balneari. Le regioni turistiche sono riportate in allegato all'ordinanza. Si prevede di mantenere inalterati i principi della legge, ma di apportare una serie di modifiche al perimetro di promozione definito in allegato all'ordinanza. Queste modifiche sono motivate da fusioni tra Comuni, che hanno comportato alcuni cambiamenti puntuali del perimetro di promozione della SCA, ma che non sono ancora contemplati nelle basi legali. Inoltre, in alcuni Cantoni l'attuale perimetro di promozione non corrisponde più alla realtà turistica.

Alla luce di quanto esposto, il Consiglio federale intende adeguare il perimetro di promozione della SCA. Il Collegio elaborerà perciò una proposta di revisione e, come previsto dalla legge, la sottoporrà ai Cantoni per consultazione. Il perimetro di promozione della SCA comprenderà anche in futuro le regioni che dipendono fortemente dal turismo e che sono esposte a forti oscillazioni di carattere stagionale.

Occorre modernizzare e adeguare anche il regolamento interno della SCA del 1996, oramai superato. Questa modernizzazione dovrà avvenire secondo quanto previsto dalla legge, vale a dire che la SCA dovrà elaborare un nuovo regolamento interno da sottoporre al Consiglio federale per approvazione. Ove opportuno si dovranno anche armonizzare le disposizioni esecutive della SCA con le linee guida di *Corporate Governance* della Confederazione. Come punto di riferimento ci si potrà rifare allo studio redatto dal *Kompetenzzentrum für Public Management* dell'Università di Berna⁸⁹. Dovranno essere adeguate in particolare le prescrizioni in materia di strategia e politica del personale.

7.2.2 Ampliamento del margine di manovra finanziario della SCA

Da quanto emerge dalla precedente analisi, l'iniziativa sulle abitazioni secondarie ha conseguenze di ampia portata sul turismo. Per un periodo transitorio che può durare fino alla fine del decennio, le incertezze relative al nuovo quadro normativo aumentano il rischio di un blocco degli investimenti. L'iniziativa innesca inoltre un processo di adeguamento oneroso e comporta un'accelerazione del cambiamento strutturale. Quanto al settore alberghiero, si prevede che la lacuna di finanziamento si farà più ampia, ostacolando ancor di più la realizzazione di ristrutturazioni o nuovi progetti soprattutto nel segmento di categoria superiore.

Affinché la SCA possa sostenere il settore nel migliore dei modi durante questa fase di trasformazione, si prevede di ampliare a titolo preventivo e a tempo determinato il margine di manovra finanziario della SCA. Il Consiglio federale prevede pertanto di prolungare di una

⁸⁸ Cfr. www.sgh.ch.

⁸⁹ Cfr. *Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern*, 2012.

legislatura, ossia fino al 2019, il mutuo supplementare di 100 milioni di franchi con scadenza originaria alla fine del 2015. Questo mutuo supplementare della Confederazione ha consentito di attenuare, tra il 2012 e il 2015, le eventuali ripercussioni negative del franco forte sul settore alberghiero. Di questo mutuo la SCA ha sfruttato 17 milioni di franchi nel 2012. I fondi supplementari hanno consentito alla società di praticare una politica di promozione espansiva. Alla luce del fabbisogno di investimenti nel settore in questione si prevede che la SCA proseguirà questa sua politica. È probabile, tuttavia, che la società non potrà sfruttare l'intera somma entro la fine del 2015.

Sotto il profilo della politica del turismo non sarebbe opportuno limitare l'impiego del mutuo supplementare al 2015, momento in cui il turismo si troverà nel mezzo di una fase d'incertezza e trasformazione. Il Consiglio federale è consapevole del fatto che a suo tempo il mutuo supplementare era stato concesso dal Parlamento per motivi congiunturali e per attenuare gli effetti della forza del franco. Secondo il Collegio, tuttavia, le serie conseguenze che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie avrà sul turismo giustificano una proroga del mutuo – a titolo preventivo e a tempo determinato – per motivi strutturali. Come si è visto dalla valutazione della SCA, la base di finanziamento della società può essere notevolmente rafforzata con una proroga fino al 2019. Senza dover stanziare mezzi supplementari, la politica del turismo della Confederazione può così fornire un contributo importante contro l'imminente blocco degli investimenti e a sostegno del cambiamento strutturale nel settore alberghiero durante la fase di trasformazione, che durerà presumibilmente fino alla fine del decennio. Inoltre, questa misura può essere attuata senza troppi oneri e – previa decisione di principio del Parlamento – richiede unicamente una modifica della convenzione tra DEFR e SCA e tra AFF e SCA.

Mentre il prolungamento del mutuo supplementare a favore della SCA costituisce una misura a tempo determinato, il Consiglio federale ritiene necessario ampliare il margine di manovra finanziario della società anche in modo durevole attraverso provvedimenti mirati, visto il processo di adeguamento che l'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie molto probabilmente innescherà. Dato che con l'attuazione dell'iniziativa verranno meno le possibilità di finanziamento trasversale mediante la costruzione e la vendita di abitazioni secondarie, risulterà più difficile finanziare progetti d'investimento nel settore alberghiero. Si prevede che il segmento più colpito sarà quello degli alberghi di vacanza di categoria superiore dell'arco alpino. Un indebolimento di questo segmento può avere gravi conseguenze per le destinazioni, dato che questi impianti alberghieri svolgono spesso una funzione chiave e costituiscono un elemento a cui la destinazione si rifà per promuovere la sua immagine nel mondo. Per garantire che la SCA possa sostenere in modo sufficiente questo segmento duramente colpito dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, sarà valutata l'ipotesi di incrementare l'importo di prestito massimo della SCA. Le relative possibilità saranno definite d'intesa con la SCA e in considerazione della capacità di rischio e del principio di autofinanziamento della società.

