



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Dipartimento federale dell'economia,  
della formazione e della ricerca DEFR**

Berna, 10 dicembre 2021

# **Modifica della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo**

**Aumento provvisorio della partecipazione federale alla promozione  
dei progetti**

**Rapporto esplicativo  
per l'avvio della procedura di consultazione**

# 1 Principali caratteristiche del disegno

## 1.1 Situazione iniziale

Il settore del turismo è stato particolarmente colpito dalla pandemia di coronavirus. Ciò vale soprattutto per il turismo urbano e d'affari ma anche per le destinazioni con un forte orientamento internazionale. Alla luce di quanto precede, il 1° settembre 2021 il Consiglio federale ha adottato il *Recovery Plan* per il turismo svizzero, il cui obiettivo è quello di sostenere la ripresa del turismo che ha sofferto lo scoppio della pandemia. Le priorità sono il rilancio della domanda e il mantenimento della capacità innovativa. Dal punto di vista tematico, il focus sarà sul turismo urbano e d'affari, la sostenibilità e la digitalizzazione.

Grazie al *Recovery Plan* per il turismo svizzero, i tre strumenti di promozione turistica collaudati Svizzera Turismo (ST), Innotour e la Nuova politica regionale (NPR) saranno utilizzati in maniera più estesa, con l'obiettivo di favorire e accompagnare in modo mirato la ripresa del settore. Il programma ha lo scopo di aiutare il turismo svizzero nel suo complesso a uscire rafforzato dalla crisi attuale.

Il *Recovery Plan* comprende tre misure. In primo luogo, ST continuerà a beneficiare del programma di rilancio 2020–2021 nel biennio 2022–2023 e potrà fruire di ulteriori 30 milioni di aiuti federali (di cui una parte sarà destinata ad alleggerire gli oneri finanziari dei suoi partner). Dovrà inoltre essere ampliata, limitatamente al periodo 2023–2026, la promozione di progetti innovativi nel settore del turismo nel quadro di Innotour. Sempre per quanto riguarda Innotour, il contributo della Confederazione ai progetti innovativi sarà aumentato dall'attuale massimo del 50 per cento a un nuovo massimo del 70 per cento. Questa misura dovrebbe contribuire a ridurre i costi derivanti dall'innovazione e permettere al settore di implementare e avviare innovazioni e progetti nonché di instaurare nuove collaborazioni nonostante la situazione di difficoltà. L'attuazione della misura richiede un adeguamento provvisorio delle basi legali e uno stanziamento aggiuntivo di 20 milioni di franchi per il periodo 2023–2026. Infine, per dare un ulteriore e rapido impulso alla promozione dei progetti della NPR nel periodo di programma in corso (2020–2023) la Confederazione mette a disposizione dei Cantoni 10 milioni di franchi, prelevandoli dal Fondo per lo sviluppo regionale, mediante un'integrazione degli accordi di programma e senza imporre condizioni aggiuntive.

Il 1° settembre 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di elaborare un progetto di consultazione sulla revisione della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo come elemento del *Recovery Plan*. Per il periodo 2023–2026 la partecipazione della Confederazione ai progetti Innotour sarà aumentata dall'attuale 50 per cento a un nuovo massimo del 70 per cento.

### 1.1.1 Panoramica sulla politica della Confederazione in materia di turismo

La nuova strategia del turismo, approvata dal Consiglio federale il 10 novembre 2021, costituisce la base della politica del turismo della Confederazione e fa quindi anche da cornice al *Recovery Plan* e all'adeguamento temporaneo della promozione nel quadro di Innotour. Tramite la politica del turismo il Consiglio federale intende rendere il settore più competitivo a livello internazionale e incrementare l'attrattiva e l'efficienza della piazza turistica svizzera.

La politica del turismo della Confederazione persegue i seguenti cinque obiettivi: «migliorare le condizioni quadro», «promuovere l'imprenditoria», «contribuire allo sviluppo sostenibile», «sfruttare le opportunità della digitalizzazione» e «aumentare l'attrattiva e la visibilità dell'offerta turistica». Gli obiettivi fissati forniscono una risposta alle principali sfide e tengono conto delle esigenze del turismo svizzero, definendo al contempo le priorità necessarie per un'applicazione mirata della politica del turismo. La nuova strategia del turismo viene attuata per mezzo di varie attività. Ne sono previste 15 in totale (tre per ogni obiettivo). Una delle priorità sarà il proseguimento dell'attività di promozione degli investimenti della Confederazione; l'obiettivo è aggiornarla e rafforzarla nel quadro della Società svizzera di credito alberghiero (SCA) e della NPR.

L'implementazione della strategia del turismo non può prescindere dai quattro strumenti per la promozione della politica del turismo. Oltre a Innotour, ne fanno parte Svizzera Turismo, la Società svizzera di credito alberghiero e la Nuova politica regionale, presentati brevemente di seguito. L'attività degli strumenti di promozione, come anche la politica del turismo della Confederazione nel suo complesso, sono sussidiarie agli sforzi profusi dai Cantoni, dai Comuni e dall'economia legata al turismo.

#### *Svizzera Turismo (ST)*

La missione che Svizzera Turismo ha ricevuto dalla Confederazione sulla base della legge federale concernente Svizzera Turismo<sup>1</sup> è di promuovere l'immagine della Svizzera come meta turistica, attirando sia gli ospiti elvetici che quelli stranieri. I suoi compiti, elencati in modo esaustivo nella legge, comprendono il marketing turistico di base, comprese attività come la cura del marchio, la prospezione dei mercati e l'informazione ai clienti. ST ricopre inoltre un incarico di coordinamento e di consulenza. Il coordinamento consiste, ad esempio, nell'organizzare campagne su vari temi mediante piattaforme di marketing aperte. Insieme a destinazioni e associazioni, lo sviluppo dell'offerta e l'innovazione dei prodotti è portata avanti e integrata nel marketing.

