

Relazione speciale

Sostegno dell'UE al turismo:

c'è bisogno di un rinnovato orientamento strategico e di un migliore approccio in materia di finanziamenti



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VI
Introduzione	01 - 21
L'importanza del turismo nell'UE	01 - 05
Quadro normativo e istituzionale	06 - 10
Impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo dell'UE	11 - 13
Il sostegno finanziario dell'UE agli investimenti nel settore del turismo	14 - 18
Sfide e modelli futuri	19 - 21
Estensione e approccio dell'audit	22 - 29
Osservazioni	30 - 72
La strategia dell'UE in materia di turismo non si adatta alle nuove sfide che il settore deve affrontare	30 - 43
La strategia della Commissione in materia di turismo risale al 2010	31 - 34
Gli Stati membri oggetto del presente audit hanno stabilito le proprie strategie in materia di turismo tenendo conto di priorità simili a quelle contenute nella strategia dell'UE	35 - 37
L'impatto della pandemia di COVID-19 rende necessaria una nuova strategia dell'UE in materia di turismo	38 - 43
Il sostegno finanziario a titolo del FESR per il periodo 2014-2020 a favore degli investimenti pubblici nel settore del turismo ha permesso di rispondere agli obiettivi nazionali e dell'UE in materia, ma carenze nella selezione dei progetti ne limitano l'efficacia	44 - 64
I programmi operativi relativi al FESR erano concepiti coerentemente con le strategie regionali, nazionali e dell'UE in materia di turismo	44 - 48
I progetti sono selezionati secondo procedure differenti, ma le carenze nella pianificazione iniziale e nella valutazione dei bisogni comportano rischi per l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti nel settore del turismo cofinanziati dall'UE	49 - 53

Non tutti i progetti completati hanno avuto un impatto positivo sull'attività turistica nella regione	54 - 56
Gli orientamenti della Commissione includevano tra le condizioni l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti nel settore del turismo, ma omettevano diversi aspetti	57 - 59
Monitoraggio dei risultati: l'uso dell'indicatore comune relativo al turismo è limitato e non vengono coperti in modo completo tutti i tipi di risultati dei progetti	60 - 64
La Commissione ha predisposto azioni volte ad attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo dell'UE	65 - 72
Conclusioni e raccomandazioni	73 - 78

Allegati

Allegato I – Fonti dei finanziamenti dell'UE a favore del turismo

Allegato II – PO selezionati e numero di progetti inclusi nel campione per PO

Allegato III – Progetti esaminati nell'ambito del presente audit

Allegato IV – Inventario delle strategie nazionali per il turismo

Acronimi e abbreviazioni:

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Équipe di audit

Sintesi

I L'UE è la regione più visitata al mondo, con circa il 37 % di tutti gli arrivi di turisti internazionali nel 2019. Ciò rende il turismo un settore economico essenziale nell'UE, rappresentante il 9,9 % del prodotto interno lordo e l'11,6 % di tutti i posti di lavoro nel 2019. La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto severo e senza precedenti sul settore del turismo, in quanto ha ridotto nettamente i flussi turistici e, di conseguenza, le entrate delle imprese legate al settore. Al di là di tale shock immediato, il settore del turismo deve confrontarsi ad altre sfide, più a lungo termine, connesse alla sua trasformazione verde e digitale, competitività, sostenibilità e resilienza.

II L'UE svolge un ruolo complementare nella politica del turismo, in quanto sostiene e coordina le azioni intraprese dagli Stati membri. Nel periodo 2014-2020 non vi è stata alcuna apposita dotazione dell'UE assegnata al turismo e il sostegno finanziario al settore ha potuto essere fornito nel quadro di diversi programmi dell'UE. Per il periodo 2021-2027 la situazione è rimasta invariata.

III Considerata l'importanza che il settore turistico riveste nell'UE, la Corte ha deciso di espletare un audit per valutare se la Commissione abbia contribuito in maniera efficace al sostegno del settore turistico e integrato le azioni intraprese dagli Stati membri al riguardo nel periodo 2014-2020. La Corte ha esaminato se la strategia della Commissione in materia di turismo abbia risposto alle esigenze del settore in maniera efficace e se sia stata aggiornata periodicamente in funzione dell'evolvere delle priorità. È stato analizzato se il sostegno finanziario apportato a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) agli investimenti pubblici nel turismo sia stato coerente con le strategie dell'UE, nazionali e regionali esistenti e se sia stato sostenibile e incentrato sugli investimenti che creano valore aggiunto al di là del progetto stesso. Infine, la Corte ha verificato se la Commissione abbia avviato azioni volte ad attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo.

IV Il presente audit mira a contribuire ai lavori della Commissione intesi a definire una strategia globale per il turismo per il 2030, con obiettivi a medio e lungo termine. Ci si attende che l'audit contribuisca altresì ad una migliore concezione e attuazione del sostegno finanziario dell'UE agli investimenti nel turismo per il periodo 2021-2027, nella prospettiva di conseguire risultati efficaci e sostenibili.

V Nel complesso, la Corte ha rilevato che nel periodo 2014-2020 le azioni intraprese dalla Commissione a sostegno del settore turistico dell'UE sono state parzialmente efficaci:

- o la Commissione ha definito l'attuale strategia dell'UE in materia di turismo nel 2010. A partire dal 2015, e fino alla pandemia di COVID-19, ha rivisto le priorità in materia di turismo nel contesto di strategie politiche più ampie, ma non le ha tradotte in un piano d'azione concreto per sostenerne l'attuazione. In reazione al severo impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo dell'UE, la Commissione ha avviato azioni intese alla definizione di un'agenda per il turismo per il 2030. La Corte ritiene che ciò rappresenti un passo nella giusta direzione, ma alcuni elementi non si sono ancora concretizzati.
- o Nell'ambito dei programmi operativi del FESR, le priorità per gli investimenti nel settore del turismo sono state stabilite in funzione delle strategie UE, nazionali e regionali esistenti in materia. Dall'analisi condotta dalla Corte su progetti FESR in materia di turismo sono emersi risultati contrastanti: alcuni progetti erano sostenibili e hanno contribuito a promuovere l'attività turistica nella regione, altri hanno avuto solo un impatto limitato. In diversi casi, carenze nella pianificazione iniziale dei progetti e nelle valutazioni dei bisogni, nonché nella fase di selezione dei progetti, si sono tradotte in limitazioni della portata dei progetti, in ritardi e in sforamenti dei costi durante l'attuazione. La normativa FESR per il periodo 2014-2020 includeva un solo indicatore di realizzazione ("indicatore di output") comune per gli investimenti nel turismo finanziati a titolo del FESR e gli Stati membri potevano inoltre ricorrere a indicatori specifici per programma. Tuttavia, durante il periodo 2014-2020, non sono stati utilizzati indicatori di risultato comuni. L'indicatore comune di realizzazione ("di output") non consente in tutti i casi di misurare il conseguimento dei risultati attesi dei progetti, sebbene detti risultati fossero indicati nella proposta di progetto. La Commissione deve effettuare una valutazione ex post del sostegno del FESR per il periodo 2014-2020 entro la fine del 2024;
- o il settore del turismo dell'UE ha subito uno shock senza precedenti a seguito della pandemia di COVID-19. La Commissione ha presentato misure e proposte per attenuare l'impatto di tale crisi sul settore del turismo.

VI Nella presente relazione, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- o definire una nuova strategia per l'ecosistema turistico dell'UE, intesa esplicitamente a sostenere gli investimenti che contribuiscono a creare una forma più sostenibile di turismo;
- o esortare gli Stati membri ad adottare procedure di selezione degli investimenti nel settore del turismo finanziati a titolo del FESR per sostenere questo nuovo orientamento strategico.

Introduzione

L'importanza del turismo nell'UE

01 Per “turismo” si intende l'attività dei visitatori che effettuano un viaggio verso una destinazione diversa dalla propria residenza abituale per meno di un anno, a fini d'affari o ricreativi¹. Il settore del turismo comprende un'ampia gamma di attività economiche che forniscono beni e servizi richiesti dai visitatori a sostegno, diretto o indiretto, della loro attività turistica. Tra di esse figurano: servizi di trasporto che agevolano la circolazione delle persone, agenzie di viaggio e operatori turistici; strutture ricettive; servizi di ristorazione e catering; strutture culturali, sportive e ricreative e beni e servizi turistici locali².

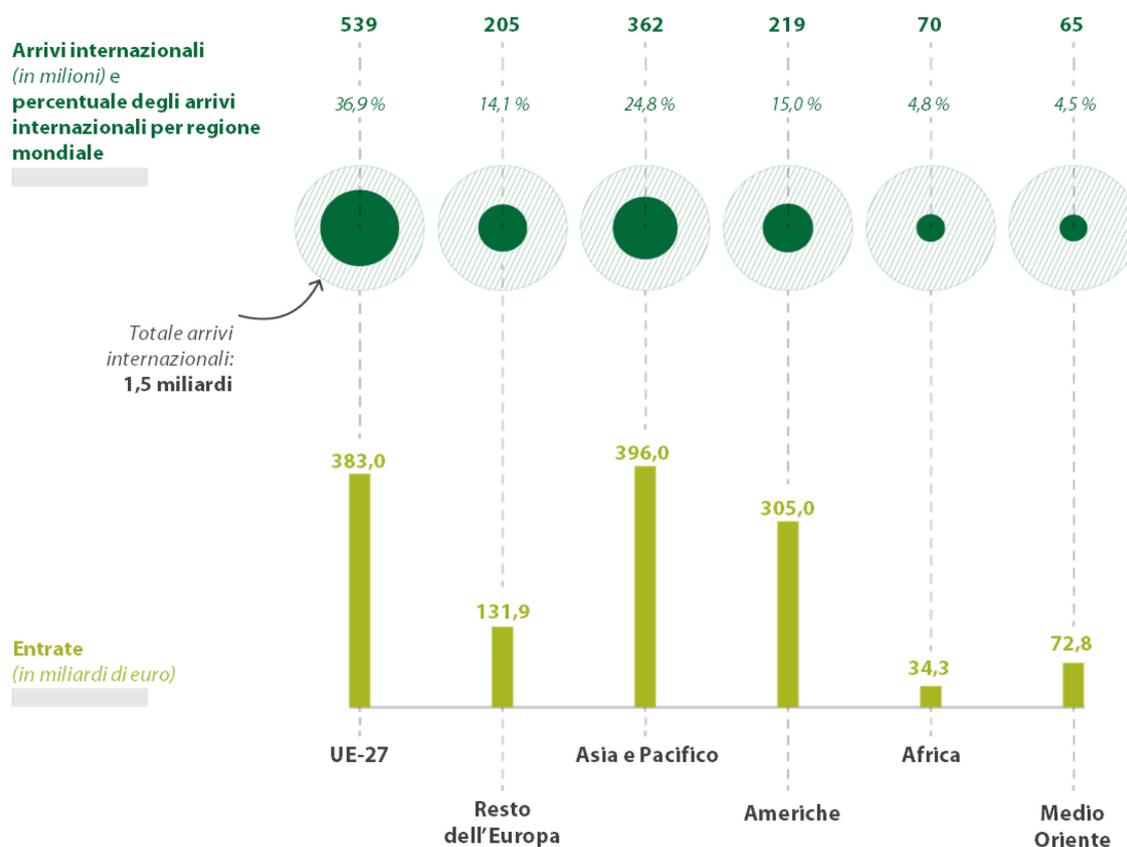
02 L'Unione europea è la regione più visitata al mondo (cfr. [figura 1](#)). Nel 2019, l'UE-27 ha accolto circa 539 milioni di turisti internazionali, pari a quasi il 37 % del totale mondiale. Lo stesso anno, le entrate generate dal turismo internazionale nell'UE-27 sono ammontate a 383 miliardi di euro, pari al 28,9 % delle entrate del turismo mondiali. Quattro Stati membri (Francia, Spagna, Italia e Germania) si collocano a titolo individuale tra i dieci primi paesi nel mondo in termini di arrivi di turisti internazionali e di entrate generate dal turismo³.