Occorrerà inoltre esaminare le modalità per rendere più flessibili i limiti di prestito e di garanzia. Uno degli obiettivi di questa valutazione è garantire che si possano escludere le distorsioni della concorrenza sul mercato creditizio. Questa possibilità è già prevista all'articolo 7 della legge federale sulla promozione del settore alberghiero, secondo cui si può prendere a fondamento un valore diverso da quello reddituale se circostanze particolari lo giustificano. Ciò è ipotizzabile ad esempio nei casi in cui la struttura alberghiera cui è destinato il finanziamento appartiene a un'impresa generale (p. es. a una società per impianti di risalita). Le relative disposizioni vanno fissate a livello di ordinanza.

7.2.3 Migliore armonizzazione tra SCA e NPR

L'efficacia delle attività di promozione della SCA è comprovata dall'esame delle sue opzioni strategiche e, in particolare, dalla valutazione della società stessa. L'esame ha tuttavia evidenziato una serie di punti d'intersezione e potenziali di sinergia tra SCA e NPR che, se armonizzati meglio, potrebbero contribuire a incrementare l'efficienza e l'impatto della promozione alberghiera. Come spiegato al capitolo 6, nell'affrontare le sue sfide l'economica

del turismo può contare sul sostegno sussidiario di SCA e NPR. Occorre dunque garantire che a livello di competenze di base questi due strumenti di promozione si integrino in maniera ragionevole ed efficiente. La SCA opera nel campo del finanziamento e della consulenza aziendale. La NPR sostiene le offerte infrastrutturali pubblicamente accessibili, le cooperazioni e i servizi nelle regioni. La prescrizione della NPR secondo cui nell'ambito dei programmi di promozione i Cantoni devono fornire prestazioni equivalenti garantisce che questi ultimi si assumano una parte della responsabilità per il cambiamento strutturale nelle regioni turistiche.

Un altro risultato chiave della valutazione riguarda la flessibilità dei due strumenti di promozione. Secondo le disposizioni legali, nelle sue decisioni di finanziamento la SCA può prendere in considerazione il contesto specifico della destinazione e dell'azienda. La NPR, dal canto suo, ha la possibilità di derogare al principio della promozione sovraziendale se con gli investimenti a favore di singole aziende si generano esternalità positive non compensate.

Per migliorare l'armonizzazione tra SCA e NPR, il Consiglio federale intende elaborare disposizioni trasparenti per i casi di promozione situati nella zona d'intersezione tra SCA e NPR e, in particolare, per la promozione congiunta attraverso i due strumenti. In questo processo sarà coinvolta anche la SCA, la cui autonomia decisionale dovrà rimanere intatta. Visto il ruolo chiave dei Cantoni in sede d'esecuzione della NPR, è previsto anche il loro coinvolgimento, probabilmente nel contesto della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP). In questo modo si intende garantire che i Cantoni sviluppino una prassi armonizzata in materia di esecuzione. Inoltre, il coinvolgimento dei Cantoni consente alla Confederazione di vincolare il suo sostegno a una serie di condizioni che contribuiscono al superamento di determinati deficit strutturali (cfr. cap. 3.4.2). Non si prevede, invece, di modificare i principi su cui poggiano i mandati di promozione di SCA e NPR.

7.3 Parte II: programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie

Come illustrato ai capitoli 4.3 e 5, l'iniziativa sulle abitazioni secondarie rappresenta una grossa opportunità, ma nel contempo anche un serio rischio per il turismo svizzero. Se l'iniziativa dovesse portare a un crollo degli investimenti nel settore alberghiero, il turismo svizzero subirà una progressiva perdita in termini di competitività. Se l'iniziativa contribuirà invece allo sviluppo di nuovi modelli di crescita nelle destinazioni, meglio sintonizzati con i potenziali presenti in loco, essa avrà un influsso positivo sulla competitività del turismo svizzero. Si tratta innanzitutto di modelli incentrati su uno sfruttamento migliore e sul rinnovo delle infrastrutture esistenti. Mentre il rischio di un crollo degli investimenti viene affrontato mediante il perfezionamento della promozione alberghiera (misura 2), il programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero intende sostenere l'economia del turismo nell'attuare nuovi modelli di crescita e circuiti di finanziamento alternativi. Pertanto, questo maggiore sostegno non è finalizzato unicamente ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Si tratta piuttosto di sfruttare le opportunità offerte dall'iniziativa sul lungo periodo. Durante la fase transitoria è prevista la promozione di progetti volti a sostenere le destinazioni e le imprese turistiche nel processo di transizione verso modelli di crescita nuovi e durevoli. Un elemento del pacchetto di misure 2016-2019 è costituito dallo sviluppo delle conoscenze in materia di nuovi modelli di finanziamento delle infrastrutture turistiche a livello sia locale sia regionale. Si tratta tra l'altro di esaminare la possibilità di coinvolgere maggiormente i proprietari delle abitazioni secondarie nel finanziamento delle infrastrutture turistiche.

