

Parere del Comitato economico e sociale europeo su «Commercio internazionale e turismo — Un'agenda globale per lo sviluppo sostenibile»

(parere d'iniziativa)

(2020/C 14/05)

Relatore: **Alfred GAJDOSIK**

Decisione dell'Assemblea	20.2.2019
Base giuridica	Articolo 32, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Sezione competente	Relazioni esterne
Adozione in sezione	5.9.2019
Adozione in sessione plenaria	26.9.2019
Sessione plenaria n.	546
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	134/0/4

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) sottolinea con particolare enfasi i complessi collegamenti esistenti tra il turismo e il commercio internazionale in generale. Poiché il tasso di crescita del turismo supera quello dell'economia nel suo insieme, tale settore può senza dubbio essere considerato un importante volano per l'occupazione e la crescita economica. In questo ruolo, il turismo e il commercio internazionale sono fattori determinanti per il conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile (OSS) ⁽¹⁾. Il CESE raccomanda pertanto che gli attori responsabili dei settori economici interessati annuncino espressamente, attraverso dichiarazioni in tal senso, il loro impegno per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, ad esempio mediante la creazione di posti di lavoro dignitosi e duraturi, nello spirito dell'OSS n. 8.

1.2. Il CESE richiama l'attenzione sull'importanza della pianificazione finanziaria per l'attuazione delle priorità strategiche, e sottolinea il ruolo dei bilanci in quanto strumento più efficace per attuare gli orientamenti politici. Chiede pertanto che si tenga conto della rilevanza del turismo, tra l'altro anche rivedendo la più recente proposta sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027 per istituire una linea di bilancio dedicata al turismo.

⁽¹⁾ Obiettivi di sviluppo sostenibile:
Obiettivo 1: povertà zero
Obiettivo 2: fame zero
Obiettivo 3: salute e benessere
Obiettivo 4: istruzione di qualità
Obiettivo 5: uguaglianza di genere
Obiettivo 6: acqua pulita e igiene
Obiettivo 7: energia pulita e accessibile
Obiettivo 8: lavoro dignitoso e crescita economica
Obiettivo 9: industria, innovazione e infrastrutture
Obiettivo 10: ridurre le disuguaglianze
Obiettivo 11: città e comunità sostenibili
Obiettivo 12: consumo e produzione responsabili
Obiettivo 13: agire per il clima
Obiettivo 14: la vita sott'acqua
Obiettivo 15: la vita sulla terra
Obiettivo 16: pace, giustizia e istituzioni forti
Obiettivo 17: partnership per gli obiettivi

1.3. Il CESE deplora che sinora il turismo non sia stato integrato nei regolamenti sui fondi strutturali e d'investimento europei quale obiettivo in sé e per sé, ma venga considerato semplicemente uno strumento o un settore. È apprezzabile che i regolamenti prevedano possibilità di investimento a favore del turismo intelligente, ma il CESE è dell'avviso che ciò non sia sufficiente a riflettere adeguatamente l'importanza macroeconomica, sociale e culturale del turismo, anche alla luce della sua dimensione esterna. Il CESE chiede pertanto che il turismo sia integrato quale obiettivo tematico nel quadro dei fondi strutturali e d'investimento europei.

1.4. Gli ostacoli relativamente ridotti all'accesso al mercato nel settore del turismo non devono comportare svantaggi economici e sociali per i lavoratori di tale comparto.

1.5. Il CESE esorta pertanto ad attuare misure volte all'equiparazione e al riconoscimento della formazione, delle norme e delle qualifiche professionali nel settore del turismo, a intensificare gli sforzi per la realizzazione di un passaporto europeo delle competenze professionali e a promuovere l'apprendimento permanente nel comparto.

1.6. Poiché è indubbio che il turismo internazionale, oltre ad avere un'importanza economica, contribuisce anche in maniera sostanziale alla comprensione reciproca tra i popoli e all'abbattimento dei pregiudizi, sostenendo così notevolmente la proiezione esterna dell'Unione, si dovrebbero incentivare attraverso misure specifiche determinate forme di turismo quali il turismo culturale e il turismo sociale. Inoltre, il CESE richiama l'attenzione sulla necessità di promuovere il turismo della salute, nonché sportivo, agricolo, ambientale e di altro tipo.

