

IL TURISMO MOTORE D'EUROPA

Il trattato sull'Unione europea riconosce, per la prima volta, che l'azione della Comunità deve comprendere misure nel settore del turismo (articolo 3t), e dispone l'esame di questo tema, sulla base di una relazione che la Commissione presenterà al Consiglio, da parte della conferenza dei rappresentanti degli Stati membri che sarà convocata nel 1996

L'importante innovazione contenuta nel trattato firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 sta a testimoniare una tripla presa di coscienza: da un lato, l'importanza economica delle attività turistiche per la crescita e l'occupazione dell'Unione, dall'altro, la compatibilità tra il rispetto del principio di sussidiarietà e l'utilità di un'azione a livello comunitario in questo campo, non di competenza esclusiva della Comunità, e infine, di una necessaria armonizzazione e di un indispensabile coordinamento delle azioni nei tre settori collegati, cioè quelli del turismo, della protezione del consumatore e del patrimonio naturale e culturale.

Hanno così avuto termine le discussioni che avevano preceduto la revisione del trattato, avviate in occasione di un incontro informale dei Ministri del turismo il 29 gennaio 1990 a Milano e continuate al momento dell'esame dei contributi presentati dai diversi Stati membri in occasione del lavoro preparatorio alla Conferenza intergovernativa (Italia e Grecia nel febbraio 1991, Lussemburgo nel giugno 1991, Olanda nel novembre 1991), nonché in seno al Parlamento europeo, in particolare al momento dell'adozione della risoluzione del 15 luglio 1991 su una politica comunitaria del turismo. Tuttavia, per la complessità del campo di attività coperto dalla nozione di turismo, della diversità delle impostazioni nazionali in materia e dell'interazione del turismo con numerose altre politiche comunitarie, il trattato non chiarisce né gli obiettivi specifici, né le modalità per l'attuazione delle misure nel settore del turismo dipendenti dall'azione comunitaria, come ha invece fatto per altri settori introdotti in occasione di questa stessa revisione, ad esempio per la cultura (articolo 128) o per la protezione dei consumatori (articolo 129A).

La novità più recente in materia è il Libro verde sul ruolo dell'Unione in materia di turismo - redatto dalla Commissione nell'aprile scorso e attualmente all'esame dei singoli Stati - che rientra nel quadro delle discussioni e delle riunioni informali dei Ministri del turismo del 15 aprile 1994 tenutasi ad Atene, e ha lo scopo di facilitare e stimolare una riflessione generale sul ruolo dell'Unione a favore del turismo, nella prospettiva della relazione che la Commissione presenterà al Consiglio non oltre il 1996. Senza volere anticipare le conclusioni dei lavori in corso per la preparazione della conferenza intergovernativa del 1996, né prevedere se la Commissione intende presentare nuove proposte in materia di turismo in questo contesto, il Libro verde vuole aprire un'ampia consultazione sul ruolo dell'Unione in materia di turismo tra tutti i soggetti interessati, facendo a questo proposito un utile quadro delle azioni svolte dalla Comunità e degli strumenti a sua disposizione; approfondendo poi l'esame del valore aggiunto derivante da una politica attuata a livello comunitario; presen-

tando infine le prospettive di evoluzione in materia.

La necessità di coinvolgere una molteplicità di soggetti - pubblici e privati, operanti a livelli differenti (regionale, nazionale, europeo e internazionale - evidenzia il carattere multidisciplinare e trasversale del turismo e della sua complementarità con vari settori di attività, il che spiega il fatto che numerose politiche abbiano un'incidenza sul settore.