ST dispone di un budget annuale di oltre 90 milioni di franchi. In virtù dell'articolo 6 della legge sopracitata, la Confederazione accorda all'organizzazione aiuti finanziari annui nei limiti dei crediti autorizzati. A cadenza quadriennale l'Assemblea federale definisce il quadro finanziario mediante decreto federale semplice. Per il periodo 2020–2023 il limite di spesa ammonta a 230 milioni (escluso Recovery Plan).

#### *Società svizzera di credito alberghiero*

La Società svizzera di credito alberghiero è incaricata dell'esecuzione della legge federale sulla promozione del settore alberghiero<sup>2</sup>. La SCA è una società cooperativa di diritto pubblico a cui la Confederazione ha accordato un mutuo senza interessi per un importo di circa 236 milioni di franchi. Le sono affiliati, oltre alla Confederazione, anche banche, Cantoni, settore alberghiero, economia e associazioni.

La SCA opera in tre campi di attività. Da un lato concede mutui a titolo sussidiario (rispetto ai creditori privati) alle aziende alberghiere situate in regioni turistiche e in località termali per il rinnovo o l'acquisto di aziende alberghiere e per nuove costruzioni, se questi sono conformi alle esigenze del mercato. Alla fine del 2020 il volume dei prestiti concessi ammontava a 233 milioni di franchi, ripartiti su 287 aziende. Dal 2015 la SCA ha ampliato il suo portafoglio di mutui del 50 per cento. Questa attività di

<sup>1</sup> RS 935.21

<sup>2</sup> RS 935.12

promozione espansiva è stata resa possibile in particolare dalla revisione dell'ordinanza sulla promozione del settore alberghiero e dal prestito federale supplementare di 100 milioni di franchi con scadenza alla fine del 2019<sup>3</sup>.

Oltre alle sue attività di promozione diretta, la SCA è diventata un centro di competenza per la promozione del settore alberghiero. Da un lato fornisce servizi di consulenza in tutta la Svizzera, dall'altro mette a disposizione del settore alberghiero le conoscenze acquisite nell'ambito delle sue attività ai fini di un trasferimento del sapere.

### *Nuova politica regionale*

Con la nuova politica regionale (NPR), e in collaborazione con i Cantoni, la Confederazione aiuta le regioni di montagna, le aree rurali e le regioni di frontiera a sviluppare la loro economia. L'obiettivo è migliorare le condizioni della piazza economica per le imprese, aumentare il potenziale innovativo e creare valore aggiunto per rafforzare la competitività delle regioni. La NPR è stata posta in vigore nel 2008 sulla base della legge federale del 6 ottobre 2006 sulla politica regionale<sup>4</sup>.

La NPR punta in primo luogo a promuovere idee innovative, progetti e programmi suscettibili di rendere le regioni più competitive e, attraverso sostegni finanziari diretti, a metterle nelle condizioni di realizzare una svolta. Una seconda componente sussidiaria mira a rafforzare il coordinamento e la collaborazione della politica regionale con le altre politiche territoriali della Confederazione. Attraverso «regiosuisse», la piattaforma per lo sviluppo regionale in Svizzera, la Confederazione mette a disposizione degli attori regionali servizi di networking, di trasferimento del sapere e di formazione continua.

Il limite di spesa per il periodo di promozione 2020–2023 è costituito da fondi federali dell'ordine di 160 milioni di franchi per gli aiuti a fondo perso e di 270 milioni di franchi per i mutui. A questi si aggiungono contributi cantonali di entità simile. Per fissare gli obiettivi individuali la Confederazione stipula con i Cantoni convenzioni di programma quadriennali. Circa la metà di tutti i progetti NPR sono legati al settore del turismo.

## **1.2 Innotour**

### **1.2.1 Obiettivi e compiti**

La Confederazione svolge la sua attività di promozione turistica in base alla legge federale del 30 settembre 2011<sup>5</sup> che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo. Per il finanziamento di Innotour, l'Assemblea federale ha approvato un credito d'impegno di 30 milioni di franchi per gli anni 2020-2023 (7,5 milioni di franchi all'anno)<sup>6</sup>. La competenza in materia di esecuzione spetta alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Poiché il turismo è un settore economico frammentato, creare offerte turistiche complete genera costi di transazione elevati. Realizzare offerte innovative integrate non è semplice dato che i costi e i rendimenti derivanti dall'innovazione sono difficili sia da internalizzare sia da spartire. Questi aspetti creano incertezze e ostacolano la cooperazione. Innotour attribuisce quindi molta importanza allo sviluppo di offerte turistiche interaziendali.

L'impiego dello strumento di promozione Innotour presuppone che le cerchie turistiche, conformemente alle basi giuridiche attualmente in vigore, siano disposte ad assumersi parte dei costi (almeno il 50 %). Si tratta di uno strumento che crea incentivi ma lascia la responsabilità del finanziamento e della gestione ai responsabili di progetto. Il ruolo della responsabilità individuale assume ancora più importanza se si considera che gli aiuti finanziari di Innotour sono concessi solo come soluzioni iniziali una tantum. Oltre alle iniziative nazionali, Innotour sostiene in tutta la Svizzera progetti locali e regionali che presentano caratteristiche esemplari.