¹ Eurostat, *Tourism – Overview*.

² OMT, *Methodological notes to the Tourism Statistics Database*.

³ OMT, *International Tourism Highlights*, edizione 2020, slide 8 e 17. Dati a novembre 2020.

Figura 1 – Arrivi di turisti internazionali ed entrate generate dal turismo, per regione, nel 2019



Fonte: Cortei dei conti europea sulla base dei dati dell'OMT, *International Tourism Highlights*, edizione 2020.

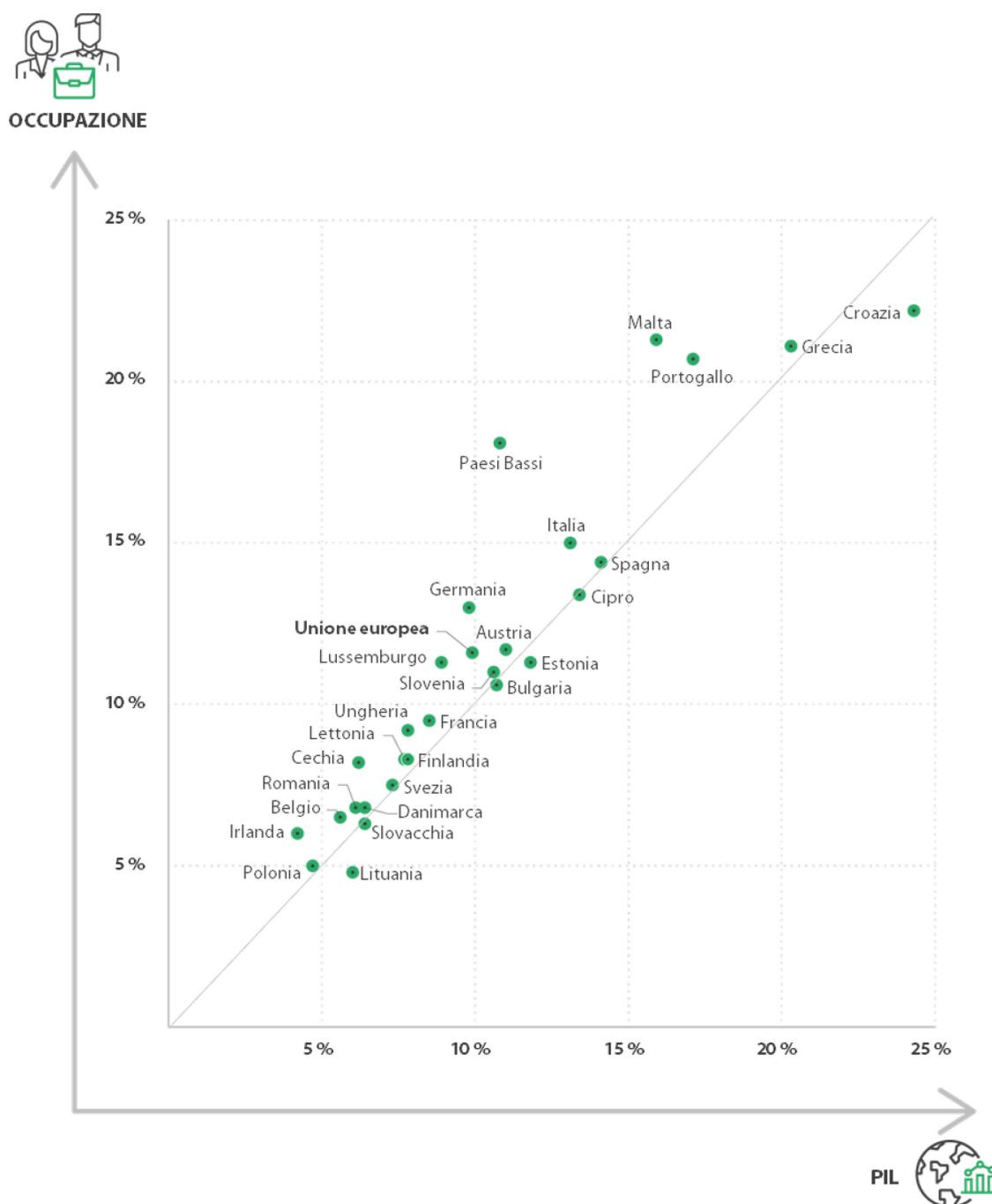
03 Nel 2019, il contributo diretto e indiretto (effetti di propagazione) del settore del turismo al PIL dell'UE è stato stimato al 9,9 %. Inoltre, nel settore turistico opera l'11,6 % della forza lavoro totale dell'UE (pari a circa 23,5 milioni di posti di lavoro)⁴. Oltre il 99 % delle imprese attive nel settore del turismo dell'UE è costituito da piccole e medie imprese (PMI)⁵.

04 L'importanza economica del turismo varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, passando dal 4 % al 6 % del PIL in Irlanda, Polonia, Belgio e Lituania a oltre il 20 % in Croazia e Grecia (cfr. [figura 2](#)).

⁴ Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo, *Economic Impact Report 2021*, European union.

⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea, *Annual Single Market Report 2021*, SWD(2021) 351 final.

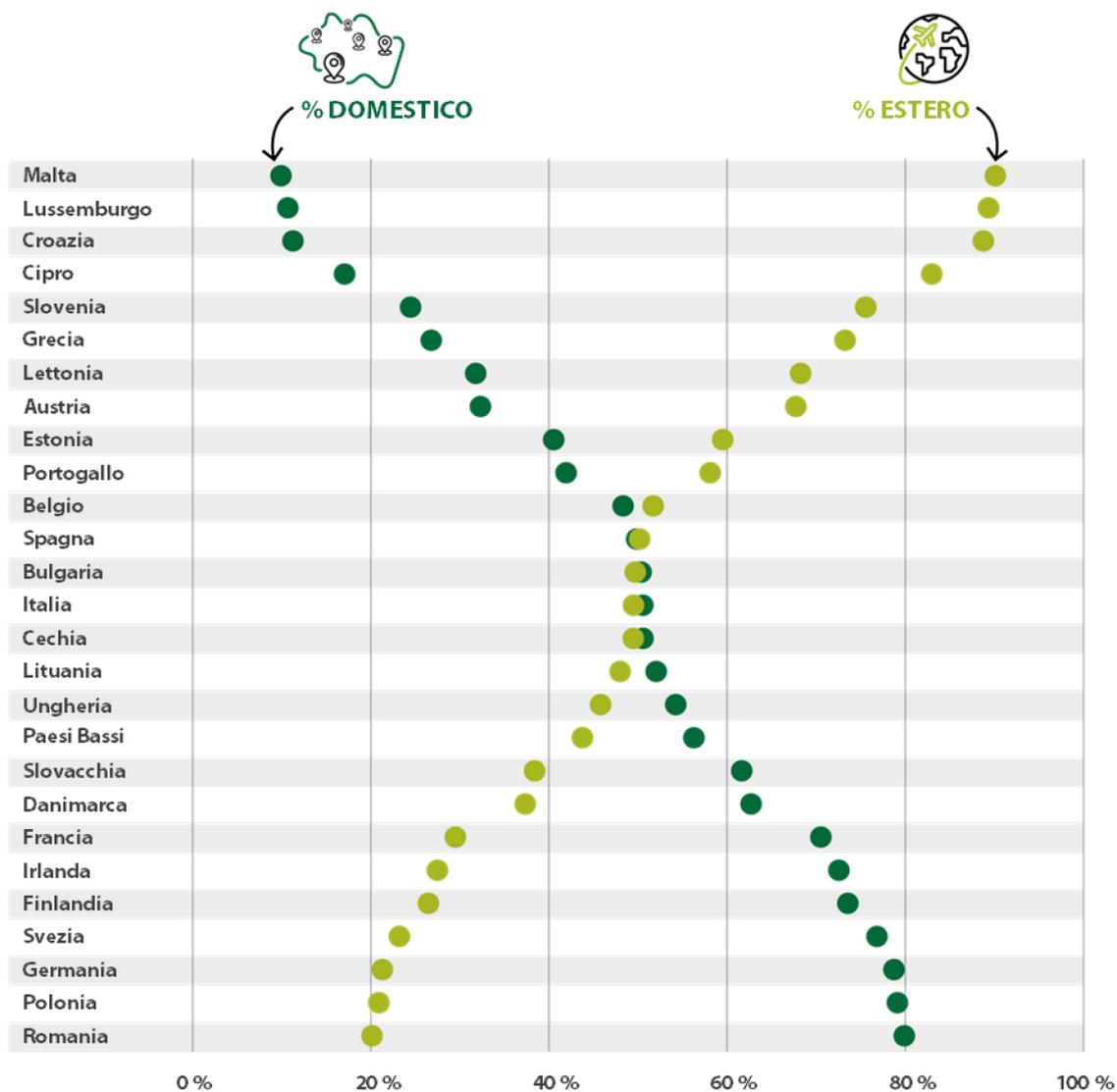
Figura 2 – Contributo del turismo al PIL e all'occupazione nel 2019



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati del Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo, *Economic Impact Report 2021*.

05 La proporzione tra visitatori nazionali e stranieri varia a seconda degli Stati membri (cfr. [figura 3](#)). In Svezia, Polonia, Romania e Germania oltre il 75 % degli arrivi di turisti è costituito da visitatori nazionali. I paesi scarsamente popolati (Lussemburgo e Malta) nonché la Croazia hanno la più elevata percentuale di visitatori stranieri (entrambi intorno al 90 %). In due delle principali destinazioni turistiche dell'UE, Italia e Spagna, la distribuzione è più omogenea.

Figura 3 – Turismo domestico ed estero – percentuali nel 2019



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Eurostat, *Arrivals at tourist accommodation establishments*.

Quadro normativo e istituzionale

06 La politica in materia di turismo è di competenza primaria degli Stati membri, le cui azioni sono completate e sostenute dall'UE. L'azione dell'UE consiste globalmente nel promuovere la competitività e lo sviluppo delle imprese in tale settore e nel favorire la cooperazione tra Stati membri. IL TFUE consente inoltre di stabilire misure specifiche destinate a completare le azioni degli Stati membri⁶.