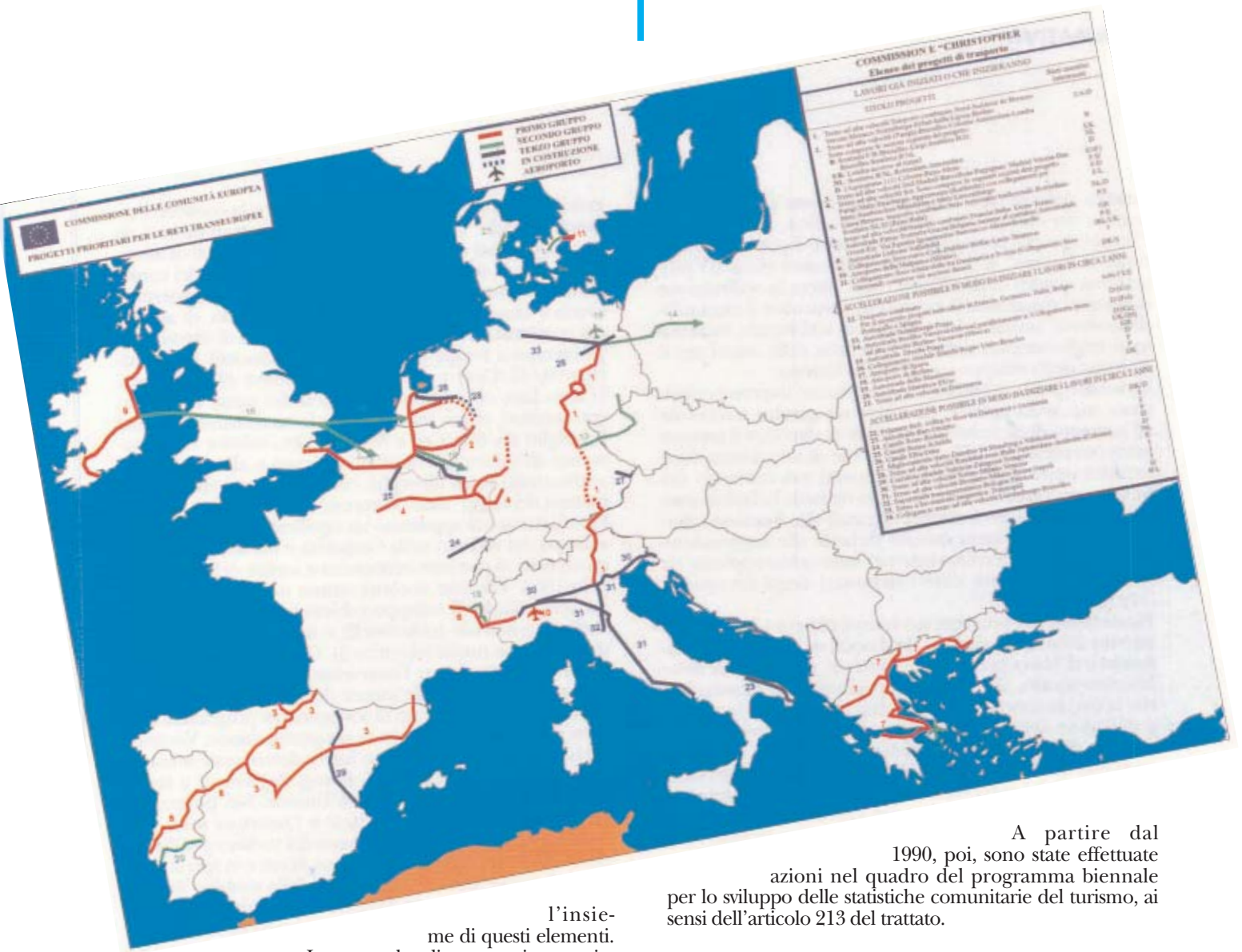
In effetti, secondo il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale, per l'Unione una politica del turismo potrebbe contribuire a rendere più operativa e più visibile la reale complementarità dei mezzi messi a disposizione dei turisti e delle imprese, favorendo un'articolazione di fatto dei vari livelli di sostegno economico del settore.

La risoluzione del 18 gennaio 1994 sul turismo alle soglie del 2000, a seguito della relazione del commissario Cornelissen, rivela che "si dovrebbe individuare nel turismo un settore strategico prioritario ai fini dello sviluppo economico e riconoscerne la specificità quale industria a sé stante" e che il turismo "pur rappresentando un settore essenziale per lo sviluppo economico della Comunità, costituisce altresì un innegabile fattore sociale di riconoscimento delle diversità (delle culture, dei luoghi e dei modi di vita), nonché di riduzione degli scarti regionali".