Negli ultimi anni Innotour ha puntato sulla digitalizzazione, in linea con la strategia del turismo della Confederazione del 2017. Ha pertanto sostenuto numerosi progetti innovativi in ambiti tematici diversi: *blockchain*, sicurezza informatica, mercati digitali, digitalizzazione del reporting, Internet delle cose, gestione delle entrate o robotica. Innotour ha inoltre dato una notevole spinta al turismo svizzero anche in altri ambiti tematici quali l'imprenditoria, lo sviluppo dell'offerta o la sostenibilità.

Oltre alla promozione di progetti, Innotour finanzia anche l'elaborazione di basi conoscitive (ad es. le previsioni sul turismo) o eventi che promuovono il trasferimento di conoscenze (ad es. il Forum Turismo Svizzera). Dal 2019 lo scambio di esperienze e conoscenze sui progetti finanziati da Innotour è stato notevolmente ampliato. Da allora la SECO organizza più volte l'anno quattro workshop «Transfer», incentrati su temi specifici di Innotour. L'obiettivo è incoraggiare lo scambio di esperienze e conoscenze affinché il maggior numero possibile di attori del settore turismo possa beneficiare dell'esperienza acquisita nel corso di progetti esemplari, intensificando così l'impatto a lungo termine di questi ultimi.

Dopo una revisione totale, nel 2012 sono entrate in vigore le nuove normative Innotour (legge e ordinanza). Nel 2018 i testi sono stati valutati da INFRAS e dall'Istituto per il Management sistemico e la Public Governance dell'Università di San Gallo (IMP-HSG). Dalla valutazione è emerso che le misure poste in essere dalle normative Innotour hanno dato i loro frutti. Innotour è considerato uno strumento efficace di promozione turistica. Inoltre, lo studio non ha rilevato la necessità di adeguamenti della base giuridica. In particolare, si è sottolineata l'importanza di mantenere un approccio di promozione bottom-up e una visione ampia del concetto di innovazione, di proseguire nella direzione di una concentrazione delle risorse e di rimanere fedeli a un approccio interaziendale in materia di promozione dei progetti. La valutazione ha individuato un potenziale di miglioramento e sviluppo in particolare in materia di collaborazione tra i servizi di promozione, sensibilizzazione connessa a Innotour, scambio di esperienze e conoscenze, misurazione sistematica dell'impatto e procedure di richiesta. La SECO si è soffermata sul potenziale di miglioramento e sviluppo individuato.

### **1.2.2 Promozione**

Nell'ultimo periodo di promozione 2016-2019 sono stati 81 i progetti sostenuti grazie a Innotour. Poco meno del 70 per cento dei fondi approvati sono stati destinati a progetti nazionali mentre quelli rimanenti sono stati impiegati per progetti locali e regionali. Ciò ha permesso di promuovere, ad esempio, 32 progetti locali e regionali esemplari. In media, i progetti durano da due a tre anni e la maggior parte dei promotori riceve un sostegno finanziario tra i 100 000 e i 500 000 franchi. Per tutti i progetti, il finanziamento è ripartito tra Innotour (un terzo) e i promotori (due terzi). Questo approccio dimostra l'effetto leva di Innotour.

<sup>3</sup> RS 935.121

<sup>4</sup> RS 901.0

<sup>5</sup> RS 935.22

<sup>6</sup> FF 2020 471

Ciò nonostante, dallo scoppio della pandemia di coronavirus si sono resi evidenti alcuni cambiamenti a livello di esecuzione di Innotour. Ci sono stati, per esempio, ritardi, interruzioni di progetti, richieste di proroga nonché un calo delle domande inoltrate.

Di seguito vengono presentati tre esempi di progetti Innotour. Il loro scopo è quello di illustrare, attraverso casi concreti, le tipologie di progetti sostenute. Tutti i dettagli possono essere consultati all'indirizzo <https://www.seco.admin.ch/seco/it/home/Standortfoerderung/Tourismuspolitik/Innotour.html>.

#### *Esempio di progetto n. 1: modelli di soluzioni sostenibili per la catena del valore turistico nei parchi svizzeri*

In quanto aree modello per lo sviluppo sostenibile, i parchi intendono integrare i loro valori, che riflettono la concezione di sostenibilità di cui si fanno promotori, in tutte le attività che offrono. Ciò riguarda anche la gestione e lo sviluppo della loro attrattiva turistica. La sostenibilità costituisce la base per l'ulteriore sviluppo turistico dei parchi e deve caratterizzare tutta la catena dei servizi, sia per quanto riguarda le collaborazioni che le offerte. Il programma dedicato alle aziende partner mira per esempio a creare una base per la costituzione di partenariati tra i parchi e i fornitori di servizi turistici e prevede una formazione volta a rendere le attività aziendali più sostenibili. Il sottoprogetto «Parchi svizzeri per tutti» si impegna in favore di un turismo accessibile a tutti. A questo proposito sono tre gli aspetti fondamentali su cui riflettere: miglioramento dell'informazione, sensibilizzazione e formazione e sviluppo di servizi accessibili.

Il progetto è realizzato dalla Rete dei parchi svizzeri e durerà dal 2020 al 2023. Innotour sostiene il progetto con circa 1,9 milioni di franchi in aiuti federali.