1.7. È estremamente importante ed essenziale garantire in questo settore posti di lavoro dignitosi e stabili, attraverso contratti collettivi e in linea con l'OSS n. 8. Il CESE chiede di eliminare ogni forma di lavoro irregolare e/o precario nel settore del turismo.

1.8. La sostenibilità del turismo dipende anche in misura fondamentale dalla scelta di forme di trasporto quanto più possibile rispettose dell'ambiente; bisogna pertanto dedicare particolare attenzione a un utilizzo oculato e responsabile dei mezzi di trasporto.

2. Introduzione

2.1. Con il presente parere, il CESE intende segnalare lo stretto legame esistente tra turismo e commercio internazionale, e sottolineare la loro importanza comune nel conseguimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

2.2. Il commercio internazionale ha una lunga tradizione, ma la sua particolare importanza sociale e politica è notevolmente aumentata nel corso della storia. Mentre tradizionalmente il commercio internazionale era regolato attraverso trattati bilaterali, dalla seconda Guerra mondiale in poi è aumentata l'importanza dei trattati multilaterali. Con l'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) è stata creata una struttura del settore volta a regolamentare il commercio internazionale, nel cui ambito la Commissione europea, dal 2011 in poi, sostiene il commercio estero dell'Unione attraverso una nuova generazione di accordi commerciali volti a intensificare le relazioni economiche e commerciali con taluni partner commerciali.

2.3. Tra i due poli del libero scambio e del protezionismo, risulta evidente anche che il commercio internazionale può essere usato come elemento di influenza politica.

2.4. Il turismo, terzo settore per importanza nella bilancia commerciale internazionale, rappresenta il 10,4 % del PIL mondiale (10,3 % nell'UE) e genera globalmente 313 milioni di posti di lavoro. A livello planetario, un posto di lavoro su undici è legato al turismo. Esso rappresenta la componente principale delle esportazioni di un terzo dei paesi in via di sviluppo, e ha quindi una grande influenza sulla loro economia.

2.5. Il turismo riveste pertanto un ruolo considerevole per il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità, seppure vada considerato che l'8 % delle emissioni di gas a effetto serra è riconducibile al turismo globale.

2.6. Il turismo contribuisce in tutto il mondo all'integrazione economica e sociale nelle zone rurali e nelle regioni ultraperiferiche. In tale contesto occorre tuttavia tenere conto anche di effetti collaterali indesiderati quali la perdita di superfici agricole utili, i rischi per la tutela della natura, l'inquinamento atmosferico ecc., che devono essere evitati il più possibile.

2.7. Nel 2017 il turismo internazionale ha registrato 1,32 miliardi di arrivi a livello mondiale (+ 7 %), di cui 671 milioni (+ 8 %) nella sola Europa, continente che vanta una quota di mercato del 51 %. Uno studio dall'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) sulle prospettive a lungo termine indica tuttavia che il turismo in Europa avrà una crescita meno marcata da qui al 2030, anno in cui il numero stimato di turisti nel nostro continente sarà pari a 744 milioni (+ 1,8 %), ossia il 41,1 % del mercato globale.

2.8. Il trattato di Lisbona (1° dicembre 2009) ha fornito all'Unione una base giuridica per occuparsi del turismo ⁽²⁾. Di conseguenza, nel 2010 la Commissione ha pubblicato una comunicazione dal titolo *L'Europa, prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo* ⁽³⁾. Tuttavia, tanto l'attuale quadro finanziario pluriennale, relativo al periodo 2014-2020, quanto la più recente proposta per il periodo 2021-2027 non prevedono una linea di bilancio separata per il turismo.

2.9. Se tuttavia si tiene conto del fatto che negli ultimi anni il tasso di crescita occupazionale e dunque economica del turismo nell'Unione è stato costantemente più marcato che in altri comparti economici, appare evidente che, alla luce dei dati disponibili, è non solo giustificato, ma anche urgentemente necessario non soltanto approfondire ulteriormente la politica esterna in materia di turismo ma anche adottare corrispondenti misure di bilancio a livello dell'Unione.