Con Innotour e con la Nuova politica regionale, la politica del turismo svizzera dispone già di due strumenti comprovati, ben funzionanti, incentrati su progetti e operativi, tra l'altro, nell'ambito dello sviluppo delle destinazioni. Entrambi gli strumenti promuovono cooperazioni sia orizzontali sia lungo la catena di creazione del valore aggiunto. La Nuova politica regionale, infatti, promuove progetti volti a incrementare l'innovazione, la creazione di valore e la competitività e a sostenere il cambiamento strutturale nelle regioni. Essa si concentra sulla promozione di progetti regionali e sovregionali in zone rurali, di montagna e di confine. Innotour, dal canto suo, promuove a livello nazionale le innovazioni e le cooperazioni interaziendali nel turismo. In casi eccezionali, grazie allo strumento dei progetti modello, possono essere promossi tramite Innotour anche progetti regionali con carattere esemplare per tutta la Svizzera.

È opportuno, quindi, che i provvedimenti volti a promuovere il riorientamento delle destinazioni e delle aziende turistiche verso nuovi modelli di crescita si rifacciano agli strumenti esistenti, vista la loro impostazione. Questa procedura offre inoltre il vantaggio che nel caso di un sostegno attraverso la Nuova politica regionale vengono coinvolti i Cantoni, responsabili in prima istanza dell'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. I provvedimenti che si adottano sulla base di Innotour e della Nuova politica regionale possono essere attuati rapidamente, in quanto non si devono creare nuove basi legali. I Cantoni conoscono questi strumenti, su cui impostano ormai da anni le loro politiche. Anche su questo piano, dunque, la continuità comporta il vantaggio che le misure di sostegno possono essere pianificate e attuate rapidamente. I due strumenti sono inoltre complementari. Se, sul piano dei contenuti o delle scadenze, un progetto è suddiviso in sottoprogetti o tappe, questi sottoprogetti possono essere promossi mediante Innotour o attraverso la NPR. Le misure adottate nell'ambito del programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare il cambiamento strutturale accelerato dall'iniziativa e ad attenuarne gli effetti negativi possono dunque innescare sinergie e processi d'apprendimento reciproci. Vengono presentate qui di seguito le misure concrete.

7.3.1 Misure NPR 2016-2019

Nell'ambito del programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero, accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, saranno stanziati maggiori fondi per la NPR, a tempo determinato e a destinazione vincolata. Per il periodo 2016-2019 si prevede nel concreto di aumentare da 50 milioni a 100 milioni di franchi l'importo annuo medio per mutui destinati alla promozione di investimenti nuovi, sostitutivi o di rinnovo. Il finanziamento di questi 200 milioni di franchi avviene principalmente a scapito della liquidità del Fondo per lo sviluppo regionale. Eventualmente la Confederazione verserà a titolo sussidiario ulteriori importi in questo fondo. Tali versamenti supplementari verrebbero presentati alle Camere federali nel 2015 nell'ambito del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016-2019, dato che il programma pluriennale NPR 2016-2023 sarà comunque vincolato a una decisione di finanziamento. I fondi supplementari sono riservati alla promozione di progetti volti a sostenere le destinazioni nel processo di transizione verso modelli di crescita sostenibili. Per poter dare un impulso tangibile agli investimenti nel rinnovo delle infrastrutture delle destinazioni, è necessario un considerevole importo supplementare per finanziare queste intense attività di promozione. Questo aumento dei fondi va comunicato con il dovuto anticipo, in quanto i tempi per la pianificazione e l'autorizzazione di simili progetti sono solitamente molto lunghi. I Cantoni, inoltre, necessitano del tempo necessario per effettuare le loro pianificazioni. È questo un insegnamento che va tratto, tra l'altro, dall'aumento anticipato effettuato nell'ambito delle misure di stabilizzazione 2009/2010, quando ai Cantoni è stata offerta all'improvviso la possibilità di impiegare sotto forma di mutui altri 100 milioni di franchi.

L'aumento dei fondi proposto consente ai Cantoni di estendere le loro attività di promozione attraverso la NPR. Grazie alle prestazioni d'equivalenza dei Cantoni, prescritte dalla legge, il pericolo degli effetti inerziali risulta contenuto. Il principio di sussidiarietà della promozione federale rimane garantito, poiché attraverso la NPR la Confederazione sostiene soltanto

progetti avviati dai Cantoni. Sono dunque i Cantoni ad avere responsabilità principale per l'attuazione delle misure di promozione delle destinazioni attraverso la NPR. Come già menzionato al capitolo 4.3.3, i Cantoni hanno anche la responsabilità di valutare eventuali misure di carattere fiscale o territoriale relative all'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie, tra cui le imposte sulle abitazioni secondarie, le zone alberghiere o una politica di pianificazione territoriale proattiva. In tal modo si intende garantire che, per accompagnare e attenuare le ripercussioni dell'iniziativa, i Cantoni adottino una procedura che sia coerente e goda del consenso della Confederazione. Nell'ambito delle trattative sulle convenzioni di programma tra Confederazione e Cantoni si può fare in modo che vengano sfruttate le fonti di finanziamento locali e regionali tra cui, in particolare, l'opzione di coinvolgere i proprietari delle abitazioni secondarie.