#### *Esempio di progetto n. 2: il futuro degli hotel d'affari nelle aree urbane*

La pandemia di COVID-19 ha messo a dura prova il settore alberghiero urbano, che registra un livello di occupazione delle camere ai minimi storici. Gli hotel nelle aree urbane, che vivono per la maggior parte di viaggiatori d'affari, sono particolarmente colpiti. I viaggi d'affari sono diminuiti significativamente e i grandi eventi sono stati cancellati uno dopo l'altro. Ci si chiede quindi se i viaggi d'affari torneranno mai a raggiungere un livello simile a quello precedente alla pandemia o se le alternative digitali cambieranno invece la mobilità in questo settore in modo permanente. Oltre ad avviare considerazioni approfondite, il progetto sta sviluppando un catalogo di proposte per permettere agli alberghi d'affari delle aree urbane di riposizionarsi a medio e lungo termine. I modelli di business potrebbero dover essere rivisti in tutto o in parte. Grazie a idee innovative, potranno essere individuate nuove fonti di reddito.

Il progetto è realizzato dall'Association Romande des Hôteliers (ARH) e durerà dal 2020 al 2022. Innotour sostiene il progetto con circa 100 000 franchi di aiuti federali.

#### *Esempio di progetto n. 3: robot a guida autonoma per i bagagli a Saas Fee*

Al giorno d'oggi, i turisti sono alla ricerca di un'esperienza di viaggio tranquilla e rilassata. Arrivi e partenze agevoli e senza nessun intoppo costituiscono una condizione fondamentale. Questo progetto mira a garantire il trasporto dei bagagli una volta arrivati sul posto, cioè dal mezzo di trasporto pubblico all'alloggio, tramite un robot intelligente a guida autonoma. Se da un lato l'obiettivo è quello di migliorare l'esperienza di viaggio, dall'altro questo progetto punta a contrastare il crescente volume di traffico nelle destinazioni. In una prima fase, il robot si occuperà del trasporto dei bagagli dei turisti nella località preclusa al traffico di Saas-Fee. In caso di successo, è previsto un *rollout* per altre destinazioni e altri settori delle stesse destinazioni.

Il progetto è realizzato da Saastal Tourismus AG e durerà dal 2021 al 2022. Innotour sostiene il progetto con circa 300 000 franchi in aiuti federali.

### **1.3 Normativa proposta**

La crisi del coronavirus ha un impatto anche sulle attività di innovazione del settore del turismo. C'è il rischio che alcuni progetti pionieristici non possano essere realizzati o che si verifichino ritardi. Ciò potrebbe rallentare un'evoluzione del turismo, per esempio dal punto di vista dei modelli di business o delle applicazioni digitali. Per evitare una perdita di competitività a medio e lungo termine, è estremamente importante che il settore del turismo sia in grado di implementare e avviare innovazioni e nuovi progetti, così come di instaurare nuove collaborazioni, nonostante la situazione di difficoltà. L'innovazione e l'aumento della produttività permettono alle aziende di adattarsi rapidamente e coerentemente alle nuove condizioni quadro. Si dovrebbe cercare di evitare interruzioni o riduzioni dell'attività di innovazione.

La promozione di progetti innovativi dovrà quindi essere ampliata limitatamente al periodo 2023-2026. Nel quadro di Innotour, il contributo della Confederazione a tali progetti sarà aumentato dall'attuale massimo del 50 per cento a un nuovo massimo del 70 per cento, così da far diminuire i costi delle innovazioni turistiche sostenuti dai promotori dei progetti. Questa misura, che dovrebbe andare a beneficio sia dei progetti nuovi che di quelli in corso, mira a sostenere l'industria del turismo affinché possa uscire rafforzata dalla crisi. L'attuazione richiede l'aggiunta dell'articolo 5a «Aumento temporaneo dei contributi federali» all'interno della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo.

L'ampliamento della promozione è destinato a sostenere il turismo svizzero in particolare in tre settori prioritari dell'innovazione: digitalizzazione, sostenibilità e sfide relative alla ripresa e allo sviluppo strutturale del turismo urbano e d'affari. Nei prossimi anni Innotour si occuperà di promuovere e sostenere la diffusione e l'aggiornamento dell'iniziativa Swisstainable lanciata quest'anno nel settore dello sviluppo sostenibile. Per rimanere competitivi a livello internazionale nel campo della digitalizzazione non ci vogliono solo innovazioni isolate portate avanti da singole aziende, ma soprattutto approcci nuovi e cooperativi a livello regionale e nazionale. È qui che bisogna porre l'accento. Nel turismo urbano e d'affari è importante mettere in discussione i modelli di business esistenti e sviluppare nuove offerte per dare nuove prospettive alle aziende e alle destinazioni (cfr. esempio di progetto n. 2).

Per sortire un particolare effetto di promozione in questi tre ambiti tematici è importante promuovere i progetti in modo mirato, monitorarli costantemente e sostenere attività nel settore dello sviluppo e del trasferimento delle conoscenze. A questo proposito, è fondamentale sensibilizzare gli attori del turismo e impostare la comunicazione in funzione degli ambiti tematici interessati. A questo scopo, gli strumenti esistenti, come il Forum Turismo Svizzera, la newsletter Insight di Innotour o gli eventi di trasferimento delle conoscenze Innotour «walk the talk» devono essere impiegati in modo mirato. Nell'ambito della sostenibilità, sarà particolarmente importante istituire una stretta collaborazione tra la politica del turismo della Confederazione e le altre politiche settoriali, in particolare la politica del paesaggio e dei parchi e la politica della cultura edilizia (cfr. attività 7 della strategia del turismo della

Confederazione «Salvaguardare e valorizzare la cultura edilizia, la qualità del paesaggio e la biodiversità»). Nel settore della digitalizzazione, la creazione di conoscenze e il monitoraggio sono particolarmente importanti (cfr. attività 12 della strategia «Garantire il monitoraggio degli aspetti strategici della digitalizzazione»); su fronte del turismo urbano e d'affari sarà importante coordinare le attività della politica del turismo della Confederazione con quelle di Svizzera Turismo (cfr. attività 15 della strategia «Sostenere la rivitalizzazione del turismo urbano e d'affari»).

