



Modifica della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour)

Rapporto sui risultati della consultazione

Berna, 22 giugno 2022

1 Situazione iniziale e punti essenziali del progetto

Il settore del turismo, in particolare il turismo urbano e d'affari e le destinazioni con un forte orientamento internazionale, è stato duramente colpito dalla pandemia di COVID-19. 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 incentivare la ripresa del turismo in seguito alla pandemia di COVID-19.

Il programma è concepito in particolare per stimolare la domanda e mantenere la capacità di innovazione. Dal punto di vista tematico, il focus sarà sul turismo urbano e d'affari, la sostenibilità e la digitalizzazione.

Il 1° settembre 2021 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di elaborare un avamprogetto da porre in consultazione relativo alla revisione della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo (Innotour), come elemento del Recovery Plan. La quota federale nei progetti Innotour sarà aumentata da un massimo del 50 per cento a un nuovo massimo del 70 per cento per il periodo 2023-2026, così da far diminuire i costi delle innovazioni turistiche sostenuti dai promotori dei progetti. Questa misura riguarderà sia i progetti nuovi che quelli già in corso.

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.

2 Resoconto dei risultati della consultazione

La procedura di consultazione per la modifica della legge federale che promuove l'innovazione, la collaborazione e lo sviluppo delle conoscenze nel turismo è stata aperta dal Consiglio federale il 10 dicembre 2021 e si è protratta fino al 24 marzo 2022. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali, i partiti rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e altre cerchie interessate.

Nel quadro della procedura di consultazione sono pervenuti 41 pareri.

	Invitati	Pareri pervenuti
Cantoni	26	24
Conferenza dei Governi cantonali	1	0
Partiti rappresentati nell'Assemblea federale	10	3
Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna	3	2
Associazioni mantello nazionali dell'economia	8	4
Altre cerchie interessate	20	5
Altro	0	3
Totale		41

Tutti i Cantoni che hanno partecipato alla procedura di consultazione, tutte le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, tutte le associazioni nazionali dell'economia e le altre cerchie interessate si sono espressi in linea di massima a favore del progetto di legge ma in alcuni casi sono state presentate richieste di modifica. Tra i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, il PLR e il PS sostengono il progetto di legge. L'UDC è l'unico partito a rifiutarlo, principalmente per considerazioni di politica finanziaria. Altri due partecipanti chiedono modifiche al progetto.

Nel complesso, si può affermare che la maggioranza accoglie la modifica della legge e riconosce il particolare impatto della pandemia sull'industria del turismo.

3 Risultati della consultazione per destinatario

3.1 Cantoni

Dei 26 Cantoni invitati a prendere posizione, 24 (**AG, AR, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH**) hanno espresso un parere. Tutti i Cantoni accolgono con favore la proposta di modifica della legge e in linea di massima la condividono.

Numerosi Cantoni (**AG, BS, BE, FR, GL, JU, LU, NW, OW, TI, VD, ZG, ZH**) motivano la loro approvazione adducendo al fatto che il settore del turismo è stato colpito pesantemente dalla pandemia di COVID-19. Quattro Cantoni (**BS, GE, GL, ZH**) sottolineano in particolare le conseguenze avvertite dalle città e/o dal turismo d'affari. Il Cantone **GE** lamenta la mancanza di misure specifiche a sostegno del turismo d'affari. Tre cantoni (**GL, LU, OW**) menzionano anche l'impatto sulle destinazioni con un forte orientamento internazionale. Il Cantone **BE** prevede che la ripresa sarà piuttosto lenta, soprattutto per quanto riguarda la domanda internazionale.

Anche sette altri Cantoni (**AI, BS, SG, SH, TI, UR, VD, ZH**) affrontano questioni specifiche e fanno accenno a possibili difficoltà legate ad esempio alla base di capitale proprio, alla mancanza di risorse finanziarie e alla difficoltà di avviare e portare avanti progetti nonché alla perdita di forza d'innovazione nel settore nel suo complesso.

Inoltre, alcuni Cantoni hanno espresso un parere in merito a determinati aspetti del progetto di legge. Il Cantone **AG** accoglie con favore le priorità tematiche proposte, mentre il Cantone **FR** apprezza in particolare l'attenzione al turismo cittadino. I Cantoni **BE** e **FR** sono favorevoli all'impiego di uno strumento di promozione collaudato e il Cantone **SG** approva il limite temporale. I Cantoni **TI** e **VD** sono d'accordo con il fatto che la legge possa essere applicata anche ai progetti in corso.

Inoltre, i Cantoni hanno inoltrato numerosi suggerimenti e alcune richieste di modifica.