Inoltre, il Parlamento europeo, nella risoluzione adottata a seguito della relazione della Signora Diez de Rivera, si meraviglia che "l'attività turistica, che riguarda tutti i cittadini europei, sia stata finora analizzata, a parte qualche eccezione, solamente dal punto di vista economico" e si dichiara convinto che "il turismo possa svolgere un ruolo crescente per ciò che riguarda il concetto fondamentale di cittadinanza europea". Questa risoluzione, "ritiene che il turismo sia non solo una delle industrie più importanti dell'Unione, ma anche e soprattutto un'attività che interessa tutti i cittadini europei, per i quali rappresenta una conquista sociale irreversibile, da cui si esige ogni volta una maggiore qualità" e che "è logico collocare il turista al centro di una politica comunitaria per il turismo".

LE RISPOSTE DELLA COMUNITÀ.

La Comunità, nell'assolvimento dei propri compiti, dispone di vari tipi di strumenti di natura legislativa aventi portata obbligatoria (regolamenti, direttive, decisioni) o non vincolanti (raccomandazioni, comunicazioni, pareri). Questi atti possono avere carattere piuttosto operativo (ad esempio: piano di azione, programma di lavoro che indica alcune priorità di azione), oppure rigorosamente regolamentare (definendo diritti ed obblighi delle parti in causa). Questi atti possono così avere vocazioni incitativa (proponendo orientamenti che la Comunità auspicherebbe vedere applicare in piena libertà), oppure possono combinare



l'insieme di questi elementi. In un quadro di cooperazione nazionale ampliata, la Comunità può anche aderire, negoziare o proporre convenzioni e accordi in materie specifiche coinvolgenti altre organizzazioni internazionali o paesi terzi. Infine, per l'attuazione di alcuni compiti, per i quali né la cooperazione, né la collaborazione con il privato o con gli operatori economici e sociali e neppure il decentramento amministrativo hanno fornito soluzioni soddisfacenti, la Comunità ha deciso di istituire organismi comunitari decentralizzati, nel caso di un campo d'attività ben delimitato, che non invadono i poteri delle istituzioni per la politica comunitaria in questione.

MISURE DIRETTE.

Fra le misure dirette, è stato attuato un primo piano di azioni comunitarie a favore del turismo (decisione 92/421/Cee del 13 luglio 1992, adottata sulla base dell'articolo 235 del trattato), che ha una durata di tre anni a decorrere dal 1 gennaio 1993. Le priorità identificate hanno permesso di realizzare una serie di progetti pilota, in particolare in materia di turismo rurale, culturale, sociale e in materia di formazione professionale e di ambiente. Ognuno di questi progetti è stato un'occasione di collaborazione tra gli operatori del turismo di vari paesi e regioni d'Europa.

A partire dal 1990, poi, sono state effettuate azioni nel quadro del programma biennale per lo sviluppo delle statistiche comunitarie del turismo, ai sensi dell'articolo 213 del trattato.

MISURE INDIRETTE.

Le misure indirette vedono, in prima fila, il V programma di azione comunitaria in materia di ambiente e diverse direttive, in particolare quelle riguardanti la valutazione delle incidenze sull'ambiente dei progetti, la qualità degli ambienti naturali e la protezione della natura. Allo stesso modo, la Comunità è parte contraente delle convenzioni internazionali che si rivolgono a regioni decisamente interessate dal turismo, come le convenzioni sulla protezione del Mediterraneo e delle Alpi.

Le azioni effettuate a favore della cultura, come quelle previste dall'articolo 128 del Trattato, riguardano la protezione del patrimonio culturale, nel contesto del programma di azioni comunitarie "Raphael".

Le imprese del turismo hanno potuto beneficiare anche dell'insieme delle misure previste dalla decisione 93/379/Cee del 14 giugno 1993 relativo a un programma pluriennale di azioni comunitarie per rafforzare gli assi prioritari e per assicurare la continuità e il consolidamento della politica delle imprese, specie quelle piccole e medie.

In materia di ricerca e di sviluppo, riferendosi ai principi fissati negli articoli 130F e 130G, è stato predisposto un progetto di "tourism information marketing" (III programma quadro di R&ST), e sono stati realizzati vari progetti pilota e di dimostrazione dei servizi elettronici di informazione

▲ Tavola dei grandi progetti di infrastrutture di trasporto previsti dalla Comunità Europea.

turistica (programma Impact); nello stesso ambito è stato aperto un campo di ricerca specifica, relativo alle "Tecnologie per proteggere e restaurare il patrimonio culturale in Europa". Il programma Ambiente e clima (IV programma quadro di R&ST) può permettere la realizzazione di progetti riguardanti il turismo, in particolare il tema sulla dimensione umana del cambiamento ambientale, finalizzato al miglioramento delle basi politiche delle azioni per il sostegno dello sviluppo sostenibile in Europa.