#### 1.4 Motivazione

La necessità di misure di recupero per il turismo nasce in particolare dal duro impatto della pandemia di COVID-19. Nel 2020 si è verificato un crollo storico della domanda e i pernottamenti sono calati del 40 per cento rispetto all'anno precedente (ospiti internazionali: -66,1%, ospiti svizzeri: -8,6%). Anche nel 2021 l'impatto della pandemia sull'industria del turismo è ingente. Restrizioni agli spostamenti, misure sanitarie, piani di protezione e chiusure aziendali: tutti questi provvedimenti hanno avuto e continuano ad avere delle ripercussioni sul turismo. Dall'inizio della primavera 2021 il turismo sta beneficiando dei graduali allentamenti delle restrizioni anti-COVID. Le riaperture hanno stimolato la ripresa della domanda anche nelle città. Nel primo semestre 2021 il numero dei pernottamenti è tuttavia diminuito del 39 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019. Nella stagione estiva (maggio-agosto) i pernottamenti sono aumentati del 37 per cento rispetto all'anno precedente, pur rimanendo al di sotto dei livelli pre-pandemia (-24 %). I dati forniti dagli impianti di risalita mostrano un andamento simile per l'estate 2021: sia i primi passaggi che i fatturati sono diminuiti del 30 per cento rispetto alla stagione estiva 2019.

A risentirne maggiormente è stato soprattutto il turismo urbano. Nel 2020 il numero dei pernottamenti nelle regioni urbane è sceso del 60 per cento a causa della minore affluenza di turisti dai mercati lontani e del crollo del turismo d'affari (categoria MICE: *Meetings, Incentive, Conventions and Events*). Inoltre, la domanda ha avuto un andamento eterogeneo da destinazione a destinazione. Le mete internazionali, come Engelberg e Interlaken, hanno registrato presenze inferiori alla media.

L'andamento della domanda continuerà a dipendere da quello della pandemia nonché dalle misure sanitarie (restrizioni di viaggio e disposizioni in materia di quarantena). Secondo le recenti previsioni del Centro di ricerche congiunturali del Politecnico federale di Zurigo (KOF PFZ; ottobre 2021) la stagione invernale 2021/22 vedrà una netta ripresa della domanda rispetto all'anno precedente, anche se non raggiungerà ancora i livelli dell'inverno 2018/19. Si prevede che la ripresa si consoliderà a partire dal prossimo anno. Stando alle ultime stime del KOF, tuttavia, nell'anno turistico 2023 i livelli pre-pandemia non saranno ancora pienamente raggiunti. Per quanto riguarda il turismo d'affari, e in particolare il settore MICE, i livelli pre-pandemia non saranno probabilmente raggiunti, quantomeno non nell'immediato.

Contrariamente ad altri settori, il turismo potrà aspettarsi una ripresa graduale della domanda solo dopo che la fase acuta della pandemia si sarà attenuata. Si tratta infatti di un settore che è stato colpito in modo particolarmente pesante e duraturo dalla pandemia di coronavirus; il Consiglio federale ritiene quindi che la promozione dell'innovazione nel settore del turismo debba essere provvisoriamente rafforzata.

#### 1.5 Attuazione

Questa misura è limitata al periodo 2023-2026. A beneficiarne sono tutti i nuovi progetti sostenuti a partire dall'entrata in vigore della modifica temporanea della legge. Tuttavia i costi coperti sono solo quelli generati tra l'inizio del 2023 e la fine del 2026. Le domande conformi alle nuove opportunità di promozione possono essere presentate alla SECO a partire dall'inizio del termine di referendum in poi. Tuttavia, la SECO acconsentirà al sostegno solo dopo che il Consiglio federale avrà approvato l'entrata in vigore delle nuove basi legali.

Anche i progetti già in corso al momento dell'entrata in vigore della nuova base giuridica possono beneficiare di questa misura per tutti i costi sostenuti dall'inizio del 2023 e fino alla fine del 2026. Il fatto che anche i progetti in corso possano ricevere un sostegno aggiuntivo ha lo scopo di evitare che l'attività di promozione subisca una battuta d'arresto. Questa situazione si verificherebbe nel caso in cui fossero solo i nuovi progetti a beneficiare delle nuove opportunità di finanziamento. Ciò si deve al rischio che anche i promotori che non hanno una grande urgenza di realizzare i loro progetti cercherebbero di beneficiare degli incentivi più alti (contributi federali del 70% invece che del 50%) e rimanderebbero quindi il lancio dei loro progetti. In questo caso, la misura risulterebbe controproducente e sortirebbe un effetto negativo nei confronti dell'attività di innovazione nel settore turistico. Una tale interruzione del finanziamento deve essere evitata anche in considerazione del fatto che la misura potrebbe subire ritardi o modifiche a causa del necessario iter politico. Inoltre, si possono anche fornire ragioni sostanziali sul perché i progetti in corso dovrebbero poterne beneficiare. Ad esempio, si consideri che l'impatto negativo della pandemia sull'attività di promozione di Innoutour è apprezzabile già oggi (p. es. margine finanziario limitato per i progetti di innovazione) e non si tratta, quindi, di un fenomeno che si manifesterà solo in futuro. (cfr. capitolo 1.2.2). Il *Recovery Plan* mira a mantenere la capacità di innovazione. Di conseguenza, l'obiettivo della misura non può essere solo il lancio di nuovi progetti ma anche il sostegno di quelli in corso.