Il Cantone **GL** sottolinea la necessità di definire in modo chiaro i costi computabili. Ha inoltre presentato una richiesta di modifica relativa all'articolo 5a capoverso 3. Stando al progetto in consultazione, per il calcolo dell'importo del contributo è presa in considerazione la media ponderata. Secondo il Cantone, questo metodo restituisce una stima approssimativa e non il contributo effettivo: l'importo deve essere basato sui costi effettivi e sui tassi di sussidio.

Il Cantone **JU** sottolinea che si dovrà provvedere a una misurazione degli effetti nonché, se necessario, a un'estensione della durata delle misure. Inoltre, suggerisce di valutare se il sostegno ai programmi di coaching possa essere integrato nella modifica della legge. Il Cantone **JU** fa poi riferimento al fatto che in vari programmi di sostegno al turismo i fondi non sono stati utilizzati; il riferimento è in particolare al programma d'impulso per il turismo della Nuova politica regionale (NPR). Secondo il Cantone **JU** esistono tre ragioni principali: la mancanza di fondi cantonali, il fatto che per progetti infrastrutturali vi siano solo prestiti dalla Confederazione e l'eccessiva rigidità delle condizioni poste ai promotori dei progetti. Vorrebbe pertanto che il Consiglio federale prendesse in considerazione gli aspetti di cui sopra per fare in modo che gli attori del settore del turismo godano in futuro di un sostegno ottimale.

Il Cantone **OW** fa notare che nelle regioni di montagna non sono solo gli hotspot con un forte orientamento internazionale a risentire delle conseguenze del coronavirus ma tutte le destinazioni. Sulla base del testo di legge proposto, i Cantoni **OW** e **UR** ritengono che tutte le

destinazioni colpite dalle conseguenze della pandemia possano beneficiare di questa misura e, sulla base di questa premessa, approvano il testo di legge proposto. Il Cantone **TI** nota con soddisfazione che la legge può essere applicata a tutte le destinazioni colpite dalla pandemia.

Il Cantone **SG**, alla luce delle spiegazioni contenute nel rapporto esplicativo, si chiede se i potenziali promotori dei progetti siano in grado in primis di raccogliere i fondi e le risorse necessarie per investire nei progetti Innotour.

Il Cantone **VD** insiste sul fatto che non tutte le regioni e le destinazioni turistiche hanno potuto beneficiare allo stesso modo del Recovery plan; il turismo d'affari e quello cittadino, fortemente colpiti, hanno infatti potuto essere promossi solo mediante Innotour e non mediante la NPR. Non è detto che gli attori comunali siano in grado di attuare i progetti Innotour, in quanto ormai a corto di risorse finanziarie. Di conseguenza, è necessario prestare attenzione alle specificità regionali e adottare misure complementari.

Il Cantone **VD** sottolinea che Innotour dovrebbe tener conto della sostenibilità durante tutte le fasi del progetto, nonostante a volte si ponga in conflitto con la digitalizzazione. Inoltre, è importante che la politica del turismo esplori nuovi orizzonti andando per esempio a integrare le questioni legate al clima all'interno suoi strumenti.

Il Cantone **ZG** afferma che i progetti comportano un notevole impegno amministrativo, difficilmente sostenibile da parte di piccole organizzazioni come Zug Tourismus. Di conseguenza, sarebbe opportuno semplificare le procedure.

Il Cantone **ZH** ha dei dubbi in merito all'aumento della partecipazione della Confederazione da un massimo del 50 per cento a un massimo del 70 per cento. Il cofinanziamento di progetti per cui non sarebbe necessario un aumento dei finanziamenti federali comporta un rischio maggiore di effetti a cascata. Il Cantone **ZH** chiede di conseguenza che il finanziamento da parte della Confederazione sia limitato a un massimo del 60 per cento.

Il Cantone **ZH** sottolinea inoltre che il settore del turismo beneficerebbe in modo più duraturo di condizioni quadro favorevoli piuttosto che di un aumento dei contributi federali. Di conseguenza, chiede al Consiglio federale sia di rivedere le condizioni quadro giuridiche rilevanti per il turismo sia di agevolare ad esempio la creazione di zone turistiche nelle aree urbane e nei centri del turismo d'affari.

3.2 Partiti politici

Tre partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale (PLR, PS e UDC) hanno inoltrato un parere.

Il **PLR** sostiene il progetto e indica che il termine temporale per l'aumento della partecipazione della Confederazione è strettamente necessario. Inoltre, data la difficile situazione in cui attualmente versa il settore turistico, suggerisce di esaminare in che modo questa misura potrebbe essere applicata già prima del 2023. A risultare più importanti e più ragionevoli sono tuttavia soluzioni liberali e durature per alleggerire concretamente il settore del turismo e renderlo più competitivo, snellendo in particolare la burocrazia e la regolamentazione.

Il **PS** è a favore del progetto.