Le misure per la realizzazione del mercato interno permettono, una volta attuate, di creare un quadro favorevole all'aumento degli scambi, suscettibili di stimolare il turismo intracomunitario e facilitare il nascere di una destinazione turistica unica (l'Europa comunitaria) nei confronti dei turisti extracomunitari; un esempio riguarda l'eliminazione dei controlli e delle formalità doganali alle frontiere interne, per le quali alcune misure (relative alla soppressione dei controlli alle frontiere interne) sono ormai applicate da quasi tutti gli Stati, cioè i firmatari degli accordi di Schengen.

Parallelamente, i progressi nel completamento del mercato interno (libera circolazione dei lavoratori, diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, eliminazione delle frontiere fiscali), facilitando gli spostamenti intracomunitari e la circolazione dei professionisti del turismo da un lato e dall'altro delle frontiere, permettono di concepire la nascita di un'industria transnazionale del turismo, anch'essa suscettibile, grazie all'effetto moltiplicatore della dimensione dei mercati, di consolidare il dinamismo del turismo europeo. È così che sono stati adottati vari regolamenti per facilitare l'attraversamento delle frontiere, in particolare il 3925/91 e il 1832/92 sui controlli e sulle formalità applicabili ai bagagli trasportati; anche alcune direttive, in particolare in materia fiscale (91/680/Cee o 92/12/Cee), mirano a facilitare gli acquisti dei turisti al di fuori del loro luogo di residenza, compreso il contesto delle vendite a tasse escluse.

Un altro esempio dell'effetto stimolante delle disposizioni comunitarie sulla crescita e la competitività del turismo è quello della realizzazione del mercato interno nei servizi di trasporto. Inoltre, il Libro bianco sul futuro sviluppo della politica comune dei trasporti, da un'impostazione globale che integra al tempo stesso un miglioramento e un impiego più razionali delle infrastrutture, un'accresciuta sicurezza per gli utilizzatori, nonché una migliore protezione dell'ambiente.

Il turismo può anche trovare un particolare interesse nelle azioni varate dalla Comunità volte alla creazione e allo sviluppo di reti transeuropee nei settori delle infrastrutture del trasporto, delle telecomunicazioni e dell'energia, così come previsto dall'articolo 129B del trattato.

La Commissione, nell'applicazione delle regole di concorrenza, vigila peraltro a che alcune pratiche anticoncorrenziali delle imprese o degli Stati membri che tendono a falsare le condizioni del mercato del turismo, e quindi a ritardarne o a impedirne lo sviluppo equilibrato, vengano sottoposte a sanzioni. Alcuni accordi o aiuti possono tuttavia essere ammessi quando permettono, ad esempio, di accelerare gli adattamenti strutturali dell'industria turistica o contribuiscono allo sviluppo delle regioni in ritardo. La politica della concorrenza aiuta così, in materia di turismo, la realiz-

zazione di un vero spazio senza frontiere e la coesione economica sociale, grazie all'apertura dei mercati protetti da cartelli, da abusi di posizione dominante o da aiuti di Stato. Il secondo piano d'azione triennale per la tutela dei consumatori, elaborato ai sensi dell'articolo 129A, ha aperto la strada a lavori in materia di vendita a distanza, di accesso dei consumatori alla giustizia, e all'adozione di direttive sul godimento a tempo parziale di beni immobili (time sharing 94/47/Cee) e sulle clausole abusive (93/13/Cee). D'altro lato, nel campo della tutela dei turisti in quanto consumatori, erano state adottate le raccomandazioni del Consiglio 86/665/Cee e 86/666/Cee, relative rispettivamente all'informazione standardizzata e alla protezione anticendio negli alberghi, come pure una direttiva in materia dei viaggi "tutto compreso" (90/314/Cee).