Già oggi è possibile che i progetti in corso subiscano modifiche in fase di esecuzione. In questi casi, i promotori del progetto devono presentare una domanda alla SECO e giustificare il motivo della modifica apportata e, se i costi sono superiori a quelli originariamente previsti, il motivo per cui potrebbe essere necessario un finanziamento supplementare. La SECO effettua sempre una valutazione caso per caso e presta particolare attenzione all'idoneità, alla proporzionalità e alla ragionevolezza. La stessa procedura si applica anche ai progetti che, dato l'ampliamento delle opportunità di finanziamento, vogliono beneficiare della misura. Analogamente ai nuovi progetti, le richieste di modifica possono essere presentate a partire dall'inizio del periodo di referendum. Eventuali consensi di sostegno saranno garantiti dopo l'entrata in vigore della base giuridica modificata. Per quanto riguarda i progetti già in corso, l'aumento non si applica quindi automaticamente. In questo modo si punta nello specifico a prevenire gli effetti a cascata. Al momento si sta valutando se convenga impiegare gli aiuti federali aggiuntivi. L'obiettivo dell'ampliamento della promozione è quello di creare un esplicito effetto di innovazione e di generare benefici aggiuntivi dimostrabili. Tuttavia, un'eventuale e giustificata perdita di fondi propri o di terzi da parte dei richiedenti, dovuta alla pandemia di coronavirus, dovrebbe essere considerata motivo per un aumento dei fondi da parte della Confederazione. La misura è limitata alla fine del 2026.

*Art. 5a. Aumento temporaneo dei contributi federali*

L'articolo 5 stabiliva in precedenza che la Confederazione può sostenere progetti accordando un aiuto finanziario pari al massimo al 50 per cento dei costi computabili (cifra I) e che se per un progetto possono essere richiesti anche altri sussidi federali, l'aiuto federale complessivo ammonta al massimo al 50 per cento dei costi globali (cifra II).

Il capoverso 1 del nuovo articolo 5a afferma che i costi derivanti dal progetto nel periodo tra l'inizio del 2023 e la fine del 2026 possono ora essere sostenuti in misura più consistente. L'importo massimo degli aiuti finanziari passa dal 50 per cento dei costi computabili a un nuovo massimo del 70 per cento. I costi computabili di un progetto sono di norma inferiori a quelli totali. Sono computabili soltanto i costi direttamente riconducibili all'innovazione, alla cooperazione o allo sviluppo delle conoscenze (ordinanza art. 67).

Il capoverso 2 del nuovo articolo 5a specifica quali progetti possono beneficiare dell'aumento temporaneo della partecipazione federale. Si tratta da un lato di tutti i nuovi progetti (cpv. 2 lett. a) presentati dopo l'inizio del termine di referendum per la modifica della presente legge e prima del 31 dicembre 2026, e dall'altro, a determinate condizioni, anche di progetti già in corso (cpv. 2 lett. b). I progetti in corso possono beneficiarne se l'aumento del tasso di sussidio genera un beneficio aggiuntivo dimostrabile (cpv. 2, lett. b, punto 1). È probabile che il progetto possa essere implementato più rapidamente, meglio o in modo più completo in presenza di fondi aggiuntivi. La rapidità fa riferimento, per esempio, al fatto che un progetto può essere portato a termine prima del previsto a fronte di una minore necessità di mezzi propri, specialmente in termini di personale, e che i risultati sono così raggiunti in minor tempo. Migliore può significare, per esempio, che la qualità del progetto è maggiore in ragione di moduli di progetto aggiuntivi o ampliati che generano quindi un valore aggiunto. Più completo può significare, tra l'altro, che coinvolgendo ulteriori partner, ad esempio un'altra destinazione turistica, l'impatto del progetto si amplifica e che quindi è più alto il numero di attori che possono beneficiarne più rapidamente. Inoltre, anche la realizzazione di attività più ampie di trasferimento delle conoscenze può generare un beneficio aggiuntivo. In questo modo, può accedere alle esperienze derivanti dal progetto il maggior numero possibile di attori, il che intensifica l'effetto moltiplicatore sostenibile e duraturo di un progetto. I benefici aggiuntivi devono essere dimostrabili da parte del richiedente ex ante nel quadro della richiesta ma anche in una seconda fase, nel quadro del reporting del progetto. Di conseguenza, il solo risparmio sui costi o la semplice riduzione dei fondi propri da parte degli enti promotori non sono l'obiettivo della presente misura e non sono nemmeno sostenuti dalla SECO nella sua attuazione.

I progetti in corso possono beneficiare della misura anche nel caso in cui, senza l'aumento del tasso di sussidio, non possano essere completati come previsto a causa delle conseguenze della pandemia di COVID-19 (cpv. 2, lett. b, punto 2). Di conseguenza, un'eventuale e giustificata perdita di fondi propri o di terzi da parte dei richiedenti dovrebbe essere considerata motivo per un aumento dei fondi da parte della Confederazione. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli dei requisiti per accedere alle opportunità di sostegno nell'ordinanza sulla promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo<sup>8</sup>.