07 Con la propria politica in materia di turismo, la Commissione mira a preservare la posizione dell'Europa quale principale destinazione, massimizzando al contempo il contributo del settore alla crescita e all'occupazione e promuovendo la cooperazione tra i paesi dell'UE, in particolare attraverso lo scambio di buone pratiche⁷. Nel 2020, la Commissione ha definito il turismo uno dei 14 ecosistemi industriali nella propria politica industriale⁸.

08 I principali attori e organi istituzionali dell'UE competenti in materia sono i seguenti:

- o la commissione per i trasporti e il turismo del Parlamento europeo (TRAN) e la relativa task force sul turismo;
- o il Consiglio dell'Unione europea (in seno al quale i temi relativi al turismo sono in genere trattati dal Consiglio "Competitività");
- o il comitato consultivo nel settore del turismo⁹, presieduto dalla Commissione (DG GROW), che è un forum di consultazione e coordinamento, in seno al quale i rappresentanti degli Stati membri e la Commissione scambiano informazioni e discutono questioni inerenti alla politica del turismo e alla prestazione di servizi turistici.

⁶ Articolo 195 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#). Inoltre, parte della normativa pertinente al settore del turismo ha una base giuridica diversa, riguardante ad esempio la tutela dei consumatori, il mercato interno o la politica di coesione.

⁷ Commissione europea, DG GROW, [Overview of EU Tourism Policy](#).

⁸ Comunicazione della Commissione, "Una nuova strategia industriale per l'Europa", COM(2020) 102 final del 10.3.2020.

⁹ Decisione del Consiglio del 22 dicembre 1986 che istituisce una procedura di consultazione e di cooperazione nel settore del turismo (86/664/CEE)

09 Nonostante numerosi servizi della Commissioni si occupino di temi direttamente connessi al turismo, le due principali direzioni generali responsabili della politica e dei finanziamenti UE in materia sono:

- o la DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW), in quanto servizio della Commissione responsabile della politica in materia di turismo;
- o la direzione generale Politica regionale e urbana (DG REGIO), che gestisce il FESR (da cui proviene la parte più consistente del finanziamento dell'UE a favore del turismo) congiuntamente agli Stati membri.

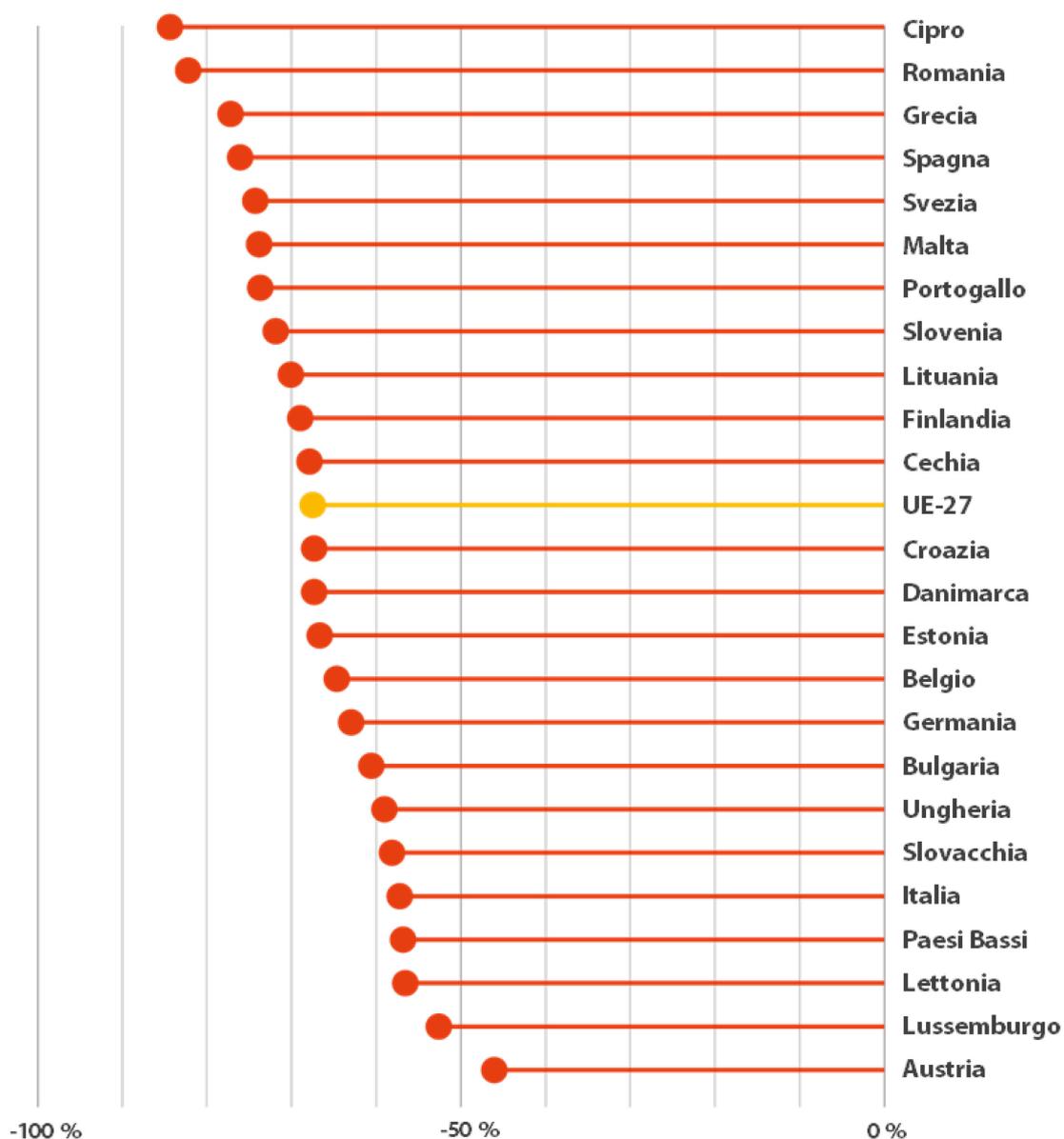
Inoltre, nel contesto della pandemia di COVID-19, la direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare (DG SANTE) ha avuto un ruolo specifico nella predisposizione delle condizioni necessarie al ripristino della libertà di circolazione all'interno dell'UE.

10 Tra le principali organizzazioni nel settore del turismo figurano l'Organizzazione mondiale del turismo delle Nazioni Unite (OMT), l'OCSE e il Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo (*World Travel and Tourism Council – WTTC*). La Commissione europea del turismo (CET), un'associazione di organizzazioni nazionali del turismo, si adopera anch'essa per promuovere l'Europa quale destinazione turistica nei mercati dei paesi terzi.

Impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo dell'UE

11 La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto severo e senza precedenti sul settore del turismo in tutto il mondo, in quanto ha ridotto nettamente i flussi turistici e, di conseguenza, le entrate delle imprese legate al settore. Nei primi tre trimestri del 2020, gli arrivi internazionali nell'UE sono stati inferiori del 67 % a quelli dello stesso periodo del 2019. Il calo era compreso tra il 46 % e l'84 %, a seconda degli Stati membri interessati (cfr. *figura 4*). La maggior parte dei portatori di interesse del turismo intervistata dagli auditor della Corte ha espresso dubbi sul fatto che la domanda nel settore possa tornare ai livelli precedenti alla crisi prima del 2024.

Figura 4 – Arrivi internazionali nell'UE: evoluzione tra gennaio e settembre 2019 rispetto allo stesso periodo del 2020

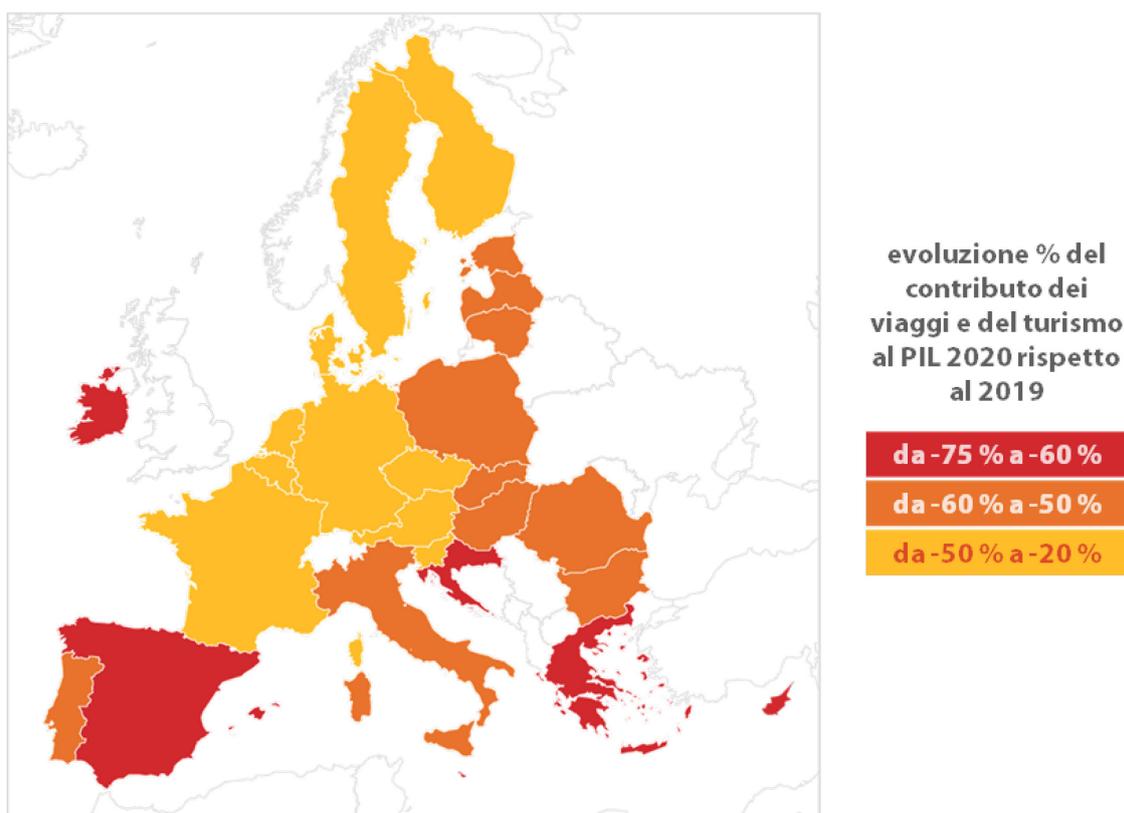


Note: nessun dato disponibile per Francia, Irlanda e Polonia.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del barometro dell'OMT, dicembre 2020.

12 Il netto calo nel numero dei visitatori, causato dalle restrizioni di viaggio vigenti, ha determinato una sostanziale diminuzione del contributo apportato dal turismo all'economia. Nel 2020, l'UE ha perduto circa due milioni di posti di lavoro nel settore dei viaggi e del turismo e il contributo di quest'ultimo al PIL si è ridotto della metà rispetto al 2019 (passando da circa il 10 % al 5 % del PIL)¹⁰. I cali più importanti sono stati registrati in destinazioni turistiche tradizionali come Croazia, Cipro, Grecia, Malta e Spagna (oltre il 60 %), assieme all'Irlanda (cfr. *figura 5*).