7.3.2 Misure Innotour 2016-2019

Quanto a Innotour, il Consiglio federale propone di aumentare del 50 per cento i fondi messi a disposizione dalla Confederazione per la promozione di innovazioni e cooperazioni, portandoli a 7,5 milioni di franchi all'anno per il periodo 2016-2019. Ne risulterebbe per tale quadriennio un aumento complessivo da 20 (2012-2015) a 30 milioni di franchi. I fondi supplementari consentiranno a Innotour di promuovere progetti volti ad accompagnare e attenuare gli effetti dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e di dare nuovi impulsi all'economia del turismo, senza che per questo si debba ridurre il sostegno ad altri progetti.

7.3.3 Perfezionamento a livello di sviluppo e trasferimento delle conoscenze

Come previsto, sussistono ancora numerosi interrogativi e incertezze in merito alle ripercussioni concrete che l'iniziativa sulle abitazioni secondarie avrà sul turismo. Queste incertezze gravano sulla propensione ad investire nelle regioni alpine e rappresentano pertanto un rischio per il turismo svizzero. Per affrontarle sono necessari maggiori sforzi sul fronte dello sviluppo delle conoscenze. Si tratta inoltre di creare le basi conoscitive per rispondere alle questioni in sospeso e di metterle a disposizione dell'intero settore nonché dei Cantoni e delle destinazioni. Mancano, ad esempio, le conoscenze necessarie per risolvere la questione della lacuna di finanziamento nel settore alberghiero o, in generale, per affrontare la tematica dei circuiti di finanziamento nelle destinazioni. Si tratta tra l'altro di esaminare la possibilità di coinvolgere maggiormente i proprietari delle abitazioni secondarie nel finanziamento delle infrastrutture turistiche. Lo sviluppo delle conoscenze e il loro trasferimento sarà garantito attraverso il potenziamento delle relative attività della SECO. La base legale è data dalla legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour). Il finanziamento di queste attività avverrà nell'ambito del previsto aumento dei fondi per Innotour (cfr. cap. 7.3.2).

7.4 Valutazione delle misure proposte

Il pacchetto di misure proposto presenta numerosi vantaggi. Innanzitutto si riallaccia in modo mirato alla necessità d'intervento precedentemente identificata. Le misure proposte si prospettano efficaci poiché basate su strumenti federali di politica del turismo già esistenti e generalmente ritenuti validi, come confermano anche alcune valutazioni esterne. Nel contempo le misure possono espletare gli effetti desiderati a corto termine, perché di rapida attuazione. Le esperienze maturate in relazione alla crisi finanziaria e alla problematica del franco forte comprovano inoltre che si tratta di strumenti sufficientemente flessibili da poter reagire agli attuali sviluppi.

Un altro punto forte è il carattere transitorio delle misure d'impulso 2016-2019 volte ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale, accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Esse tengono conto del forte bisogno di sostegno durante la fase di transizione e, nel contempo, delle incertezze legate all'attuazione e alle ripercussioni dell'iniziativa in questione.

Attraverso le misure proposte sarà anche intensificata la cooperazione tra la politica del turismo della Confederazione, i Cantoni e l'economia turistica. Questi maggiori scambi tra gli attori interessati e lo sviluppo delle conoscenze da parte della SECO dovrebbero contribuire a chiarire rapidamente la questione delle ripercussioni dell'iniziativa e ad adottare misure adeguate. La cooperazione più intensa facilita inoltre lo scambio delle *best practice*. La migliore armonizzazione tra NPR e SCA può inoltre promuovere il coordinamento complessivo all'interno della politica del turismo.

Per contro, i rischi che il pacchetto di misure comporta sono contenuti. Per attuare le misure proposte è necessario lo stanziamento di ulteriori fondi, che il Parlamento dovrà approvare. Se il pacchetto di misure non troverà il consenso di una maggioranza politica, si potrebbero attuare solamente le misure previste per il perfezionamento della promozione alberghiera (parte I). Bisognerebbe rinunciare, per contro, all'attuazione del programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero, accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Si dovrebbe pertanto rinunciare all'attuazione del programma d'impulso 2016-2019. Una tale scelta non terrebbe sufficientemente conto delle attuali incertezze e del cambiamento strutturale, accelerato dagli effetti dell'iniziativa. Inoltre, si perderebbe l'opportunità di trasmettere all'economia del turismo, in un momento caratterizzato da grandi incertezze, impulsi di sviluppo in una direzione generalmente auspicata.

Nel contempo si metterebbe in discussione l'obiettivo di sviluppare le conoscenze relative alle ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie e alle misure per contrastarne gli effetti. Si potrebbe sì effettuare uno sviluppo delle conoscenze nell'ambito di un *issue management* in materia di politica del turismo. Non sarebbe tuttavia possibile svolgere nella misura prevista e con la dovuta precisione i lavori di fondo volti a chiarire le questioni in sospeso e a far luce sulle ripercussioni dell'iniziativa. Tutto sommato, il Consiglio federale ritiene che non sarebbe ragionevole rinunciare al programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero, accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Con una tale decisione rimarrebbero inutilizzati importanti effetti sinergici.