I fondi strutturali apportano un significativo contributo allo sviluppo del turismo nella Comunità e mirano a realizzare gli obiettivi di coesione economica e sociale definiti all'articolo 130A. Gli aiuti si concentrano nelle regioni aventi maggior ritardo di sviluppo (obiettivo 1), sulle regioni in declino industriale (obiettivo 2) e sulle regioni interessate dallo sviluppo rurale (obiettivo 5). Queste aree sono definite come prioritarie per l'intervento dei fondi strutturali. Il turismo è integrato nelle misure rientranti negli assi prioritari dei quadri comunitari di sostegno, nei programmi operativi e nei documenti unici di programmazione. Vengono anche avviate alcune azioni in base a determinate iniziative comunitarie (come Leader, Interreg, Regis ecc.), a favore dello sviluppo delle regioni dell'Unione. Nei programmi comunitari Envireg, Recite, Pacte e Ouverture sono parimenti previste opportunità a favore del turismo per l'attuazione di azioni comuni, la creazione di reti e la sperimentazione di nuove azioni volte a favore dello scambio di esperienze, in particolare in materia di sostegno a iniziative locali. Per il periodo 1989-1993, a seconda delle regioni e degli obiettivi perseguiti, il turismo ha beneficiato tra il 2 e il 20 per cento dell'aiuto con i fondi strutturali, per un totale superiore a 3 miliardi di Ecu; un aiuto volto a cofinanziare progetti di investimento e di infrastrutture a livello turistico, nonché azioni di valorizzazione delle risorse culturali e storiche nelle regioni in ritardo di sviluppo, a migliorare l'offerta di strutture turistiche e a sviluppare nuove attività nelle regioni in declino industriale, a sviluppare infrastrutture ricettive, proteggere l'ambiente, diversificare le attività e promuovere il turismo in ambiente rurale, segnatamente per apportare agli agricoltori un complemento di reddito.

A favore dell'istruzione e della formazione professionale sono state inoltre effettuate importanti azioni sia dal Fondo sociale europeo (articoli da 123 a 125), sia a titolo dei vari programmi elaborati in risposta agli obiettivi definiti dagli articoli 126 e 127. Le decisioni che istituiscono i programmi "Force" di formazione continua e "Petra" di formazione iniziale hanno permesso lo sviluppo dell'aspetto turismo in materia di risorse umane e il programma "Leonardo", di recente adozione, dovrebbe contribuire a prolungare l'azione già intrapresa a livello comunitario in materia di formazione, mediante i suoi programmi transnazionali di scambi e di progetti pilota.

Tratto dal Libro verde della Commissione delle Comunità europee, dedicato al ruolo dell'Unione in materia di turismo.

UN'OCCASIONE DA VALORIZZARE

Il quadro normativo non prevede una definizione precisa e a se stante di provvedimenti sui trasporti che siano legati alle problematiche turistiche, ma indirettamente fornisce una serie di riferimenti che, se colti, possono portare a un'ampia valorizzazione del settore

Il Piano generale dei Trasporti nel suo approccio programmatico non dedica un'area o una metodologia privilegiata per il rapporto turismo-transporti. Ed è perfettamente giusto, perché comportamenti diversi implicherebbero una sorta di ghettizzazione, quasi che la domanda di trasporto a fine turistico non sia una componente normale e fondamentale della domanda nella sua interezza.

E così nel Pgt troviamo vari riferimenti alla valorizzazione dell'industria del turismo in forme indirette, ad esempio nelle migliorie da apportare ai collegamenti intercity, nelle necessità di riequilibrio modale, nel recupero degli aspetti ambientali e di contenimento energetico, nelle grandi necessità di investimento per i trasporti urbani. Il criterio metodologico prevede che, perseguendo un corretto riassetto del mondo trasporti, si può anche ottenere un organico collegamento interdisciplinare con tanti settori tra cui, sicuramente, quello turistico. Ma in tale ottica ben raramente vi sono stati provvedimenti legislativi di grande portata per favorire il trasporto turistico a livello nazionale.