Figura 5 – Riduzione, dal 2019 al 2020, del contributo dei viaggi e del turismo al PIL in ciascuno Stato membro



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base dei dati del Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo, *Economic Impact Report 2021*.

13 Anche la capacità di investimento del settore turistico ha subito profonde ripercussioni. Nel contesto del pacchetto Next Generation EU proposto nel maggio 2020, la Commissione ha stimato che le entrate dell'ecosistema turistico dell'UE avrebbero subito un calo di circa 171 miliardi di euro tra il 2020 e il 2021, per via delle conseguenze della pandemia e delle restrizioni di viaggio¹¹. Sui 14 ecosistemi

¹⁰ Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo, *Economic Impact Report 2021*, European union.

¹¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Identifying Europe's recovery needs* che accompagna la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al

industriali esaminati dalla Commissione, il turismo è quello con il fabbisogno di base di investimenti più elevato e ben al di là di quello di altri ecosistemi. La Commissione ha stimato il fabbisogno di investimenti fondamentale per la ripresa dell'ecosistema turistico a 161 miliardi di euro (escluse le necessità di investimenti riguardanti la transizione verde e digitale).

Il sostegno finanziario dell'UE agli investimenti nel settore del turismo

14 Il quadro finanziario pluriennale (QFP) non prevede alcuna dotazione specifica a favore del turismo, sebbene esistano diverse iniziative e programmi dell'UE che possono finanziare investimenti nel settore. Per il 2014-2020, vi sono dodici programmi che potrebbero essere utilizzati per finanziare azioni nel settore del turismo, sia in regime di gestione diretta che concorrente. Per il 2021-2027, tale numero sale a 14 programmi di questo tipo, compresi quelli creati per attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19. L'*allegato I* elenca i programmi relativi al turismo in entrambi i periodi e offre una panoramica dei tipi di azioni sostenute da ciascuno di essi. Il quadro normativo del FESR per il periodo 2021-2027 include un obiettivo strategico specifico legato al turismo sostenibile¹². Al di là di tale obiettivo specifico, il turismo sostenibile può essere sostenuto da qualunque altro obiettivo strategico, purché gli investimenti contribuiscano al conseguimento dell'obiettivo corrispondente e siano conformi alle condizioni abilitanti o ai requisiti applicabili.

15 Dal FESR proviene la parte più consistente del sostegno finanziario dell'UE agli investimenti direttamente connessi al turismo: circa 6,4 miliardi di euro per il periodo 2007-2013 (cfr. *tabella 1*) e circa 4,3 miliardi di euro finora per il periodo 2014-2020 (cfr. *tabella 2*).

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: "Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione", SWD(2020) 98 final del 27.5.2020.

¹² Articolo 3, paragrafo 1, lettera d), punto vi), del regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

Tabella 1 – Dotazioni di bilancio a titolo del FESR assegnate al turismo (2007-2013)

Codice di intervento	Descrizione	Importo dichiarato (in milioni di euro)
55	Promozione delle risorse naturali	844
56	Protezione e valorizzazione del patrimonio naturale	765
57	Altri aiuti per il miglioramento dei servizi turistici	4 830
	TOTALE	6 439

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della piattaforma *Open data* sui fondi SIE della Commissione.

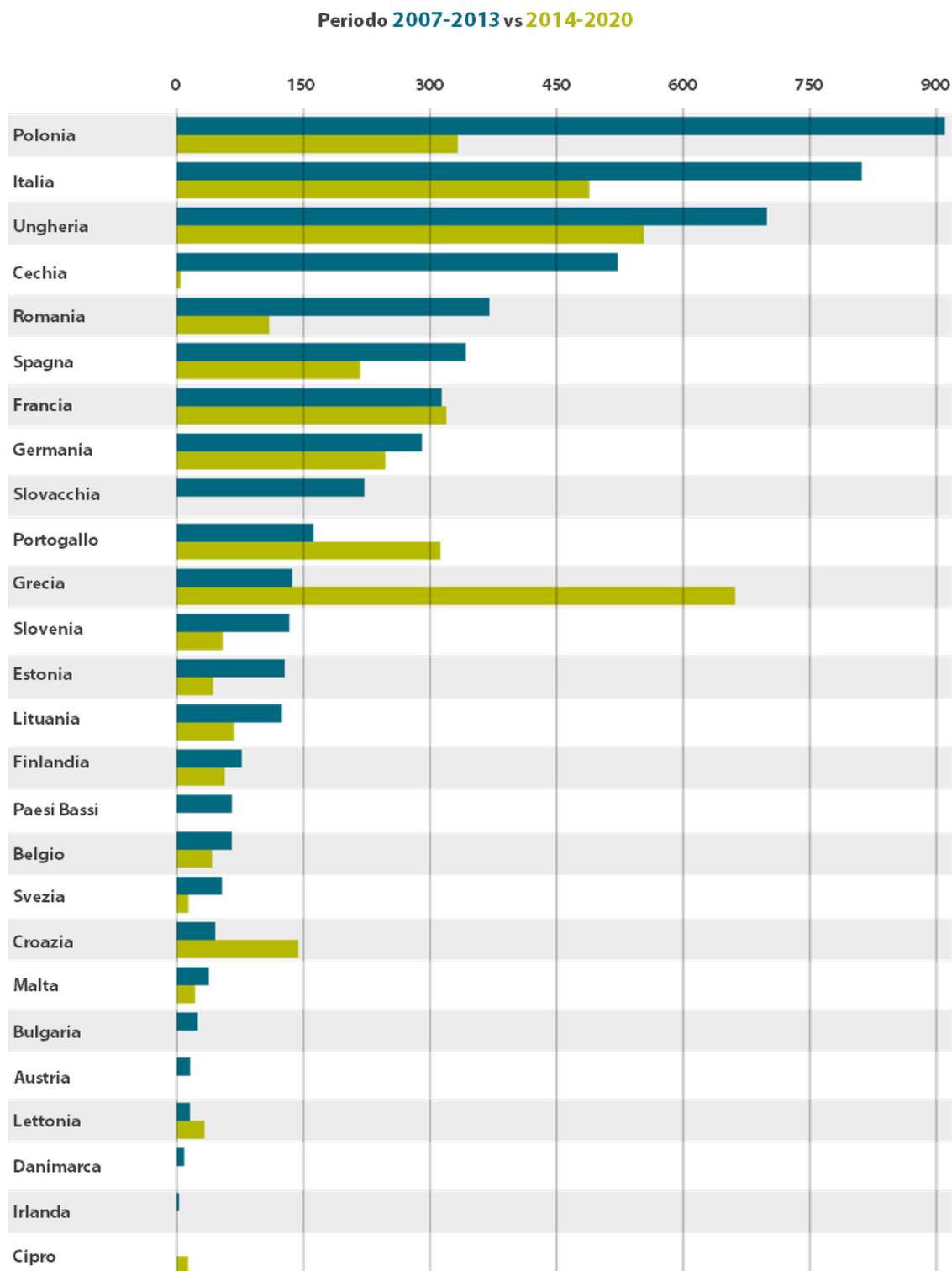
Tabella 2 – Dotazioni di bilancio a titolo del FESR assegnate al turismo (2014-2020)

Codice di intervento	Descrizione	Importo dichiarato (in milioni di euro)
74	Sviluppo e promozione dei beni turistici nelle PMI	561
75	Sviluppo e promozione dei servizi turistici nelle o per le PMI	1 140
91	Sviluppo e promozione delle aree naturali	1 180
92	Protezione, sviluppo e promozione di beni turistici	830
93	Sviluppo e promozione di servizi turistici pubblici	546
	TOTALE	4 257

Fonte: Piattaforma *Open data* sui fondi SIE della Commissione.

16 Le autorità pubbliche degli Stati membri selezionano i progetti da finanziare mediante programmi operativi (PO) e assicurano il seguito della loro attuazione. Nell'ambito delle proprie competenze normative, la Commissione monitora l'attuazione dei PO per far sì che i fondi siano spesi in maniera efficiente. La [figura 6](#) illustra a quali codici di intervento nel settore del turismo sono assegnati i fondi del FESR in ciascuno Stato membro per gli ultimi due periodi di programmazione.

Figura 6 – Dotazioni di bilancio a titolo del FESR assegnate al turismo, per Stato membro (in milioni di euro)



Note: in Lussemburgo, ai codici di intervento relativi al turismo non è stata assegnata alcuna dotazione; le spese connesse al turismo riguardanti i PO transfrontalieri non sono incluse.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della piattaforma *Open data* sui fondi SIE della Commissione.

17 Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility, RRF*)¹³ offre agli Stati membri la possibilità di finanziare investimenti e riforme, compreso nel settore del turismo, quale parte dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza predisposti. All'ottobre 2021, 26 dei 27 piani erano stati presentati alla Commissione e 19 erano stati adottati dal Consiglio. I fondi disponibili a titolo del dispositivo per la ripresa e la resilienza devono essere impegnati entro la fine del 2023. La Commissione è tenuta a presentare una relazione di valutazione sull'attuazione del dispositivo entro febbraio 2024, nonché una relazione di valutazione ex post entro dicembre 2028.

18 Al momento dell'audit, nel caso dei quattro Stati membri controllati: il piano nazionale per la ripresa e la resilienza spagnolo era stato approvato dalla Commissione nel giugno 2021 e successivamente adottato dal Consiglio nel luglio 2021; quello rumeno era stato approvato dalla Commissione nel settembre 2021; quelli degli altri due Stati membri sono ancora al vaglio della Commissione. Tre dei quattro Stati membri (Polonia, Spagna e Romania) hanno incluso nella propria proposta di piano nazionale per la ripresa e la resilienza un sostegno specifico agli investimenti nel settore del turismo (cfr. *tabella 3*).

¹³ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Tabella 3 – Sostegno al turismo previsto nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri oggetto del presente audit

Stato membro	Sostegno al turismo	Dotazione finanziaria (in milioni di euro)
Polonia	Il sostegno è fornito nel quadro della componente volta ad assicurare la resilienza dell'economia a fronte delle crisi, ad aumentare la produttività e a creare posti di lavoro di qualità.	500
Spagna	Nel quadro della priorità intesa a modernizzare e digitalizzare l'ecosistema delle imprese spagnole è incluso un piano per modernizzare e rendere competitivo il settore turistico.	3 400
Romania	Nel quadro della componente relativa a turismo e cultura del quarto pilastro "coesione sociale e territoriale", un sostegno è fornito alla promozione degli spostamenti in bicicletta, a piedi e delle altre forme non motorizzate di trasporto e di turismo, nonché all'attuazione della strategia rumena in materia di turismo culturale.	449
Ungheria	Nessuna misura specifica relativa al turismo.	–

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'esame dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri oggetto del presente audit.