L'**UDC** respinge l'attuale modifica della legge in nome di conseguenze finanziarie negative per la Confederazione. Il partito ritiene che l'attuale partecipazione della Confederazione nei progetti Innotour, che ammonta a un massimo del 50 per cento, sia sufficiente, soprattutto perché le attuali previsioni relative al settore del turismo a livello nazionale sono piuttosto

positive. L'**UDC** si oppone anche a un legame più stretto tra i fondi concessi e la sostenibilità. Sottolinea che la modifica della legge potrebbe costituire un precedente per altri settori economici.

3.3 Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Tra le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna hanno partecipato alla procedura di consultazione l'Unione delle città svizzere e il Gruppo svizzero per le regioni di montagna (**SAB**). Entrambi sostengono il progetto di legge ma mettono in luce punti diversi.

L'**Unione delle città svizzere** si sofferma sul particolare impatto subito dalle città a causa della pandemia da coronavirus e accoglie con favore il fatto che il Consiglio federale voglia promuovere soprattutto tre aree tematiche (digitalizzazione, sostenibilità e turismo cittadino).

Il **SAB** dichiara espressamente di essere favorevole alla misura, soprattutto perché il cofinanziamento rappresenta sempre una sfida per i promotori dei progetti, a maggior ragione nell'attuale situazione di crisi. Sostiene inoltre il fatto che anche i progetti in corso beneficiano della misura. Inoltre, sulla base del testo proposto parte dal presupposto che tutte le destinazioni colpite dalle conseguenze della pandemia possano trarre vantaggio dal Recovery plan e che non sussistano differenziazioni territoriali.

3.4 Associazioni mantello nazionali dell'economia

Quattro associazioni mantello svizzere dell'economia hanno espresso un parere e sostengono in linea di massima il progetto di legge: **economiesuisse**, l'Unione Svizzera dei Contadini (**USC**), l'Unione svizzera delle arti e dei mestieri (**USAM**) e l'Unione sindacale svizzera (**USS**).

Secondo **economiesuisse**, in considerazione del forte impatto sul settore, sarebbe opportuno accelerare i tempi e far entrare in vigore la legge il prima possibile, senza aspettare il 2023, mantenendo tuttavia lo stesso periodo di validità. In particolare, si dovrebbe cercare di applicarla per quanto possibile anche ai progetti per l'anno in corso.

Secondo l'**USC**, l'aumento dei contributi finanziari al 70 per cento solleva un punto interrogativo dovuto a considerazioni di politica statale, che può tuttavia essere giustificato dal fatto che molte imprese del settore del turismo sono state costrette a investire gran parte delle loro riserve per superare la crisi. La condizione fondamentale per l'approvazione del progetto di legge risiede nel fatto che l'aumento della promozione turistica vada a confluire in progetti che riguardano tutte le regioni, comprese quelle rurali, e che si adattino alle esigenze delle stesse.

Secondo l'**USS**, il personale svolge un ruolo fondamentale per il settore del turismo, dato che fa parte del settore terziario. Una buona formazione e buone condizioni di lavoro si rivelano quindi essenziali. Il contratto collettivo di lavoro è indispensabile per il settore alberghiero e della ristorazione e costituisce la base per la sostenibilità delle misure nell'ambito dell'innovazione e della promozione. Inoltre, verso la fine della crisi sarebbe opportuno che venissero adottate ulteriori misure di formazione e formazione continua.

3.5 Altre cerchie interessate

Le altre cerchie interessate che hanno espresso un parere sono HotellerieSuisse, GastroSuisse, la Rete dei parchi svizzeri, Funivie Svizzere (**FUS**) e la Federazione svizzera

del turismo (**FST**) e accolgono favorevolmente la proposta di modifica della legge. La maggior parte dei pareri è congruente.

I cinque enti sostengono in particolare che il settore del turismo nel suo complesso e i singoli sottosettori – settore alberghiero e della ristorazione (**HotellerieSuisse**), gastronomia(**GastroSuisse**) e funivie (**FUS**) – sono in difficoltà. La liquidità di molte aziende si è visibilmente deteriorata durante la pandemia e ciò ha avuto ripercussioni sulla capacità di innovazione e di investimento dell'intero settore. Non capiscono come mai i progetti possano beneficiare di fondi aggiuntivi solo a partire dal 2023: le strozzature di liquidità sono infatti già forti e sono soprattutto i progetti in corso a subire gli effetti della pandemia.

Di conseguenza, **HotellerieSuisse**, **GastroSuisse**, la **Rete dei parchi svizzeri**, **FUS** e **FST** propongono il seguente adeguamento: la misura deve entrare in vigore più rapidamente. Anche i progetti che termineranno, sono stati o verranno lanciati nel 2022 dovrebbero poter beneficiare di una partecipazione del 70 per cento da parte della Confederazione. Suggestiscono di conseguenza di adattare i capoversi 1, 3 e 4 dell'articolo 5a in modo da tenere conto dell'intero periodo 2022-2026. **HotellerieSuisse** chiede di fissare un termine iniziale ad aprile 2022.