2.10. Il Comitato accoglie con grande favore le conclusioni del Consiglio del 27 maggio 2019 ⁽⁴⁾, in cui, alla luce delle sfide cui il turismo fa fronte (digitalizzazione, sostenibilità e conoscenze e competenze specifiche per settore), vengono formulate proposte concrete in rapporto all'Agenda 2030 per la sostenibilità e vengono chieste misure adeguate a sostegno del turismo, affinché l'UE rimanga leader mondiale del settore.

2.11. Le potenzialità del turismo ai fini della creazione di posti di lavoro sono elevate. Il fatto che a livello globale lavorino nel turismo mediamente più donne e giovani che in altri settori è rilevante anche ai fini del conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare degli obiettivi 5 e 10.

2.12. Nella maggior parte dei paesi le retribuzioni e i salari nel settore turistico-alberghiero e della ristorazione sono inferiori al salario mediano, e servono quindi provvedimenti idonei per garantire retribuzioni adeguate in tutte le categorie professionali del settore. Ciò è ancora più importante dato che le condizioni di lavoro nel settore del turismo sono spesso estremamente dure e che gli accordi tra le parti sociali in materia di retribuzioni minime e numero massimo di ore di lavoro nonché le disposizioni riguardanti la sicurezza e la salute sul posto di lavoro spesso nella pratica non vengono rispettati. Urge pertanto creare in questo settore posti di lavoro dignitosi e stabili, in linea con l'OSS n. 8. Il CESE ritiene che a tal fine occorra rafforzare le condizioni quadro, concordare contratti collettivi chiari e sostenere la digitalizzazione del settore.

3. Turismo ed economia

3.1. L'importanza del turismo quale volano essenziale per la crescita economica va pertanto ben oltre il comparto turistico in senso stretto, e coinvolge il commercio e la distribuzione internazionali, ma anche interi settori pubblici e privati, come l'agricoltura e i trasporti.

3.2. Inoltre, in molte regioni, come ad esempio le isole di piccole dimensioni o le zone montane isolate, il turismo rappresenta una delle pochissime attività economiche, se non l'unica, nel quadro dell'attuale divisione internazionale del lavoro.

3.3. In numerose regioni il turismo ha altresì contribuito a dare nuova vitalità a territori abbandonati.

4. Turismo e sostenibilità

4.1. La competitività del turismo è strettamente legata alla sua sostenibilità, dal momento che l'attrattiva e la qualità delle destinazioni turistiche dipendono in misura considerevole dal loro contesto naturale e culturale e dalla loro integrazione nelle infrastrutture locali.

4.2. La sostenibilità del turismo si basa su diversi elementi, tra cui:

- un impiego responsabile delle risorse naturali (in particolare l'acqua);
- l'utilizzo di fonti energetiche pulite;
- l'integrazione dell'impatto ambientale delle attività turistiche (ad esempio lo smaltimento dei rifiuti e l'aumento della pressione sul suolo e sulle risorse idriche);
- la preservazione della biodiversità;
- la salvaguardia del patrimonio culturale;
- la preservazione della qualità e della stabilità dei posti di lavoro creati attraverso il turismo;

⁽²⁾ Articolo 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁽³⁾ COM(2010) 352 final

⁽⁴⁾ Documento 9707/19 del Consiglio, del 27 maggio 2019, Conclusioni relative alla competitività del settore del turismo quale propulsore di crescita sostenibile, occupazione e coesione sociale nell'UE per il prossimo decennio.

- la considerazione dell'impatto sulla popolazione locale;
- lo sviluppo delle capacità umane;
- i trasporti.

4.3. Il quadro decennale di programmi per il consumo e la produzione sostenibili (10YFP) ha identificato il turismo sostenibile come uno dei settori chiave. Di conseguenza, in quanto settore del futuro, esso ha le potenzialità non solo di diventare lo standard per l'intero comparto, ma anche di coinvolgere nel processo le economie nazionali di tutto il mondo ⁽⁵⁾.