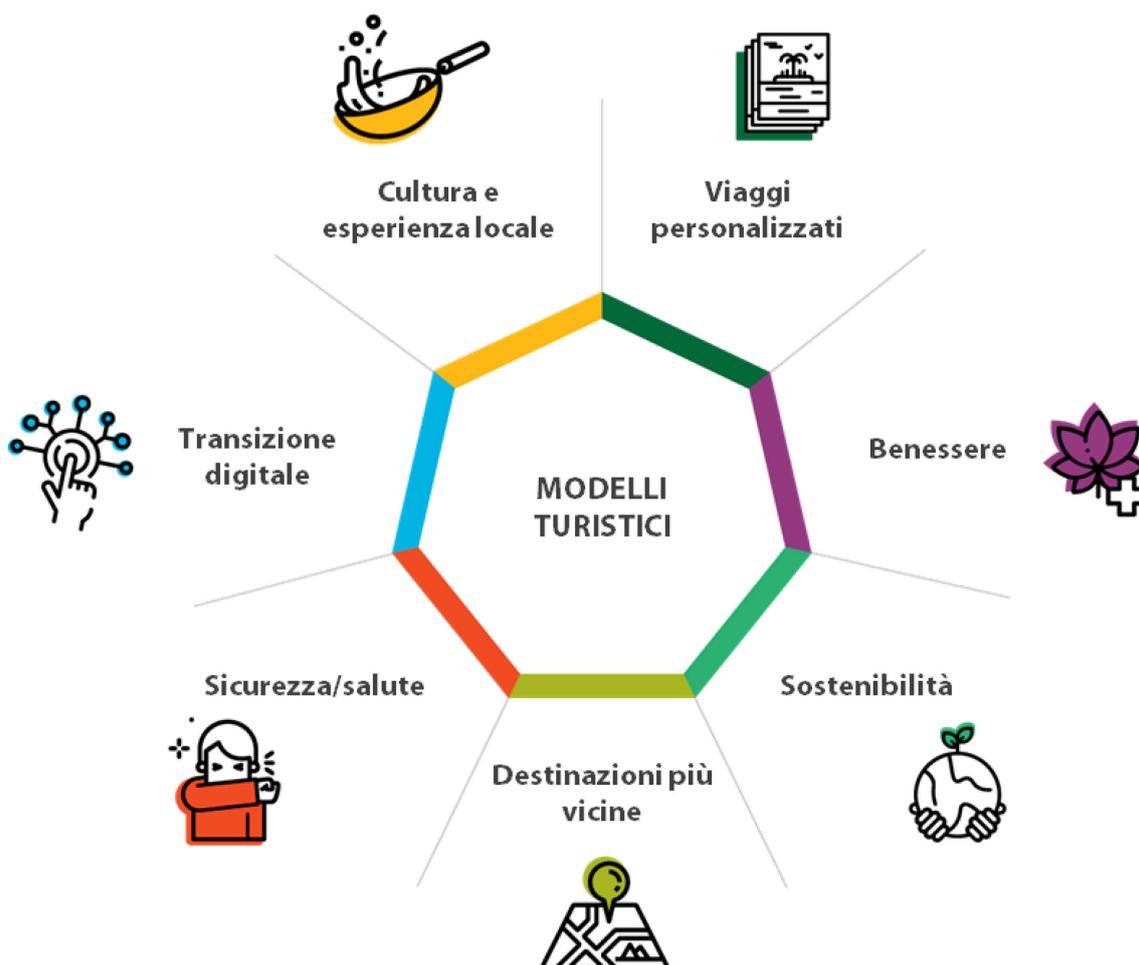
Sfide e modelli futuri

19 La maggior parte degli esperti delle organizzazioni internazionali intervistati dagli auditor della Corte ritiene che, nel breve termine, una volta superato l'impatto immediato della pandemia di COVID-19, la domanda turistica riguarderà principalmente i viaggi nazionali e regionali nonché i soggiorni di breve durata. Inoltre, cosa ancora più importante, lo sviluppo del turismo dell'UE dovrà fronteggiare importanti sfide nel medio e lungo termine, legate in particolare alla trasformazione

verde, alla digitalizzazione e all'integrazione di nuove tecnologie, nonché alla competitività e alla resilienza del settore¹⁴.

20 Nel frattempo, il comportamento dei turisti sta evolvendo verso nuovi modelli, il che riflette alcune delle sfide summenzionate. È probabile che la domanda turistica futura sia dettata da una maggiore consapevolezza ambientale, un più ampio uso di servizi digitali e nuove tecnologie, un'evoluzione verso esperienze di viaggio più personalizzate, il benessere, una migliore interazione con le comunità e la cultura locali, nonché le crescenti preoccupazioni in materia di protocolli di sicurezza e sanitari (cfr. [figura 7](#)).

Figura 7 – Nuovi modelli turistici



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell'analisi di documenti dell'OMT, dell'OCSE e del Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo.

¹⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem*, SWD(2021) 164 final del 21.6.2021.

21 A tal proposito, il turismo sostenibile è uno dei concetti più importanti nello sviluppo del settore. Consiste nel trovare il giusto equilibrio tra gli aspetti ambientali, economici e socioculturali dello sviluppo del turismo per far sì che il settore sia sostenibile nel lungo termine¹⁵. Ciò riguarda anche il problema di come affrontare l'impatto del turismo sui cambiamenti climatici. Nell'UE, il Green Deal europeo¹⁶ fornisce il quadro strategico generale per il perseguimento di un turismo sostenibile.

¹⁵ OMT, *Sustainable development*.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Il Green Deal europeo", COM(2019) 640 final dell'11.12.2019.

Estensione e approccio dell'audit

22 L'audit della Corte ha valutato se le azioni della Commissione intese a sostenere il settore del turismo nel periodo 2014-2020 siano state efficaci. A tal fine, la Corte ha verificato se:

- la strategia della Commissione in materia di turismo abbia risposto alle esigenze del settore in maniera efficace e se sia stata aggiornata periodicamente in funzione dell'evolvere delle priorità;
- il sostegno finanziario apportato a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) agli investimenti pubblici nel turismo sia stato coerente con le strategie dell'UE, nazionali e regionali esistenti e se sia stato sostenibile e incentrato sugli investimenti che creano valore aggiunto al di là del progetto stesso;
- la Commissione abbia avviato azioni volte ad attenuare gli effetti della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo.

23 Per rispondere a tali quesiti, gli auditor della Corte hanno esaminato le attività intraprese dalla Commissione e i documenti disponibili in relazione alla strategia per il turismo adottata, la cooperazione con gli Stati membri e il sostegno e gli orientamenti da essa forniti riguardo al finanziamento degli investimenti nel turismo, in particolare mediante il FESR. Ciò includeva le attività della DG GROW e della DG REGIO.

24 È stato esaminato il programma operativo del FESR più pertinente in termini di spese legate al turismo in quattro Stati membri (Ungheria, Polonia, Romania e Spagna), al fine di analizzare la concezione del PO in relazione agli investimenti nel settore del turismo. Gli Stati membri sono stati selezionati in funzione dell'importo del finanziamento destinato agli investimenti dell'UE nel settore del turismo ricevuto, dell'importanza del turismo per il loro PIL e della loro diversità geografica.

25 È stato esaminato un campione di 32 progetti turistici pubblici finanziati a titolo del FESR e attuati da autorità pubbliche in questi quattro paesi. Gli auditor della Corte hanno concentrato la propria attenzione su questi progetti in quanto potenzialmente in grado di stimolare lo sviluppo del settore del turismo nella rispettiva regione. Il campione è composto da 17 progetti del periodo 2014-2020, onde valutare la selezione dei progetti, nonché la relativa attuazione e il seguito dei risultati raggiunti. Al fine di valutare ulteriormente la sostenibilità dei progetti, la Corte ha inoltre selezionato 15 progetti completati del periodo 2007-2013 negli stessi paesi. Nell'*allegato II* sono elencati i PO selezionati e il numero dei progetti campionati per

ciascun PO. L'*allegato III* contiene mappe riportanti la denominazione e l'ubicazione dei progetti esaminati nel quadro del presente audit.

26 Sono state individuate le principali misure proposte dalla Commissione per far fronte all'impatto della pandemia di COVID-19 sul settore turistico europeo. Infine, sono state esaminate le azioni della Commissione relative alla concezione del sostegno finanziario dell'UE al settore del turismo per il periodo 2021-2027.

27 Gli auditor della Corte hanno tenuto colloqui con:

- o personale della Commissione; rappresentanti delle autorità competenti (ad esempio i ministeri responsabili del turismo); autorità di gestione dei PO selezionati nonché beneficiari dei progetti campionati nei quattro Stati membri;
- o esperti rappresentanti le principali organizzazioni internazionali nel settore del turismo: l'Organizzazione mondiale del turismo delle Nazioni Unite (OMT), l'OCSE, il Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo (WTTC), la Commissione europea del turismo (CET), l'Associazione europea delle agenzie di viaggio e degli operatori turistici (*European Travel Agents' and Tour Operators' Association* – ECTAA), e la rete delle regioni europee per un turismo competitivo e sostenibile (NECSTouR).

28 A causa delle restrizioni connesse alla pandemia di COVID-19 in vigore al momento dell'audit, gli auditor della Corte non hanno potuto effettuare visite in loco presso gli Stati membri oggetto dell'audit. Non sono pertanto stati reperiti elementi probatori diretti relativi all'attuazione fisica dei progetti selezionati. Tutte le osservazioni inerenti a questo aspetto si basano su prove documentali.

29 Il presente audit mira a contribuire ai lavori della Commissione intesi a definire una strategia globale per il turismo per il 2030, con obiettivi a medio e lungo termine. La Corte si attende che l'audit contribuisca altresì ad una migliore concezione e attuazione del sostegno finanziario dell'UE agli investimenti nel turismo per il periodo 2021-2027, nella prospettiva di conseguire risultati efficaci e sostenibili.

Osservazioni

La strategia dell'UE in materia di turismo non si adatta alle nuove sfide che il settore deve affrontare

30 La Commissione definisce i propri orientamenti strategici e le priorità di finanziamento perseguite sulla base degli obiettivi stabiliti dai legislatori, nelle strategie o in documenti simili. Perché sia efficace, una strategia deve definire priorità specifiche, determinare le relative azioni di sostegno dell'UE e un calendario, oltre a descrivere le risorse associate che consentano di attuarla. Dovrebbe inoltre rispondere all'evoluzione dei bisogni del settore e delle sfide che ne discendono, ed essere aggiornata di conseguenza. Gli auditor della Corte hanno esaminato la strategia della Commissione in materia di turismo vigente nel corso del periodo 2014-2020 nonché quelle adottate a livello nazionale nei quattro Stati membri oggetto dell'audit. Sono stati inoltre consultati i portatori di interesse, al fine di conoscere il loro parere sull'approccio della Commissione in materia di turismo.

La strategia della Commissione in materia di turismo risale al 2010

La Commissione ha aggiornato due volte le sue priorità in materia di turismo nel corso del periodo 2014-2020, ma non ha modificato la relativa strategia

31 Nel giugno 2010, la Commissione ha diffuso una comunicazione che definiva l'ultima "strategia turistica" dell'UE¹⁷. Con essa affermava la propria intenzione di "favorire un approccio coordinato alle iniziative in materia di turismo e definire un nuovo quadro d'azione per rafforzare la sua competitività e la sua capacità di crescita sostenibile". In detto documento venivano identificate quattro priorità generali per la promozione del turismo (cfr. [figura 8](#)) e definite una serie di azioni specifiche della Commissione associate a tali priorità, ma nessun termine per la loro attuazione. Infine, nella strategia la Commissione non specificava in che modo gli Stati membri e le sue stesse direzioni generali avrebbero dovuto utilizzare i fondi dell'UE disponibili per conseguire tali priorità.