Inoltre, è necessario adattare le disposizioni che impongono maggiori requisiti ai progetti esistenti rispetto che a quelli nuovi. Non si capisce perché i progetti in corso debbano dimostrare che un aumento della partecipazione massima del 70 per cento da parte della Confederazione genererebbe un beneficio aggiuntivo. La motivazione secondo la quale ciò contribuirebbe a impedire un effetto a cascata non regge.

Di conseguenza, **HotellerieSuisse**, **GastroSuisse**, la **Rete dei parchi svizzeri**, **FUS** e **FST** propongono il seguente adeguamento: all'articolo 5a, capoverso 2, lettera b, i punti 1 e 2 devono essere stralciati in modo che ai beneficiari non venga richiesta alcuna prova.

3.6 Altro

Centre Patronal (**CP**) accoglie con favore la proposta. Tuttavia, sarebbe auspicabile dare priorità ai progetti volti a rilanciare i settori più colpiti dalla crisi, ovvero soprattutto il turismo urbano, il turismo d'affari e il turismo congressuale. Tuttavia, il progetto di legge non menziona esplicitamente misure specifiche per questi settori, aspetto che dovrebbe quindi essere adeguato.

Anche **Pro Natura** e l'Associazione svizzera dei professionisti dell'ambiente (**SVU**) hanno espresso il loro parere in merito al progetto. I due pareri sono in gran parte congruenti.

Pro Natura e **SVU** riconoscono l'importanza economica, sociale e paesaggistica del turismo. Dal punto di vista del clima, dell'ambiente e della biodiversità, esiste un rapporto ambivalente con l'uso turistico che ne fa l'uomo. È indispensabile che le modifiche all'attuale legge federale non si pongano in contrapposizione con le misure di protezione del clima, dell'ambiente e della biodiversità e che non stabiliscano incentivi negativi ma positivi. È quindi indispensabile che il progetto sia orientato verso misure che promuovano l'innovazione, la collaborazione e la creazione di conoscenze nell'ottica di un turismo sostenibile dal punto di vista ecologico e rispettoso del clima.

In merito al progetto, **Pro Natura** e **SVU** chiedono le seguenti modifiche o precisazioni: gli effetti negativi sul clima, sull'ambiente o sulla biodiversità, anche a lungo termine, devono essere ridotti al minimo e i costi ambientali, climatici o di biodiversità esistenti devono continuare a essere comunicati in modo trasparente e coperti in base al principio di casualità.

L'articolo 3 capoverso 1 lettera b della legge precisa che i progetti sussidiati devono contribuire a uno sviluppo sostenibile del turismo. Il termine sviluppo sostenibile non è

chiaramente definito ed è soggetto a varie interpretazioni. **Pro Natura** e **SVU** chiedono di dare una definizione concreta dell'espressione «sviluppo sostenibile del turismo» mediante disposizioni d'esecuzione.

Inoltre, data l'alta priorità politica della protezione dell'ambiente, del clima e della biodiversità, l'ampliamento della promozione di Innotour non deve concentrarsi solo sullo sviluppo sostenibile in sé: lo sviluppo sostenibile paesaggistico-ecologico (**SVU**) e lo sviluppo sostenibile (**Pro Natura**) devono essere un elemento essenziale della promozione tramite aiuti finanziari.

4 Elenco dei partecipanti alla consultazione

Cantoni

AG	Argovia
AI	Appenzello Interno
AR	Appenzello Esterno
BE	Berna
BL	Basilea Campagna
BS	Basilea Città
FR	Friburgo
GE	Ginevra
GL	Glarona
GR	Grigioni
JU	Giura
LU	Lucerna
NW	Nidvaldo
OW	Obvaldo
SG	San Gallo
SH	Sciaffusa
SO	Soletta
TG	Turgovia
TI	Ticino
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Vallese
ZG	Zugo
ZH	Zurigo

Partiti rappresentati nell'Assemblea federale

PLR	PLR - I Liberali
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

SAB	Gruppo svizzero per le regioni di montagna
	Unione delle città svizzere

Associazioni mantello nazionali dell'economia

	economiesuisse
--	----------------

USC	Unione Svizzera dei Contadini
USS	Unione sindacale svizzera
USAM	Unione svizzera delle arti e dei mestieri

Altre cerchie interessate

	GastroSuisse
	Hotelleriesuisse
	Rete dei parchi svizzeri
FUS	Funivie Svizzere
FST	Federazione svizzera del turismo

Altre

CP	Centre Patronal
	Pro Natura
SVU	Associazione svizzera dei professionisti dell'ambiente