Il CESE ritiene che i responsabili del commercio internazionale e del turismo dovrebbero utilizzare tali potenzialità al fine di trovare il modo e i mezzi per contribuire efficacemente al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (in questo contesto in particolare gli obiettivi 3, 6, 7, 12, 14 e 15) e per sforzarsi di creare partnership ai sensi dell'obiettivo 17.

4.4. L'importanza economica del turismo, con una quota di posti di lavoro pari al 17 % (il 44 % dei quali occupato da donne) in tutto il mondo, svolge un ruolo determinante in numerosi ambiti della politica in materia di sostenibilità.

4.5. In quanto attività economica trasversale, il turismo presenta, oltre alla sua dimensione economica, anche una dimensione ecologica, sociale e culturale ed è pertanto un fattore decisivo per il conseguimento degli obiettivi in materia di sostenibilità. In tale contesto, le entrate generate dal settore possono svolgere un ruolo determinante contribuendo alla gestione sostenibile delle zone turistiche.

4.6. L'approccio da seguire consiste non solo nell'analizzare gli effetti negativi del turismo, ma anche nel contemplarne gli effetti positivi sui diversi fattori (ambiente, società ecc.). Questa forma di «turismo d'impatto», sviluppata in Slovenia sulla base di 10 + 1 «indicatori d'impatto», tiene conto anche degli effetti positivi del turismo in tutti gli ambiti essenziali della vita ⁽⁶⁾.

4.7. Le nuove tecnologie hanno comportato cambiamenti strutturali anche nell'economia, che sono divenuti evidenti in particolare per quanto riguarda le strutture più piccole. Nell'ambito del turismo ciò concerne non solo l'offerta, ma anche la commercializzazione e il comportamento adottato in relazione alle prenotazioni.

4.8. Un problema particolare per l'intero settore turistico è l'aumento mondiale delle prenotazioni effettuate attraverso varie piattaforme private. È indubbio che questa nuova forma di commercializzazione offre vantaggi agli operatori non professionali e ai territori poco o per nulla sviluppati sotto il profilo turistico. Da un punto di vista macroeconomico, tuttavia, è inaccettabile che operatori privati ricavano vantaggi concorrenziali dal fatto di dover versare imposte probabilmente minime o persino nulle e di non essere vincolati al rispetto delle rigorose norme comuni nel settore del turismo per quanto riguarda l'igiene e la sicurezza. Occorrerebbe quindi, ad esempio, che gli obblighi di registrazione e i criteri di valutazione che vigono per gli esercizi commerciali del settore alberghiero si applicassero anche a chi offre un alloggio attraverso questi intermediari.

5. Turismo e ambiente

5.1. Una politica del turismo efficace sotto il profilo della sostenibilità e una tutela efficiente dell'ambiente non sono fondamentalmente in contrasto tra loro, bensì andrebbero intese e attuate come misure che si integrano e si sostengono a vicenda.

5.2. Un problema riguardante l'espansione del turismo internazionale è indubbiamente rappresentato dall'utilizzo dei vari mezzi di trasporto (navi, aerei, autobus e automobili) e dai relativi effetti sull'ambiente.

5.3. I grandi operatori turistici dovrebbero essere tenuti a rammentare e rispettare il loro ruolo nel quadro di una politica responsabile in materia di sostenibilità, nominando collaboratori competenti per le questioni ambientali, che tengano conto degli obiettivi di sostenibilità in fase di consulenza e pianificazione.

5.4. In alcune regioni il sovraffollamento turistico è già diventato un problema sia per la qualità della vita della popolazione residente che per l'ambiente. Mancando una definizione univoca di sovraffollamento turistico, il concetto rimane vago e la sua applicazione poco chiara. Tuttavia, il problema non è affatto nuovo. Già tra il 1980 e il 1990, utilizzando il concetto di «effetto Maiorca», si è cercato di affrontare il problema di come accogliere il maggior numero possibile di turisti su una spiaggia senza generare effetti collaterali eccessivi. Le organizzazioni internazionali del turismo lavorano in primo luogo all'elaborazione di esempi di buone pratiche, allo scopo di offrire alle regioni colpite punti di riferimento e orientamenti.