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "L'Europa, prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo", COM(2010) 0352 final.

Figura 8 – Evoluzione delle priorità in materia di turismo



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della comunicazione della Commissione COM(2010) 352 e dei verbali delle riunioni del comitato consultivo nel settore del turismo.

32 Da allora, le priorità in materia di turismo (ma non la strategia stessa) sono state riviste due volte a seguito della nomina di nuove Commissioni, previa consultazione del comitato consultivo nel settore del turismo:

- o nel dicembre 2015, la Commissione ha annunciato una serie di nuove priorità in materia di turismo. Tale insieme di priorità rifletteva nuovi elementi pertinenti allo sviluppo del settore del turismo che non erano stati presi in considerazione nella comunicazione del 2010, quali la digitalizzazione e il miglioramento delle abilità e competenze degli operatori del settore. Tuttavia, le priorità riviste non erano corredate di azioni specifiche, sebbene ciò fosse stato inizialmente

proposto in un documento di riflessione della Commissione rivolto agli Stati membri¹⁸.

- o Nel novembre 2019, la Commissione ha adattato le priorità dell'UE in materia di turismo conformemente al Green Deal europeo, riservando un'attenzione particolare al turismo sostenibile e responsabile ed estendendo il campo d'azione della componente digitale al turismo intelligente e all'innovazione. Ancora una volta, tali priorità adattate non sono state associate né ad azioni specifiche né a proposte sul miglior modo di utilizzare i fondi dell'UE per realizzarle.

33 La strategia ufficialmente in vigore è ancora quella definita nella comunicazione del 2010. Inoltre, sebbene la Commissione abbia rivisto le sue priorità in materia di turismo nel periodo 2014-2020 nel contesto di strategie politiche più ampie, non ha definito un piano d'azione per sostenere l'attuazione della propria strategia e delle nuove priorità.

Dal 2014, riduzione significativa degli effettivi della Commissione responsabili della politica in materia di turismo

34 La mancanza di ambizione nella definizione di una nuova strategia in materia di turismo si riflette anche nell'evoluzione del numero dei membri del personale direttamente incaricati della politica in materia di turismo in seno alla Commissione. Fino al 2014, due unità si occupavano di questioni relative al turismo¹⁹ (una di questioni strategiche generali e un'altra di strumenti culturali per il turismo), costituite da circa 40 effettivi in totale. Il 2014 ha visto l'istituzione della DG GROW, che comprendeva un'unità incaricata del turismo, composta dal personale delle due unità esistenti in precedenza, e alla quale è stata affidata anche la responsabilità per il settore tessile e le industrie creative. Tra il 2014 e il 2018, l'organico complessivo di questa unità è stato dimezzato. La riorganizzazione, nel marzo 2021 della DG GROW, non ha fundamentalmente modificato la situazione: è stata creata un'unità ora responsabile del turismo e del tessile, ma il numero degli effettivi direttamente incaricati delle questioni relative al turismo resta simile (12 persone).

¹⁸ Scambio di opinioni con il gruppo di lavoro "Competitività e crescita" del Consiglio, 21.4.2015.

¹⁹ Le due unità facevano parte della direzione generale per le Imprese e l'industria (DG ENTR). Nel 2014 questa DG è stata fusa con la direzione generale del Mercato interno e dei servizi (DG MARKT) per creare la DG GROW.

Gli Stati membri oggetto del presente audit hanno stabilito le proprie strategie in materia di turismo tenendo conto di priorità simili a quelle contenute nella strategia dell'UE

35 Ciascuno Stato membro definisce la propria strategia in materia di turismo. Nell'*allegato IV* sono elencate le strategie esistenti in materia di turismo in tutti gli Stati membri. Ci si attenderebbe che le strategie nazionali e dell'UE siano compatibili e sviluppate in modo coordinato. La Corte ha verificato se le strategie in materia di turismo dei quattro Stati membri sottoposti ad audit (illustrate nel *riquadro 1*) tengano conto della strategia della Commissione.

Riquadro 1 – Aspetti principali delle strategie in materia di turismo dei quattro Stati membri oggetto dell'audit

Ungheria

L'attuale strategia nazionale in materia di turismo è la Strategia nazionale di sviluppo turistico per il 2030²⁰. Il suo obiettivo a lungo termine è far sì che il turismo divenga un settore trainante della crescita nel paese. Tuttavia, alla luce della pandemia di COVID-19, la strategia è attualmente in corso di revisione. Le autorità ungheresi hanno sottolineato che la sostenibilità, assieme alla sicurezza e alla digitalizzazione, rivestiranno un'importanza fondamentale nella nuova strategia.

Polonia

La strategia nazionale in materia di turismo è il Programma per lo sviluppo del turismo fino al 2020²¹. Tra i principali ambiti prioritari della strategia figurano: i sistemi moderni di gestione del turismo; le risorse umane competenti per il turismo; il turismo competitivo e il rilancio dello sviluppo regionale e locale nonché il miglioramento della qualità di vita dei cittadini. I lavori relativi a una nuova strategia sono ancora in fase iniziale.

²⁰ Agenzia ungherese del turismo, Strategia nazionale di sviluppo turistico per il 2030, ottobre 2017.

²¹ Ministero dello sport e del turismo, programma per lo sviluppo del turismo fino al 2020, settembre 2015.

Romania

Il paese dispone di un piano generale d'investimento nel settore del turismo, corredato di due strategie settoriali nazionali: una sull'ecoturismo e un'altra sul turismo termale²². Il governo rumeno prepara attualmente una strategia nazionale integrata in materia di turismo. Il principale obiettivo di tale strategia è fare della Romania una destinazione turistica di qualità entro il 2030, incentrata sul proprio patrimonio culturale e naturale unico. A causa delle sfide imposte dalla pandemia di COVID-19, tali lavori sono per il momento sospesi.

Spagna

La strategia attualmente in vigore è il Piano del turismo spagnolo Orizzonte 2020²³, che è stato parzialmente rivisto nel corso del tempo per includervi nuovi elementi e aggiornare varie azioni e linee strategiche. Una nuova strategia di turismo sostenibile 2030 è in corso di elaborazione. Terrà conto dell'impatto della pandemia di COVID-19 e definirà orientamenti strategici per la politica in materia di turismo in Spagna, analizzando le sfide a cui dovrà far fronte il turismo nei prossimi dieci anni.

36 Nel complesso, dall'analisi della Corte è emerso che tutte le quattro strategie nazionali tenevano conto di priorità simili a quelle definite dalla strategia della Commissione, come la sostenibilità e la qualità del turismo, la digitalizzazione e la competitività. Nessuna di essa fa riferimento alle priorità fissate nella comunicazione della Commissione del 2010, né ai successivi aggiornamenti delle stesse nel 2015 e nel 2019.

37 Le strategie di questi quattro Stati membri sono attualmente in fase di revisione, affinché siano pertinenti per il periodo fino al 2030. Poiché tali lavori sono condotti indipendentemente da ciascuno Stato membro, vi è il rischio che gli aspetti transfrontalieri del turismo non siano tenuti in adeguata considerazione. Al contempo, la Commissione sta elaborando l'agenda dell'UE per il turismo per il 2030 (cfr. paragrafo 41).

²² Governo rumeno, Piano generale d'investimento nel settore del turismo, decisione 558 del 4.8.2017; Strategia nazionale a favore del turismo termale, decisione 572 dell'8.8.2019; Strategia nazionale a favore dell'ecoturismo, decisione 358 del 30.5.2019.

²³ Ministero dell'industria, del turismo e del commercio, Piano del turismo spagnolo Orizzonte 2020, novembre 2007.

L'impatto della pandemia di COVID-19 rende necessaria una nuova strategia dell'UE in materia di turismo

Le autorità nazionali danno una valutazione più positiva della strategia della Commissione nel periodo 2014-2020 rispetto a quella dei rappresentanti del settore del turismo

38 In linea generale, le autorità nazionali responsabili della politica relativa al turismo nei quattro Stati membri oggetto del presente audit hanno valutato positivamente le priorità dell'UE in materia di turismo e le azioni di sostegno corrispondenti per il periodo 2014-2020. Tuttavia, hanno anche sottolineato che, alla luce dell'impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo, sarebbe opportuno aggiornare la strategia dell'UE in materia per tener conto dell'evoluzione delle circostanze e definire la strada verso un settore più resiliente per il futuro.

39 Al contempo, i rappresentanti del settore del turismo dell'UE e delle organizzazioni internazionali del turismo intervistati nel quadro del presente audit hanno indicato che, benché l'UE si collochi in testa alle destinazioni turistiche su scala mondiale, non dispone di una strategia comune in materia e di una tabella di marcia per il futuro del settore. Hanno inoltre osservato che la Commissione dovrebbe svolgere un ruolo guida nell'elaborazione ed attuazione di tale strategia.

La Commissione ha adottato le prime iniziative a favore di una nuova strategia in materia di turismo.

40 Nel maggio 2020, tenuto conto del profondo impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo, la Commissione ha pubblicato una comunicazione intitolata "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre"²⁴. Tale comunicazione includeva raccomandazioni a breve termine per affrontare l'impatto della COVID-19 sulla stagione estiva 2020 (cfr. paragrafo 66). Per quanto riguarda l'aspetto prospettico, la Commissione proponeva di organizzare una convenzione europea sul turismo per riflettere sul turismo di domani e avviare l'elaborazione di un'agenda europea per il turismo per il 2050.

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre", COM(2020) 550 final del 13.5.2020.

41 Nel maggio 2021, la Commissione ha annunciato il varo di un'azione specifica: "Co-creazione di percorsi di transizione verde e digitale"²⁵. Successivamente, nel giugno 2021, la Commissione ha pubblicato un documento intitolato "*Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem*"²⁶ ("Scenari per la co-creazione di un percorso di transizione relativo al turismo per un ecosistema più resiliente, innovativo e sostenibile", [traduzione a cura della Corte]), riguardante il periodo fino al 2030. Ha inoltre avviato una consultazione pubblica per determinare quali sarebbero le azioni più appropriate per conseguire tale obiettivo.

I legislatori dell'UE esortano ad elaborare una nuova strategia per il settore del turismo dell'UE per il periodo postpandemico

42 Il Parlamento europeo ha esplicitamente esortato la Commissione ad aggiornare la propria strategia in materia di turismo²⁷. Nel marzo 2021, ha adottato una risoluzione sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile²⁸, nella quale ha invitato la Commissione a presentare un piano d'azione nel 2021 e a elaborare una strategia dell'UE per il turismo sostenibile e strategico, sostituendo la strategia del 2010.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa", COM(2021) 350 final del 5.5.2021.

²⁶ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Scenarios towards co-creation of transition pathway for tourism for a more resilient, innovative and sustainable ecosystem*, SWD(2021) 164 final del 21.6.2021.

²⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 29 ottobre 2015 su nuove sfide e strategie per promuovere il turismo in Europa (2014/2241(INI)) e risoluzione del Parlamento europeo del 19 giugno 2020 su turismo e trasporti nel 2020 e oltre (2020/2649(RSP)).