Il capoverso 3 del nuovo articolo 5a illustra il calcolo dei fondi massimi concessi da Innotour. Per i costi sostenuti prima del 1° gennaio 2023 e dopo il 31 dicembre 2026, si applica un finanziamento massimo del 50 per cento da parte della Confederazione. Il tasso di finanziamento è calcolato in base alla media ponderata, cioè il numero di giorni nel rispettivo anno viene moltiplicato per la percentuale applicabile per quell'anno, sommato e poi diviso per la durata totale del progetto. Per fare un esempio, si consideri un progetto che riceve il finanziamento massimo e inizia nel 2025, dura 150 giorni, poi continua per tutto il 2026 e finisce nel 2027, dopo altri 200 giorni. Il tasso di contribuzione per questo esempio verrebbe calcolato come segue:  $(150 \times 0,7 + 365 \times 0,7 + 200 \times 0,5) / 715 = 64,4$  per cento.

Il capoverso 4 dell'articolo 5a stabilisce che se per un progetto sono richiesti anche altri sussidi federali, il massimo finanziamento possibile da parte della Confederazione sarà adeguato dal 50 per cento dei costi totali a un nuovo massimo del 70 per cento.

**3 Ripercussioni****3.1 Ripercussioni sulla Confederazione****3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

Nel caso di Innotour, la misura di recovery genererà un fabbisogno finanziario supplementare di 20 milioni di franchi per il periodo 2023-2026 (5 milioni di franchi all'anno). Un corrispondente credito supplementare di 5 milioni in aggiunta al credito d'impegno «Finanziamento della promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour) negli anni 2020–2023» sarà sottoposto al Parlamento contemporaneamente all'adozione del messaggio sulla revisione della legge federale su Innotour; per il periodo 2024-2026, il credito d'impegno è richiesto nel quadro del messaggio concernente la promozione economica negli anni 2024-27.

**3.1.2 Ripercussioni sul personale**

La presente modifica di legge non ha effetti sul personale.

**3.1.3 Altre ripercussioni**

Le modifiche della legge non hanno altri effetti immediati sulla Confederazione.

<sup>7</sup> RS 935.221

<sup>8</sup> RS 935.221

### **3.2 Ripercussioni su Cantoni e Comuni, nonché su centri urbani, agglomerati e zone di montagna**

Su Cantoni e Comuni, nonché su centri urbani, agglomerati e zone di montagna la modifica di legge non ha né ripercussioni finanziarie dirette né sul personale. Tuttavia, poiché Innotour è uno strumento di promozione nazionale, i progetti possono avere un impatto ovunque in Svizzera.

### **3.3 Ripercussioni sull'economia nazionale**

L'ampliamento temporaneo della promozione darà un importante contributo al rafforzamento della promozione dell'innovazione nel turismo. Quest'ultima può essere sostenuta dal governo federale in misura molto maggiore rispetto al passato. Il miglioramento continuo di prodotti, servizi e processi attraverso l'innovazione è un prerequisito essenziale per la competitività.

Ci si aspetta una spinta significativa nella promozione dell'innovazione turistica. Gli ostacoli per il finanziamento dei progetti si riducono. Ciò può contrastare la perdita di competitività del settore turistico. I progetti di cui il turismo svizzero ha bisogno per adattarsi alle nuove condizioni quadro possono essere realizzati più facilmente. Questo aiuterà il settore nel suo insieme ad uscire rafforzato dalla crisi.

### **3.4 Ripercussioni sulla società**

Le modifiche di legge non hanno ripercussioni dirette sulla società.

### **3.5 Ripercussioni sull'ambiente**

Le modifiche di legge non hanno ripercussioni dirette sull'ambiente. La legge Innotour tiene conto dello sviluppo sostenibile del turismo svizzero. Innotour dovrà puntare ad aumentare l'efficienza delle risorse nel turismo svizzero. L'articolo 3 capoverso 1 lettera b stabilisce che i progetti sostenuti devono contribuire allo sviluppo sostenibile del turismo.

Nella nuova strategia del turismo, che fa anche da cornice al *Recovery Plan*, il Consiglio federale ha recentemente incluso l'obiettivo «contribuire allo sviluppo sostenibile». In tal modo si prende atto dell'importanza sempre maggiore dello sviluppo sostenibile per il settore del turismo e della ricchezza delle opportunità che ne derivano e che non bisogna lasciarsi sfuggire. La politica del turismo della Confederazione, e quindi anche Innotour, si concentra sul sostegno della performance economica degli operatori turistici, che include la loro resistenza alle crisi. Spinge così il turismo ad affrontare gli inevitabili processi di trasformazione, a impiegare le risorse in maniera più efficiente e, oltre a contribuire all'efficienza economica, fa sì che il turismo si assuma le sue responsabilità nei confronti sia dell'ambiente che della società, ad esempio migliorando l'attrattiva dei posti di lavoro e l'accessibilità delle offerte turistiche. Con questa politica la Confederazione affronta tutte e tre le dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, ambientale e sociale.

Dato il nuovo obiettivo della strategia del turismo («contribuire allo sviluppo sostenibile»), l'ampliamento della promozione nel quadro di Innotour si concentrerà anche e in particolare sullo sviluppo sostenibile.

### **3.6 Altre ripercussioni**

Le modifiche della legge non hanno altre ripercussioni immediate sulla Confederazione.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>9</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>10</sup> sul programma di legislatura 2019–2023.