5.5. Il CESE esorta inoltre le grandi associazioni turistiche internazionali a sottoscrivere, in aggiunta a quanto sopra, un codice di condotta relativo alla commercializzazione delle destinazioni turistiche che tenga conto dell'ambiente e della sostenibilità, ma che contrasti anche il sovraffollamento turistico che, oltre alle altre conseguenze, ha anche ripercussioni sull'ambiente e la sostenibilità.

⁽⁵⁾ Si veda la relazione 2017 della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo (Unctad), dal titolo *Tourism for transformative and inclusive growth* [Il turismo per una crescita trasformativa e inclusiva].

⁽⁶⁾ <https://www.impact-tourism.net/>

6. Turismo ed etica

6.1. Il turismo è caratterizzato, oltre che dalla circolazione nazionale di persone e servizi, anche dal loro movimento transnazionale e internazionale e, al di là della sua rilevanza economica, influenza pure il contesto sociale e culturale dei paesi di provenienza e destinazione, anche per quanto riguarda chi non è coinvolto nel turismo.

6.2. L'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO), in qualità di forum internazionale per la politica del turismo e di piattaforma per la comunicazione internazionale tra gli enti pubblici competenti, ha preso atto di questa circostanza, pubblicando nel 1999 un *Codice mondiale di etica del turismo* ⁽⁷⁾, che in 10 principi e 49 paragrafi disciplina in maniera dettagliata i vari aspetti, assai diversi, del turismo globale ⁽⁸⁾. Pertanto, il codice etico viene spesso definito anche come «le regole del gioco per una condotta etica nel turismo».

6.3. Detto codice etico tiene conto, con le sue prescrizioni, della complessità di questo settore economico, trattando non solo aspetti economici, sociali e culturali, ma anche il rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti umani (si vedano ad esempio le misure contro gli abusi sui minori, il lavoro minorile, lo sfruttamento sessuale dei minori nel turismo).

6.4. Poiché il codice etico costituisce solo una raccomandazione e neanche i firmatari sono vincolati al suo rispetto, nel settembre 2017 l'UNWTO ha presentato una convenzione quadro internazionale sull'etica del turismo (*International Framework Convention on Tourism Ethics*) ⁽⁹⁾, che è stata firmata da più di metà dei suoi membri. La convenzione si ispira al codice etico per quanto riguarda i contenuti, senza apportarvi modifiche sostanziali, ma ha il vantaggio di essere vincolante per i firmatari.

7. Turismo e cultura

7.1. Uno dei più importanti motori del turismo è rappresentato dai beni culturali del paese di destinazione.

7.2. Il turismo culturale accresce l'interesse per le culture straniere, promuove la comprensione tra i popoli e contribuisce in maniera determinante all'abbattimento dei pregiudizi.

8. Turismo e demografia

8.1. Anche l'evoluzione demografica ha effetti sul turismo: la piramide delle età, con una quota considerevole di persone anziane sempre più in grado di spostarsi e in gran parte dotate di un reddito sicuro, ha dato slancio al settore dei viaggi per la terza età. Tali viaggi costituiscono ormai una componente non indifferente, in particolare nel settore dei viaggi di gruppo, e in alcuni ambiti hanno comportato cambiamenti nella struttura dell'offerta delle imprese turistiche, il che è riconducibile anche al fatto che gli anziani spesso prenotano vacanze di lunga durata e dipendono solo in maniera limitata dalle stagioni turistiche. Tale circostanza è stata riconosciuta anche dal vertice dell'Organizzazione mondiale del turismo, che ha dedicato particolare attenzione al turismo della terza età.

8.2. Con la sua iniziativa «Calypso — Turismo per tutti», la Commissione europea ha contribuito in maniera sostenibile alla crescita del turismo sociale, promuovendo misure volte a sviluppare ulteriormente il turismo concepito per gli anziani, ma anche per i gruppi svantaggiati. Ciò ha portato a nuove offerte turistiche, ma anche a un maggior sfruttamento dei periodi di «bassa stagione». Sarebbe utile condividere le esperienze maturate a tale riguardo con partner al di fuori dell'Unione europea e promuovere il turismo reciproco.