²⁸ P9_TA(2021)0109 – Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 sulla definizione di una strategia dell'UE per il turismo sostenibile (2020/2038(INI)).

43 Nello stesso ordine di idee, il Consiglio “Competitività” tenuto nel maggio 2021²⁹ ha invitato la Commissione e gli Stati membri a elaborare un’agenda europea per il turismo per il 2030/2050. Ciò dovrebbe avvenire in collaborazione con i portatori di interesse pertinenti e consentire di fronteggiare le principali sfide strategiche, al fine di guidare la transizione verde e digitale dell’ecosistema turistico e rafforzarne la competitività, la resilienza e la sostenibilità.

Il sostegno finanziario a titolo del FESR per il periodo 2014-2020 a favore degli investimenti pubblici nel settore del turismo ha permesso di rispondere agli obiettivi nazionali e dell’UE in materia, ma carenze nella selezione dei progetti ne limitano l’efficacia

I programmi operativi relativi al FESR erano concepiti coerentemente con le strategie regionali, nazionali e dell’UE in materia di turismo

44 La Corte ha esaminato il modo in cui la Commissione aveva valutato la coerenza degli accordi di partenariato e dei programmi operativi con la sua strategia e le sue priorità in materia di turismo. Ha inoltre verificato se le priorità di investimento dei PO fossero conformi alle strategie nazionali o regionali vigenti, che sono definite in modo indipendente al di fuori della programmazione dell’UE.

45 LA DG REGIO, in consultazione con le altre direzioni generali della Commissione, ha diretto il processo di valutazione della coerenza degli obiettivi tematici e delle priorità di investimento dei PO con i contenuti degli accordi di partenariato. Tale valutazione è parte del processo che conduce all’adozione dei PO.

46 In esito alla valutazione, da parte della Commissione, degli accordi di partenariato e dei PO relativi al FESR selezionati, sono state formulate una serie di osservazioni trasmesse agli Stati membri mediante lettere di osservazione formali riguardanti i PO. Le osservazioni relative al turismo contenute in queste lettere erano incentrate sulla coerenza con le strategie complessive di sviluppo regionale. La Commissione ha richiesto chiarimenti e informazioni aggiuntive, il che ha dato luogo a correzioni nei PO.

²⁹ *Tourism in Europe for the next decade: sustainable, resilient, digital, global and social – Council conclusions (adopted on 27.5.2021).*

47 Il quadro normativo del FESR per il periodo 2014-2020 non includeva alcuna priorità d'investimento specifica né condizionalità ex ante per gli investimenti nel settore del turismo. In assenza di obbligo giuridico, la Commissione non ha verificato specificamente la coerenza dei PO con le priorità della strategia dell'UE in materia di turismo, né con le strategie turistiche nazionali o regionali esistenti.

48 Nel complesso, dall'esame della Corte è emerso che il sostegno finanziario agli investimenti nel settore del turismo a titolo dei PO del FESR esaminati nel quadro del presente audit era orientato secondo modalità coerenti con la valutazione ex ante realizzata dalle autorità di gestione e con le disposizioni dell'accordo di partenariato corrispondente. Per i PO selezionati, la Corte ha individuato le seguenti quattro priorità generali comuni:

- sviluppare infrastrutture e prodotti turistici;
- rilanciare la competitività delle imprese turistiche;
- tutelare e promuovere i siti naturali e culturali in quanto risorse turistiche;
- promuovere lo sviluppo delle economie locali e la creazione di posti di lavoro.

Tutte queste priorità erano generalmente in linea con gli obiettivi dei piani di sviluppo regionale esistenti e, se del caso, con le strategie nazionali e regionali specifiche in materia di turismo.

I progetti sono selezionati secondo procedure differenti, ma le carenze nella pianificazione iniziale e nella valutazione dei bisogni comportano rischi per l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti nel settore del turismo cofinanziati dall'UE

49 Per i quattro Stati membri, la Corte ha esaminato le fasi di selezione e attuazione per un campione di progetti presentati dalle autorità pubbliche. In particolare, si è verificato se i criteri di selezione dei progetti fossero in linea con le priorità di investimento dei PO e con le strategie nazionali e regionali; se il processo di selezione avesse fatto sì che solo i progetti maturi e ben pianificati fossero selezionati e se questi ultimi fossero effettivamente attuati, sostenibili e producessero un impatto che andava al di là del singolo progetto.

Gli Stati membri hanno fatto ricorso a procedure di selezione differenti

50 Gli Stati membri hanno fatto ricorso a procedure differenti per valutare e selezionare i progetti in materia di turismo presentati dalla autorità pubbliche: inviti a presentare proposte su base concorrenziale, inviti a manifestare interesse, procedure basate sull'ordine di ricevimento dei progetti o elenchi preselezionati di siti turistici da sostenere. Si tratta di procedure tutte legittime per questo tipo di progetti, e la decisione relativa a quale adottare rientra nelle competenze degli Stati membri. Dall'esame della Corte emerge che le procedure di selezione erano generalmente in linea con le norme applicabili, gli orientamenti strategici e i criteri di selezione approvati nel PO corrispondente.

Per molti progetti non erano state realizzate una pianificazione iniziale e una valutazione dei bisogni adeguate

51 In diversi progetti esaminati, la Corte ha rilevato che le proposte corrispondenti mancavano di una pianificazione iniziale e di una valutazione dei bisogni adeguate, compresa un'analisi della domanda. Ciò si è spesso tradotto in ritardi, sforamenti dei costi e modifiche della portata del progetto durante la fase di attuazione (cfr. un esempio di questo tipo nel [riquadro 2](#)).

Riquadro 2 – Esempio di un progetto spagnolo che ha subito una sostanziale riduzione della relativa portata e ritardi

Nel 2017 è stato avviato un progetto per la costruzione di 368 km di tre piste ciclabili, una delle quali parte della ciclovia EuroVelo 8, nella provincia spagnola di Cadice. La dotazione iniziale era di 13,1 milioni di euro, 10,5 milioni dei quali finanziati da contributi dell'UE. Obiettivo del progetto era contribuire allo sviluppo del turismo sostenibile nella regione. In fase di attuazione, tuttavia, la portata del progetto è stata notevolmente ridotta ad una lunghezza-obiettivo di 149 km, a causa di varie questioni amministrative e tecniche non previste nella fase di pianificazione del progetto. A marzo 2021, solo due chilometri delle piste ciclabili erano utilizzabili.

Nonostante la sostanziale riduzione nella portata, la dotazione iniziale è stata aumentata del 30 % circa a 17,3 milioni di euro, 13,8 milioni dei quali sarebbero stati forniti dall'UE. L'aumento della dotazione era imputabile a modifiche nei dettagli di progettazione e costruzione: ad esempio, cambiamenti per aumentare la compattezza delle piste al fine di ridurre la futura manutenzione o costruzione di percorsi più lunghi per evitare strade o corsi d'acqua. Il progetto, il cui completamento era inizialmente previsto per la fine del 2020, dovrebbe essere terminato entro giugno 2023.

52 In particolare, un problema frequente nei progetti inclusi nel campione era rappresentato dai ritardi nell'attuazione. Dei 17 progetti inclusi nel campione per il periodo 2014-2020, 11 erano in ritardo (o si prevede che lo saranno) di almeno sei mesi rispetto alla data di conclusione concordata nella convenzione di sovvenzione. Tra di essi figurano quattro progetti in Ungheria, uno in Polonia, due in Romania e quattro in Spagna. Un altro progetto in Ungheria è stato ritirato durante il lavoro di audit sul campo svolto dalla Corte. I principali motivi all'origine di tali ritardi riguardano:

- o problemi amministrativi: procedure di appalto lunghe o infruttuose, ritardi nell'ottenimento dei permessi di costruzione, difficoltà nell'acquisto dei terreni, cambiamenti delle amministrazioni regionali/locali;
- o problemi nell'esecuzione dei lavori: questioni tecniche o ambientali che richiedono una ridefinizione del progetto, sospensione temporanea dei lavori dovuta alle condizioni meteorologiche, misure restrittive connesse alla pandemia di COVID-19.

53 Un'altra carenza specifica nella pianificazione del progetto che può mettere a rischio l'efficacia e la sostenibilità del progetto è il finanziamento di progetti simili in località vicine (cfr. esempio nel [riquadro 3](#)).

Riquadro 3 – Esempio di un progetto polacco che ha ricevuto finanziamenti UE pur essendo ubicato in prossimità di un altro progetto simile finanziato dall'UE

Un progetto inteso alla ristrutturazione delle aree pubbliche storiche di una città termale è stato cofinanziato in Polonia. Il progetto si inseriva bene nella strategia della città intesa a sviluppare le infrastrutture e le strutture turistiche, ricreative e termali, che comprendeva una serie di progetti cofinanziati aggiuntivi.

Tuttavia, la Corte ha rilevato che vi era un altro piano di sviluppo in un'altra città termale vicina (distante solo 10 chilometri), che beneficiava di risorse naturali simili. Il piano includeva progetti cofinanziati dall'UE con realizzazioni previste simili. Anziché elaborare un piano di sviluppo comune per creare un'offerta turistica comune e complementare, le due città avevano messo a punto i propri piani individuali e i progetti associati, con il potenziale rischio di limitare l'efficacia e la sostenibilità del sostegno finanziando infrastrutture simili in località vicine.

Non tutti i progetti completati hanno avuto un impatto positivo sull'attività turistica nella regione

54 Gli auditor della Corte hanno inoltre esaminato un campione di 15 progetti completati, con un'attenzione particolare per progetti terminati da diversi anni, la maggior parte dei quali finanziati nell'ambito del periodo 2007-2013, al fine di analizzarne la sostenibilità e l'impatto sull'attività turistica complessiva nella regione.

55 Dall'analisi svolta è emerso un quadro con luci e ombre. Sono stati rilevati diversi progetti che avevano conseguito (o persino superato) gli obiettivi stabiliti e contribuito con successo a promuovere le attività turistiche nella regione in cui sono stati realizzati (cfr. esempi nel riquadro 4). Il comune denominatore di tutti questi progetti è il loro contributo all'aumento della qualità del turismo e della relativa domanda nella regione al di là del progetto stesso, con conseguenti potenziali effetti di propagazione nelle economie locali.

Riquadro 4 – Esempi di progetti completati che sono stati efficaci nel promuovere il turismo nella regione

- Un progetto riguardava lo sviluppo di un complesso culturale e di altre strutture turistiche in un castello nel nord est dell'Ungheria. Dopo il completamento, il progetto ha raggiunto gli obiettivi previsti di aumentare il numero dei visitatori. Il castello ha ricevuto due riconoscimenti come destinazione per famiglie ed è stato insignito del premio "Travellers'Choice" nel 2020. Grazie alla promozione della domanda turistica, il beneficiario ha inoltre sottoscritto accordi di cooperazione con partner locali quali prestatori di servizi di alloggio e ristoranti per la realizzazione di attività di informazione e di promozione.
- Un altro progetto prevedeva la costruzione di una sezione di un percorso ciclabile intorno ad un suggestivo lago vicino alle montagne nella Polonia meridionale. Il lago era stato in precedenza poco frequentato dai turisti a causa della mancanza di infrastrutture turistiche. Il progetto è stato completato con successo, ed è operativo. Secondo il comune, il percorso è ampiamente utilizzato ed è stato fortemente apprezzato dai ciclisti, il che ha generato ulteriori flussi turistici. Inoltre, può essere utilizzato anche fuori stagione: ad esempio come percorso per lo sci di fondo in inverno. Ha vinto un recente concorso per attrazioni turistiche regionali uniche ed è considerato uno sei percorsi ciclabili più belli della Polonia.