Sussiste il rischio, inoltre, che i Cantoni non vogliano o non possano fornire le prestazioni d'equivalenza richieste dalla Nuova politica regionale. In questo caso i fondi supplementari della Confederazione non produrrebbero alcun effetto nell'ambito della Nuova politica regionale. In base alle esperienze raccolte durante l'attuale esecuzione si può tuttavia affermare che questo pericolo è piuttosto limitato. I contributi richiesti dai Cantoni, infatti, superano di regola gli importi poi effettivamente versati, il che depone a favore dell'elevata disponibilità dei Cantoni a finanziare progetti attraverso la NPR. Un ulteriore rischio è che le misure proposte non siano sufficienti e, un altro ancora, che non producano gli effetti desiderati. Quest'ultimo rischio, tuttavia, è contenuto, in quanto le misure di perfezionamento della promozione alberghiera si fondano su un'ampia base conoscitiva e sono state concepite in seguito a un'analisi approfondita. A dimostrazione che si tratti di un rischio calcolabile va ribadito che le misure del programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero, accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, si riallacciano a strumenti esistenti e di comprovata efficacia. Poiché il programma d'impulso è limitato nel tempo, non sussiste il rischio che un'eventuale misura inefficace continui a essere praticata illimitatamente.

Per concludere si può affermare che i vantaggi del pacchetto di misure proposto superano nettamente i relativi rischi. Si tratta di uno sviluppo mirato della politica della Confederazione in materia di turismo. Tale pacchetto può essere attuato rapidamente. Dato che i Cantoni e gli attori del turismo interessati conoscono già gli strumenti in questione, i progetti possono essere realizzati a corto termine. Il pacchetto di misure prevede la promozione di progetti concreti e, nel contempo, tiene conto del principio di sussidiarietà. Mentre la SCA concede mutui di grado posteriore, i responsabili dei progetti Innotour devono comprovare una prestazione propria di almeno il 50 per cento. I progetti NPR presuppongono l'impiego di mezzi cantonali equivalenti. Con le misure proposte, il Consiglio federale aumenta gli

incentivi tanto per il settore quanto per i Cantoni di sfruttare sul lungo periodo le opportunità di crescita offerte dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Con un ventaglio di misure per lo più limitate nel tempo, il Consiglio federale fornisce un impulso indicativo per lo sviluppo del turismo svizzero in una fase di insicurezza e trasformazione.

Le misure proposte avranno successo se le nuove offerte – perfezionate appunto con tali misure – troveranno una domanda corrispondente. Affinché quest'offerta si traduca in un valore aggiunto, è necessario che sia commercializzata e diffusa adeguatamente. È molto importante, inoltre, che le preferenze degli ospiti siano considerate già in sede di allestimento dell'offerta turistica. Le attività profuse da Svizzera Turismo in questo campo assumono un'importanza cruciale. Innanzitutto perché Svizzera Turismo promuove l'immagine della Svizzera sui mercati internazionali, ponendo l'accento, in particolare, sui mercati strategici in espansione. Secondariamente, Svizzera Turismo può attingere alle esperienze maturate su detti mercati, ad esempio combinando singole attrazioni tra di loro per farne degli itinerari turistici, sistema adottato per promuovere il turismo itinerante. Si può così ottenere una migliore diversificazione regionale dei flussi turistici provenienti, in particolare, dai mercati della Cina e dell'India, che sinora si concentravano su pochi siti turistici.

7.5 Attuazione delle misure proposte

Il Consiglio federale tiene a precisare che già l'attuale esecuzione della promozione turistica tiene conto delle incertezze legate all'attuazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie. I progetti che presentano un rapporto con l'iniziativa sulle abitazioni secondarie possono essere promossi in particolare attraverso gli strumenti Innotour e NPR.

Il Consiglio federale prevede di attuare senza indugio il pacchetto di misure proposto, armonizzandolo con il processo di elaborazione della legislazione esecutiva relativa all'iniziativa sulle abitazioni secondarie, attualmente in corso. Per il perfezionamento della promozione alberghiera sono necessarie alcune modifiche dell'ordinanza della legge federale sulla promozione del settore alberghiero e del regolamento interno della SCA. Il DEFR provvederà a preparare queste modifiche ancora quest'anno, coinvolgendo la SCA⁹⁰. Nella prima metà del 2014 è prevista una procedura di consultazione. L'ordinanza riveduta sarà posta in vigore all'inizio del 2015⁹¹. Nella prima metà del 2014 la SCA inizierà a elaborare il nuovo regolamento interno, che sarà sottoposto al Consiglio federale per approvazione al più tardi entro la fine del 2014 ed entrerà in vigore insieme all'ordinanza. La richiesta di proroga del mutuo supplementare a favore della SCA sarà sottoposta al Parlamento nel 2015 nell'ambito messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016-2019. In quel momento sarà possibile stimare quale sarà la parte del mutuo supplementare ancora inutilizzata alla fine del 2015 (ammesso che ve ne sia una), cosicché nel messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016-2019 potrà essere fissata nel dettaglio la destinazione di tale mutuo supplementare.

Il Consiglio federale intende attuare rapidamente anche la seconda parte del pacchetto di misure proposto. In un primo momento è prevista l'elaborazione dettagliata del programma d'impulso 2016-2019 volto ad accompagnare e attenuare il cambiamento strutturale nel turismo svizzero, accelerato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. Le relative misure saranno presentate al Parlamento nel 2015 nell'ambito del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016-2019.

⁹⁰ Va ricordato che la SCA ha avviato di propria iniziativa un processo strategico teso a presentare le possibilità di sviluppo delle proprie operazioni. Cfr. SCA, 2013.

⁹¹ Se, contrariamente alle aspettative, fosse necessario modificare anche la legge federale sulla promozione del settore alberghiero, tali modifiche sarebbero sottoposte al Parlamento nell'ambito messaggio concernente la promozione economica negli anni 2016-2019.