8.3. Al di là dei parametri demografici in uso, si sono sviluppate ulteriormente anche altre forme particolari di turismo, come ad esempio i pellegrinaggi.

9. Turismo e formazione

9.1. Alla luce degli sviluppi del mercato e delle crescenti aspettative dei consumatori, il turismo, nella sua diversità, comporta speciali esigenze di formazione, che vanno dalle pertinenti competenze linguistiche e informatiche alle conoscenze in campo economico e gastronomico.

⁽⁷⁾ <https://www.tourism-watch.de/en/node/4597>

⁽⁸⁾ Principi del Codice mondiale di etica del turismo:

Articolo 1: Il turismo quale strumento di comprensione e di rispetto reciproco tra i popoli e le società

Articolo 2: Il turismo quale mezzo di realizzazione individuale e collettiva

Articolo 3: Il turismo quale fattore di sviluppo sostenibile

Articolo 4: Il turismo come fruizione del patrimonio culturale dell'umanità e sostegno al suo arricchimento

Articolo 5: Il turismo quale attività vantaggiosa per i paesi e le comunità ospitanti

Articolo 6: Obblighi degli attori del settore turistico

Articolo 7: Diritto al turismo

Articolo 8: Libertà di movimento a scopo turistico

Articolo 9: Diritti dei lavoratori e degli imprenditori dell'industria turistica

Articolo 10: Applicazione dei principi del Codice mondiale di etica del turismo

⁽⁹⁾ Convenzione quadro sull'etica del turismo dell'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO).

9.2. In molti paesi dell'Unione esistono molteplici forme e percorsi di formazione con durate differenti, il che ne rende difficile il riconoscimento reciproco. La definizione di specifiche norme in materia di formazione potrebbe accrescere le opportunità lavorative dei vari professionisti del settore sia all'interno dell'Unione che al di fuori. Solo mediante requisiti di formazione vincolanti per tutti, nell'ambito del già citato rafforzamento delle condizioni quadro del settore, sarà possibile colmare a lungo termine la carenza di personale specializzato di cui il comparto soffre.

9.3. Sarebbe opportuno valorizzare i mestieri del turismo come opportunità di carriera a lungo termine, anche perché le condizioni di lavoro nel settore sono spesso più difficoltose che in altri comparti.

10. Turismo e digitalizzazione

10.1. La digitalizzazione esercita profondi effetti sul settore del turismo, non solo per quanto riguarda il comportamento dei turisti ma anche sul versante dei prestatori di servizi turistici.

10.2. La domanda turistica online è sempre più diffusa, così come lo sono le valutazioni online; nel 2017 solo in Germania il 40 % di tutti i viaggi è stato prenotato online. Ciò apre nuovi mercati per le PMI, le quali dovrebbero però beneficiare di un sostegno finanziario per prepararsi a questa innovazione.

10.3. Contemporaneamente, il collegamento elettronico in rete e la digitalizzazione hanno influito in maniera sostanziale sulle procedure interne delle imprese turistiche; ad esempio oggi giorno anche le aziende di piccole dimensioni devono spesso offrire ai loro visitatori almeno un accesso via Internet.

10.4. La digitalizzazione svolgerà un ruolo importante anche nelle forme innovative di cooperazione nel turismo, il che può esercitare a sua volta effetti considerevoli sullo sviluppo delle destinazioni turistiche. Molte tecnologie moderne (come ad esempio l'intelligenza artificiale, la realtà virtuale, la realtà aumentata, la tecnologia *blockchain* ecc.) possono aiutare la maggior parte delle località fuori mano a diventare destinazioni interessanti. Per sfruttare le nuove opportunità, il settore del turismo deve orientarsi in misura maggiore verso le attività di ricerca e sviluppo.

10.5. Anche il turismo culturale potrebbe trarre vantaggio dalla digitalizzazione, dato che le realtà virtuali potrebbero rappresentare anche degli stimoli al viaggio.

Bruxelles, 26 settembre 2019

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Luca JAHIER