Differente è quando si ragiona in ottica locale: regionale o di bacino. Il livello territoriale più particellato infatti, implica la necessità di una serie di verifiche riguardo la rispondenza dell'offerta di trasporto rispetto alle esigenze di valorizzazione turistica delle ricchezze ambientali, storiche e artistiche. È evidente che soprattutto alcune aree a domanda debole non riusciranno mai a valorizzare le ricchezze che possono derivare dal turismo senza interventi mirati. Tale concezione non vuole e non deve essere la conseguenza di una logica assistenzialistica ma piuttosto va nella direzione di un giusto contributo che permetta di cogliere opportunamente una serie di occasioni che possono rappresentare posti di lavoro, recupero artistico, scoperte

ambientali e tutto quanto sia legato alla valorizzazione culturale e ambientale di un luogo.

Alcune regioni italiane hanno dato un impulso significativo in questo senso; basti pensare, a titolo d'esempio, alle regioni alpine - con gli impianti a fune e le decisive migliorie agli accessi delle località turistiche - oppure alla regione Umbria, per il contributo decisivo all'accessibilità dei centri di alcune città storiche come Perugia, Orvieto, Cascia (i progetti di collegamenti meccanizzati per queste ultime sono presentati in un'altra parte della rivista, ndr).

Ma la riflessione che mi sembra più importante fare su tali problematiche tende a rovesciare quanto sopra indicato: le potenzialità del nostro paese in termini turistici sono talmente grandi ed evidenti

che è proprio questo settore che può fare da traino allo sviluppo del trasporto collettivo.

È pensabile, in maniera ottimistica ma nel contempo realistica, che si possa arrivare a delle esperienze pilota di partecipazione di capitale pubblico e privato per la realizzazione di infrastrutture a servizi che, partendo da una domanda significativa a fini turistici, rispondano di fatto ad esigenze più ampie, che da sole non sarebbero però sufficienti a giustificare determinati interventi. Elemento fondamentale delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, è avere l'acume nell'individuare le occasioni da valorizzare e la tempestività di dare il giusto impulso e il necessario contributo.

Non dimentichiamoci mai che le grandi vie di comunicazione costruite dagli antichi romani non erano solamente nelle direttrici legate a motivi bellici ma anche su quelle necessarie a raggiungere stupende bellezze naturali per un turismo che all'epoca era sicuramente più d'élite di adesso.

Amedeo Gargiulo

ANNE E TIPO DI IMPIANTI	Impianti di servizio %	Lunghezza di esercizio km	Passaggi (milioni)
1972 - Rifari	122	277,0	12,8
1972 - Museofari	404	527,0	14,9
1972 - Scorie	1.758	1.378,6	131,0
TOTALE	2.284	2.172,6	158,7
1980 - Rifari	138	277,5	29,6
1980 - Museofari	474	439,9	56,7
1980 - Scorie	1.881	1.490,7	172,2
TOTALE	2.493	2.208,1	258,5
1983 - Rifari	127	283,8	28,8
1983 - Museofari	507	748,2	106,5
1983 - Scorie	2.904	1.803,8	273,6
TOTALE	3.538	2.835,8	408,9
1988 - Rifari	115	238,7	30,8
1988 - Museofari	477	841,8	106,5
1988 - Scorie	2.217	1.788,9	272,8
TOTALE	2.809	2.869,4	409,9
1989 - Rifari	115	238,7	30,8
1989 - Museofari	465	851,4	106,5
1989 - Scorie	2.158	1.726,0	272,8
TOTALE	2.738	2.816,1	409,9
1990 - Rifari	102	212,0	30,8
1990 - Museofari	474	576,3	106,5
1990 - Scorie	2.186	1.668,4	272,8
TOTALE	2.762	2.456,7	409,9
1991 - Rifari	102	212,0	30,8
1991 - Museofari	474	576,3	106,5
1991 - Scorie	2.223	1.778,6	272,8
TOTALE	2.801	2.566,9	409,9
1992 - Rifari	102	212,0	30,8
1992 - Museofari	474	576,3	106,5
1992 - Scorie	2.223	1.778,6	272,8
TOTALE	2.801	2.566,9	409,9

Per dati relativi all'anno 1992, sono i dati relativi alla lunghezza di esercizio e al maggior numero di impianti sono stati, per lunghezza di esercizio e secondo la lunghezza indicata. La lunghezza media di esercizio per le scorie, calcolata sul totale, è pari a 53 km.

▲ Estensione della rete di funivie in Italia e il relativo movimento passeggeri (fonte: Conto Nazionale dei Trasporti).