Al momento di pianificare nel dettaglio l'attuazione dell'intero pacchetto di misure sarà necessaria un'armonizzazione e una stretta collaborazione con i Cantoni, in particolare a livello strategico. La CDEP è favorevole a una collaborazione strategica regolare tra i responsabili cantonali e la SECO nel settore del turismo e della politica regionale. Sono in corso i preparativi per istituzionalizzare questo tipo di collaborazione sotto forma di incontri di lavoro.

Verso la fine del periodo 2016-2019 è prevista una valutazione del pacchetto di misure in materia di politica del turismo. Questa valutazione sarà integrata come progetto chiave nel programma di attuazione 2016-2019. Se le misure per sostenere il turismo nella fase di adeguamento al nuovo contesto normativo, dettato dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie, dovessero rivelarsi insufficienti, possono essere presi in considerazione altri provvedimenti in vista del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2020-2023. Segue un'illustrazione schematica del calendario previsto.

Tabella 4: Attuazione delle misure proposte

Periodo	Tappe
Corrente	Esecuzione corrente della promozione del turismo ai fini di potenziarlo durante la fase di trasformazione
2° semestre 2013 - 2015	<p><u>Attuazione parte I «Perfezionamento promozione alberghiera»:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborazione di una nuova ordinanza SCA entro il T4 2013 • Svolgimento di una procedura di consultazione sulla nuova ordinanza SCA nel 2014/T1 e T2 • Elaborazione nuova ordinanza SCA entro il T4 2014 • Entrata in vigore nuova ordinanza SCA e approvazione da parte del Consiglio federale del regolamento interno della SCA nel 2015/T1
2° trimestre 2013 - 2015	<p><u>Preparazione parte II: «Programma d'impulso 2016-2019»:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborazione dettagliata programma d'impulso 2016-2019 entro il 2014/T2 • Elaborazione e consultazione parlamentare del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2016-2019, compreso il prolungamento del mutuo supplementare alla SCA 2014/T3 fino 2015/T4
2016 - 2019	<p><u>Attuazione parte II: «Programma d'impulso 2016-2019»:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Attuazione delle misure • Valutazione del pacchetto di misure in vista del messaggio concernente la promozione della piazza economica 2020-2023

8 Glossario

Altre regioni	Tutti i Comuni che non rientrano nelle grandi città o nell'arco alpino.
Anno turistico	Per anno turistico s'intende il periodo compreso tra novembre dell'anno precedente e il mese di ottobre.
Arco alpino	Cantoni Grigioni, Lucerna, Nidvaldo, Obvaldo, Svitto, Ticino, Uri, Vallese, Zugo e le regioni turistiche dell'Oberland bernese.
Grandi città	Citta (Comuni) di Basilea, Berna, Ginevra, Losanna e Zurigo.
Skier Days	Si parla di Skier-Day (giornate sciistiche) se in inverno un turista effettua almeno undici corse di risalita in un giorno.
Stagione estiva	Dura da maggio a ottobre.
Stagione invernale	Dura da novembre dell'anno precedente ad aprile.
Valore reddituale	Valore in contanti corrispondente alle eccedenze nette risultanti dal conto dei ricavi e dalle spese di un impianto alberghiero

9 **Abbreviazioni**

ARE	Ufficio federale dello sviluppo territoriale
FST	Federazione svizzera del turismo
BCE	Banca centrale europea
BNS	Banca nazionale svizzera
CA	Campi d'azione (del programma di attuazione relativo alla strategia di crescita 2010)
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CdF-N	Commissione delle finanze del Consiglio nazionale
CdF-S	Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati
CTI	Commissione per la tecnologia e l'innovazione
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
FTS	Forum Turismo Svizzera
GOP	<i>Gross Operating Profit</i>
NPR	Nuova politica regionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PIL	Prodotto interno lordo
SCA	Società svizzera di credito alberghiero
SECO	Segreteria di Stato dell'economia

10 Fonti

Abrahamsen, Y. und Simmons-Süer, B. (2011): Die Wechselkursabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft, KOF Studien Nr. 24, April 2011, Zürich.

Abrahamsen, Y., Aeppli, R., Atukeren, E., Busch, C., Iselin, D., Etter, R., Frick, A., Graff, M., Greulich, G., Hartwig, J., Lamla, M.J., Lassmann, A., Simmons-Süer, N., Roth, W., Schenker, R., Siliverstovs, B., Straub, M., Sturm, J.-E., Uhl, M.W. und Stücker, A. (2009): Konjunkturanalyse, KOF Analysen, Herbst 2009, 1–98, Zürich.

Amministrazione federale delle dogane (2012): 2011: franco forte, commercio esterno debole, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/25695.pdf>.

BAKBASEL (2008): Preise und Kosten im Schweizer Tourismus, Studie im Auftrag von hotelleriesuisse, Basel.

BAKBASEL (2010): Tourismus Benchmarking - Die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich, Schlussbericht zum «Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Update 2008-2009», Basel.

BAKBASEL (2011): Tourismus Benchmarking - Die Schweizer Tourismuswirtschaft im internationalen Vergleich, Schlussbericht zum «Internationalen Benchmarking Programm für den Schweizer Tourismus: Update 2010-2011», Basel.

BAKBASEL (2012a): Bedeutung, Entwicklungen und Herausforderungen im Schweizer Sommertourismus, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Basel.

BAKBASEL (2012b): Auswirkungen von Preisreduktion im Agrar- und Nahrungsmittelbereich auf das Schweizer Gastgewerbe, Ein Beitrag zur Diskussion der Einführung eines FHAL CH-EU (Management Summary), unveröffentlichte Studie im Auftrag von hotelleriesuisse, Basel.