La presente modifica della base legale appare tuttavia opportuna, in quanto risponde alle sfide particolari del turismo svizzero, sorte in seguito allo scoppio della pandemia di COVID-19.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

La competenza della Confederazione in materia di politica strutturale risulta dall'articolo 103 della Costituzione federale<sup>11</sup>. Secondo questa disposizione, la Confederazione può sostenere le regioni del Paese economicamente minacciate nonché promuovere rami economici se le misure di auto-aiuto ragionevoli non sono sufficienti a garantire la loro esistenza. Tali misure di auto-aiuto non sono sufficienti nel settore del turismo, poiché beni pubblici come la natura e il paesaggio nonché località e città, o meglio il loro sfruttamento e la loro commercializzazione, assumono un ruolo decisivo in ambito turistico.

La promozione del turismo è un compito di cui beneficia l'intera economia nazionale. Ai fornitori di prestazioni vengono richieste le misure di solidarietà che ci si possono ragionevolmente attendere da loro. La concessione degli aiuti finanziari non è in contrasto con il principio della libertà economica. Inoltre, la promozione del turismo è necessaria per proteggere le regioni economicamente minacciate, visto il ruolo trainante del settore in molte regioni montane o periferiche. Senza turismo, questi spazi economici regionali sono minacciati.

<sup>9</sup> FF 2020 1565

<sup>10</sup> FF 2020 7365

<sup>11</sup> RS 101

## **5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La tematica del progetto non riguarda gli impegni internazionali della Svizzera.

## **5.3 Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale. Il presente progetto soddisfa questa condizione.

## **5.4 Subordinazione al freno alle spese**

Sulla base dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. l'articolo 5a deve essere approvato dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera, in quanto potrebbe comportare una spesa un tantum superiore a 20 milioni di franchi. La nuova disposizione legale (aumento temporaneo della partecipazione della Confederazione ai progetti Innotour fino a un massimo del 70 per cento) deve essere subordinata al freno alle spese, poiché non si può escludere, sulla base del solo testo legale, che la disposizione in materia di sussidi possa comportare costi supplementari superiori a 20 milioni di franchi. Il credito aggiuntivo di 5 milioni non è soggetto al freno alle spese.

## **5.5 Conformità alla legge sui sussidi**

### **5.5.1 Aiuti finanziari nel quadro di Innotour**

Secondo l'articolo 3 della legge federale del 5 ottobre 1990<sup>12</sup> sugli aiuti finanziari e le indennità (legge sui sussidi), gli aiuti finanziari sono vantaggi pecuniari, concessi a beneficiari estranei all'amministrazione federale, per assicurare o promuovere l'adempimento di un compito scelto dal beneficiario. Sono considerati vantaggi pecuniari in particolare le prestazioni in denaro non rimborsabili; gli aiuti finanziari di Innotour rientrano in questa categoria.

### **5.5.2 Importanza dei sussidi per raggiungere gli obiettivi perseguiti**

Nel turismo i beni pubblici come la natura e il paesaggio nonché località e città, o meglio il loro sfruttamento e la loro commercializzazione, assumono un ruolo decisivo: per questo motivo le misure di auto-aiuto nel settore del turismo non sono sufficienti per assicurarne l'esistenza. La promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo nel quadro di Innotour fornisce impulsi decisivi al settore. Innotour sostiene le innovazioni interaziendali e rafforza i sistemi di valore aggiunto delle piazze turistiche. La promozione nel quadro di Innotour avviene laddove il mercato non offra sufficienti incentivi.

Gli aiuti finanziari di Innotour sono aiuti sussidiari sotto forma di contributi forfettari, che presuppongono misure di auto-aiuto ragionevoli. Anche con la base giuridica temporaneamente adattata, le cerchie del turismo sostengono da sole una parte sostanziale dei costi.

### **5.5.3 Procedura e gestione della concessione degli aiuti finanziari**

Innotour è uno strumento di promozione che crea incentivi, lasciando tuttavia la responsabilità della gestione e del finanziamento ai promotori dei progetti. In veste di autorità d'esecuzione e di sorveglianza, la SECO provvede a un'utilizzazione oculata dei mezzi finanziari. Ogni quattro anni il Consiglio federale riferisce all'Assemblea federale sull'utilizzo dei mezzi finanziari accordati nel quadro del messaggio concernente la promozione della piazza economica. Il Consiglio federale riferirà sull'ampliamento provvisorio della promozione nel quadro di Innotour all'interno del messaggio concernente la promozione della piazza economica dal 2028 al 2031.

La concessione degli aiuti finanziari si svolge secondo una procedura limitata all'essenziale. Le domande di aiuto finanziario devono essere inviate alla SECO. L'esame delle domande viene effettuato dalla SECO. Per la procedura di revisione, la SECO può affidarsi a degli esperti. Al fine di garantire la trasparenza, la SECO redige una guida per l'elaborazione e la presentazione delle domande e informa sulla sua homepage riguardo a tutti i progetti che sostiene.

### **5.5.4 Limitazione temporale e modalità di riduzione progressiva dei sussidi**

La legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo è a tempo indeterminato, al contrario delle presenti modifiche di legge relative all'aumento della partecipazione federale alla promozione dei progetti, che è invece provvisoria. La promozione dell'innovazione, della collaborazione e dello sviluppo delle conoscenze nel turismo rappresenta un compito permanente della Confederazione. Tuttavia, l'ampliamento delle opportunità di finanziamento qui richiesto è limitato a quattro anni.

<sup>12</sup> RS 616.1