BAKBASEL (2013): Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die touristische und regionalwirtschaftliche Entwicklung - Ausgangslage, Wirkungszusammenhänge und Szenarioanalysen, Basel.

Baldi, G. und Brunner, L. (2010): Auswirkungen von Wechselkursschwankungen auf den Incoming-Tourismus der Schweiz, in: FIF-Akzente, 48/2010, Bern.

Banca nazionale svizzera (2012): Zahlungsbilanz der Schweiz 2011, Zürich.

BHP - Hanser und Partner AG (2004): Preise und Kosten der Zürcher Hotellerie im internationalen Vergleich, Zürich.

BHP - Hanser und Partner AG (2009): Hotels im Preiswettbewerb, Analyse der Kosten und Preise der Schweizer Hotellerie im internationalen Vergleich, Studie im Auftrag von hotelleriesuisse, Bern/Zürich.

BHP - Hanser und Partner AG (2012): Einzelbetriebliche Hotelförderung in den Alpen, Vergleich der einzelbetrieblichen Hotelförderung der Schweiz mit den Regionen Tirol, Südtirol, Bayern und Haute-Savoie, Bericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Zürich.

BHP - Hanser und Partner AG (2013): Tourismusfinanzierung ohne Zweitwohnungen, Auswirkungen der Zweitwohnungsinitiative auf die Finanzierung von Beherbergungsbetrieben und Tourismusinfrastrukturen, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Zürich.

Bieger, T. und Laesser, C. (1998): Neue Strukturen im Tourismus - Der Weg der Schweiz, Bern, Stuttgart, Wien.

Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) und Österreichische Hotel- und Tourismusbank (ÖHT) (2011): Leuchtturmprojekte, Erläuterungen zur Bund-Länder-Innovationsmillion für den Tourismus, http://www.oehrt.at/fileadmin/user_upload/Dokumente/Finanzierung%20und%20F%C3%B6rderung/Leuchtturm/Innovations_Richtlinie_2013.pdf.

Consiglio federale svizzero (1996): Rapporto sulla politica del turismo della Confederazione, Berna.

Consiglio federale svizzero (2010): Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera, Berna.

Consiglio federale svizzero (2012): Ordinanza del 22 agosto 2012 sulle abitazioni secondarie.

Controllo federale delle finanze CFF (2012): Die Konjunkturmassnahmen des Bundes 2008 - 2010, Evaluation der Konzeption und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen, Bern.

Credit Suisse (2011): Tourismus Schweiz – Wintersportorte im Wettbewerb, Zürich.

Doytchinov, S. (2009), Index der Konsumentenstimmung – die Messung des Nicht-Beobachtbaren, in: Die Volkswirtschaft, 1/2-2009, Bern.

Eltschinger, T. (2012): Was sagt der GOP konkret aus?, in: Der Hotelier, 12/2012.

Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) (2011): Der Schweizer Tourismus im Klimawandel, Auswirkungen und Anpassungsoptionen, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Bern.

Funivie Svizzere (2012): Fakten und Zahlen zur Schweizer Seilbahnbranche, Ausgabe 2012, Bern.

GastroSuisse (2012): Branchenspiegel 2012, Zürich.

Grischconsulta (2013): Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos.

Helbling Business Advisors AG (2013): Evaluation SGH 2013, Zürich.

Hotelleriesuisse (2009): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2009, Bern.

Hotelleriesuisse (2010): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2010, Bern.

Hotelleriesuisse (2011): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2011, Bern.

Hotelleriesuisse (2012): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2012, Bern.

Hotelleriesuisse (2013): Jahrbuch der Schweizer Hotellerie 2013, Bern.

Kompetenzzentrum für Public Management Universität Bern (2012): Handlungsbedarf bei der Rechtsform ausgelagerter Organisationen der Standortförderung, Studie im Auftrag des SECO, Bern.

OCSE (2012): Tourism Trends and Policies 2012, Paris.

PricewaterhouseCoopers AG (PWC): Prüfung Aufbau Tourismusbank in der Schweiz nach österreichischem Vorbild, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO, Zürich.

Schröder, M., Forstnig, J. und Widmann, M. (2005): Bewertung von Hotels und Hotelimmobilien, München.

Segreteria di Stato dell'economia SECO (2012a): Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010, Bern.

Segreteria di Stato dell'economia SECO (2012b): Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera, Programma di attuazione 2012-2015, Berna.

Società svizzera di credito alberghiero (2013): Rapporto di gestione 2012, Zurigo.

Stettler, J., Grab, N. und Wehri, R. (2011): Einfluss des Wechselkurses auf den Tourismus in der Schweiz, in: Schweizer Jahrbuch für Tourismus, Jg. 2011, Berlin.

Svizzera Turismo (2013): Resultate und Wirkung der touristischen Impulsprogramme 2009, 2011, 2012, Zürich.

Tirol Werbung (2005): Leitfaden zur Destinationsentwicklung, <http://www.tirolwerbung.at/media/12795/Leitfaden.pdf>.

Tirol Werbung (2013): 34 Tourismusverbände engagieren sich für Tirol, <http://www.tirolwerbung.at/xxl/de/tourismusverbaende/index.html>.

Tissot, L. (2012): Verkehrsvereine, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16456.php> (Zugriff: 04.04.2013).

Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE (2011): Planungshilfe Zweitwohnungen für die kantonale Richtplanung, Massnahmen für eine bessere Auslastung von bestehenden Zweitwohnungen.

UST (2012a): Das System der Satellitenkonten Tourismus der Schweiz, Resultate 2008–2010, Neuenburg.

UST (2012b): Volkswirtschaft: Panorama, Februar 2012.

UST (2012c): Reisen der Schweizer Wohnbevölkerung 2011, Neuenburg (dati disponibili online).

UST (2012d): Fremdenverkehrsbilanz (dati disponibili online).

Walliser Tourismus Observatorium (2013): Braucht die Schweiz eine Tourismusbank nach österreichischem Vorbild? - Eine Analyse, Siders.

World Economic Forum (WEF) (2007): Travel & Tourism Competitiveness Report 2007, Genf.

World Economic Forum (WEF) (2008): Travel & Tourism Competitiveness Report 2008, Genf.

World Economic Forum (WEF) (2009): Travel & Tourism Competitiveness Report 2009, Genf.

World Economic Forum (WEF) (2011): Travel & Tourism Competitiveness Report 2011, Genf.

World Economic Forum (WEF) (2013): Travel & Tourism Competitiveness Report 2013, Genf.

11 Allegato

11.1 Allegato 1: influsso del differenziale inflazionistico sulla concorrenza sui prezzi del turismo svizzero

Con il seguente esempio numerico si intende illustrare il modo in cui le diverse evoluzioni dei prezzi in Svizzera e nell'eurozona incidono sulla competitività del turismo svizzero sotto il profilo dei prezzi. Secondo la teoria della parità dei poteri d'acquisto, una camera d'albergo fittizia che nel 2011 costava 150 franchi in Svizzera sarebbe costata 78,8 euro negli alberghi dell'eurozona (cfr. tab. 5)⁹². Il prezzo della camera in Svizzera era dunque del 55 per cento superiore rispetto a una camera equivalente nell'eurozona. In altri termini: in Svizzera il livello dei prezzi relativo, che solitamente viene espresso in forma indicizzata, si situava a quota 155, mentre quello del Paese di raffronto (in questo caso l'eurozona) era uniformato a 100.

Tabella 5: Sviluppo della concorrenza sui prezzi del turismo svizzero

	2011	2012	2013	2014
Camera d'albergo in Svizzera [CHF]	150	149,0	149,1	149,4
Camera d'albergo nell'eurozona [EUR]	78,5	80,4	81,9	83,1
Camera d'albergo nell'eurozona [CHF]	96,9	96,9	98,7	100,2
Corso di cambio [CHF/EUR]	1,234	1,205	1,205	1,205
Indice del livello dei prezzi	155	154	151	149
Inflazione CH		-0,7%	0,1%	0,2%
Inflazione nell'eurozona		2,5%	1,8%	1,5%

Fonte: UST, Eurostat, Commissione europea

Secondo le previsioni della Commissione europea, nei prossimi anni i tassi d'inflazione nell'eurozona saranno nettamente superiori a quelli che si registreranno in Svizzera (secondo l'UST). Nel 2014, *ceteris paribus*, una camera d'albergo nell'eurozona subirà un rincaro da 97 a 100 franchi, mentre in Svizzera la camera equivalente costerà 149 franchi grazie a un tasso d'inflazione leggermente negativo. Quest'evoluzione fa sì che in Svizzera gli svantaggi in termini di prezzo diminuiranno poiché nel suddetto esempio il corso di cambio viene mantenuto a un livello costante di 1,20 CHF/EUR dal 2012.

Inoltre, un lieve deprezzamento del franco svizzero, come quello osservato negli ultimi mesi, ridurrebbe ulteriormente gli svantaggi in termini di prezzo della Svizzera. Se, ad esempio, il franco svizzero dovesse deprezzarsi costantemente fino ad arrivare nel 2014 a 1,30

⁹² La parità del potere d'acquisto informa, in termini di unità valutarie, sui costi di determinati beni e servizi in diversi Paesi. Se un chilo di pane costa 4 franchi in Svizzera e 2 euro in Germania, ciò si traduce in una parità del potere d'acquisto di 4 CHF/2 EUR o, per semplificare, di 2 CHF/EUR. Secondo Eurostat, per gli ostelli e gli alberghi, la parità del potere d'acquisto tra eurozona e Svizzera si situa attorno agli 1,91 CHF/EUR. Secondo questo rapporto, una camera d'albergo che in Svizzera costa 150 CHF costerebbe 78,5 euro nell'eurozona (150 CHF/78,5 EUR = 1,91 CHF/EUR).

CHF/EUR, quel giorno la camera d'albergo svizzera continuerebbe a risultare più cara, ma soltanto di poco meno del 40 per cento.

Questo esempio numerico illustra che nei prossimi anni l'influsso del franco forte dovrebbe diminuire costantemente in virtù dei tassi d'inflazione più elevati in Europa che in Svizzera. Tuttavia, l'esempio evidenzia anche che il turismo svizzero dovrà convivere a lungo termine con un livello di prezzi più elevato. Infatti, anche in presenza di un corso di cambio di 1,64 CHF/EUR (come nel 2007), il turismo svizzero continuerebbe a risultare più caro di quello europeo, se pur di poco meno del 10 per cento. Perché la Svizzera raggiunga lo stesso livello dei prezzi di quello europeo, il corso di cambio del franco contro l'euro dovrebbe praticamente attestarsi a quota 1,80.