- Un altro progetto consisteva nella ristrutturazione di un antico edificio ubicato in sito archeologico, patrimonio mondiale, in Andalusia (Spagna). Il progetto è stato completato, e l'edificio restaurato è utilizzato come centro visitatori e museo con mostre permanenti e temporanee che spiegano l'importanza del sito archeologico. Un modello di governance e di gestione è stato istituito per far sì che il sito sia sostenibile operativamente e finanziariamente. Un significativo aumento del numero dei visitatori è atteso una volta che le nuove strutture saranno pienamente operative e le restrizioni connesse alla pandemia di COVID-19 revocate.

56 Altri progetti hanno avuto un effetto solo limitato (o nullo) nello stimolare il turismo. I principali motivi all'origine di tale impatto limitato sono i seguenti:

- gli investimenti erano isolati, perché non collegati ad altre infrastrutture turistiche o per la mancata attuazione di progetti complementari;
- mancanza di informazioni di marketing e turistiche efficaci;
- l'infrastruttura sostenuta è utilizzata principalmente dalla comunità locale (un esempio è descritto nel [riquadro 5](#)).

Riquadro 5 – Esempio di un progetto completato in Polonia non efficace nel promuovere il turismo nella regione perché utilizzato principalmente dalla comunità locale

Un progetto riguardava la costruzione di un centro ricreativo e per il tempo libero in un villaggio, in prossimità di un lago artificiale di recente creazione in Polonia. Il centro è stato costruito intorno ad uno stadio di calcio esistente e i lavori comprendevano la creazione di una serie di campi sportivi esterni e strutture ricreative. Sono stati inoltre realizzati lavori di ristrutturazione e ampliamento di un edificio esistente, al fine di creare una sala svago, una sala lettura, un punto di informazione turistica e spogliatoi per gli utenti degli impianti sportivi.

Il progetto rappresenta un investimento isolato e *una tantum*: era incluso nel piano di sviluppo relativo al vicino lago, ma quasi nessun altro progetto del piano è stato attuato, e nell'area circostante il lago non vi è quasi nessuna infrastruttura turistica. Il progetto va per lo più a vantaggio della comunità locale e ha un impatto solo limitato sul sostegno allo sviluppo del turismo. L'unica chiara componente turistica di cui dispone, il punto di informazione turistica, non è attivamente operativo: non gestisce un sito Internet né pubblica alcuna informazione online.

Gli orientamenti della Commissione includevano tra le condizioni l'efficacia e la sostenibilità degli investimenti nel settore del turismo, ma omettevano diversi aspetti

57 La Corte ha esaminato se la Commissione abbia pubblicato orientamenti circa le condizioni per l'erogazione di sostegno a titolo del FESR agli investimenti in materia di turismo, al fine di assistere gli Stati membri nella selezione ed attuazione di progetti cofinanziati nel settore che siano efficaci e sostenibili.

58 Nel 2014 la DG REGIO ha pubblicato una scheda specifica di orientamento tematico³⁰ sulle condizioni per poter valutare gli investimenti in materia di turismo a titolo del FESR nel periodo 2014-2020. Tali orientamenti sono stati messi a disposizione delle autorità di gestione negli Stati membri. In particolare, gli orientamenti prevedevano:

- esempi di investimenti pertinenti per il settore del turismo riguardanti: la diversificazione dell'offerta turistica e il prolungamento della stagione turistica; lo sviluppo di prodotti turistici dall'elevato valore aggiunto o destinati a gruppi specifici; i servizi innovativi e la digitalizzazione;
- esempi negativi che costituiscono un notevole rischio per l'efficacia dei progetti turistici: progetti *una tantum* o isolati; investimenti turistici che potrebbero determinare una duplicazione delle strutture o a un effetto di spiazzamento; cofinanziamento di hotel a cinque stelle o di organizzazioni sportive professionali;
- la necessità di tenere conto della sostenibilità finanziaria dei progetti nonché degli effetti di propagazione degli investimenti, in particolare in termini di occupazione, o dell'attività economica al di fuori delle stagioni turistiche.

59 Secondo la scheda di orientamento tematico della Commissione, i progetti infrastrutturali finanziati dall'UE nel settore del turismo dovrebbero inserirsi in strategie di crescita e/o di sviluppo pertinenti, sostenibili ed efficaci sotto il profilo dei costi. Tuttavia, gli orientamenti non hanno tenuto sufficientemente conto del rischio che le aree limitrofe con pari (o simile) potenziale turistico non dispongano di strategie compatibili; del fatto che i progetti selezionati per beneficiare del sostegno dell'UE non si sovrappongano ad altri progetti finanziati dall'UE nelle vicinanze (elemento che ne riduce di conseguenza la sostenibilità); nonché che i progetti siano adeguatamente mantenuti negli anni dopo esser stati completati. Dall'audit della Corte è emerso che

³⁰ Scheda di orientamento tematico all'intenzione dei responsabili per il turismo, versione 2, 19.3.2014.

alcuni di questi rischi si sono concretizzati in un certo numero di casi (cfr. esempi nel riquadro 3).

Monitoraggio dei risultati: l'uso dell'indicatore comune relativo al turismo è limitato e non vengono coperti in modo completo tutti i tipi di risultati dei progetti

60 I risultati dei progetti cofinanziati dall'UE dovrebbero essere monitorati sulla base di indicatori pertinenti. La Corte ha esaminato il quadro di monitoraggio per il turismo e, in particolare, gli indicatori stabiliti in relazione agli interventi nel settore del turismo nel regolamento FESR. Ha inoltre analizzato i meccanismi di monitoraggio applicabili ai progetti inclusi nel campione.

Durante il periodo 2014-2020 vi era solo un indicatore comune di realizzazione per il turismo

61 La normativa FESR per il periodo 2014-2020 includeva un solo "indicatore di output" per il turismo³¹: "Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno" (unità: visite/anno). La Commissione ha fornito ulteriori dettagli sulla definizione e misurazione di questo indicatore, come descritto nel riquadro 6.

Riquadro 6 – Indicatore comune per il turismo (periodo 2014-2020)

Crescita del numero atteso di visite a siti del patrimonio culturale e naturale e a luoghi di attrazione che ricevono un sostegno (unità: visite/anno)

Tale indicatore misura l'aumento stimato ex ante del numero di visitatori a un sito nell'anno successivo al completamento del progetto. Si riferisce a miglioramenti dei siti intesi ad attrarre e accettare visitatori nell'ambito del turismo sostenibile e riguarda siti con o senza attività turistiche precedenti (ad esempio, parchi naturali o edifici trasformati in musei).

Fonte: documento di orientamento della DG REGIO sul monitoraggio e la valutazione, indicatore 9 a pagina 22.

³¹ Allegato I al regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

62 La Commissione raccoglie informazioni circa l'uso dell'indicatore comune di realizzazione per il turismo a livello di PO. Tali informazioni includono il valore-obiettivo definito nel PO e i valori cumulativi conseguiti secondo le relazioni di attuazione annuali trasmesse dalle autorità di gestione. Secondo la Commissione, 16 dei 27 Stati membri utilizzano questo indicatore per almeno uno dei propri PO del FESR. Gli Stati membri potevano inoltre ricorrere a indicatori specifici per programma. Tuttavia, durante il periodo 2014-2020, non sono stati utilizzati indicatori di risultato comuni.

63 Per il periodo 2021-2027, il quadro normativo del FESR include due indicatori comuni relativi al turismo³²: “Numero dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno” (come “indicatore di output”) e “Visitatori dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno” (come indicatore di risultato). Il secondo indicatore è simile a quello utilizzato nel precedente periodo di programmazione, ma adesso è stato classificato in maniera più appropriata come indicatore di risultato.

L'indicatore comune per il periodo 2014-2020 non ha consentito di misurare tutti i tipi di risultati dei progetti

64 L'indicatore comune di realizzazione (“di output”) incentrato sull'aumento del numero di visitatori non consente in tutti i casi di misurare il conseguimento dei risultati attesi dei progetti, sebbene detti risultati fossero indicati nella proposta di progetto. Ad esempio, i progetti nel settore del turismo possono mirare alla riduzione della stagionalità, all'aumento della spesa turistica, alla creazione di nuove imprese turistiche o alla riduzione dell'impatto ambientale di siti e strutture turistiche. Pertanto, sulla base delle sole informazioni di monitoraggio, non è possibile valutare nel complesso i risultati del finanziamento a titolo del FESR degli investimenti nel settore del turismo. La Corte rileva che la valutazione ex post del sostegno del FESR per il periodo 2014-2020 prevista per la fine del 2024³³ dovrebbe consentire alla Commissione di valutare l'impatto dei finanziamenti erogati sul settore del turismo

³² Allegato 1, tabella 1, del regolamento (UE) 2021/1058 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

³³ Articolo 57 del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei.

dell'UE in tale periodo. Inoltre, una valutazione intermedia relativa al periodo 2021-2027 è prevista entro la fine del 2024³⁴.

La Commissione ha predisposto azioni volte ad attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo dell'UE

65 La Corte ha verificato se la Commissione avesse presentato misure e proposte intese ad attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sul turismo dell'UE e promuoverne la ripresa in tempo per l'estate 2021.

66 Nel maggio 2020, la Commissione ha proposto un insieme di orientamenti e raccomandazioni aventi un impatto specifico sul turismo³⁵ (cfr. anche paragrafo 40). Tale insieme comprendeva:

- o un approccio comune al ripristino della libera circolazione e alla revoca delle restrizioni alle frontiere interne dell'UE;
- o un quadro a sostegno del graduale ripristino dei servizi di trasporto, che garantisca nel contempo la sicurezza dei passeggeri e del personale;
- o criteri per la ripresa graduale e in sicurezza delle attività turistiche e per lo sviluppo di protocolli sanitari per le strutture ricettive, come ad esempio gli alberghi.

67 Inoltre, nel giugno 2020, la Commissione ha varato il sito Internet "Re-open EU", che fornisce informazioni sulle restrizioni di viaggio e sulle misure sanitarie in vigore in ciascuno Stato membro.

³⁴ Articolo 45 del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Turismo e trasporti nel 2020 e oltre", COM(2020) 550 final del 13.5.2020.

68 Dal novembre 2020, la Commissione sostiene già il lavoro degli Stati membri in materia di certificati mediante la [rete di assistenza sanitaria on-line \(eHealth\)](#), una rete volontaria che collega le autorità nazionali competenti in materia di sanità digitale. I primi orientamenti sono stati pubblicati nel gennaio 2021. A fine maggio 2021, la Commissione ha proposto³⁶ di aggiornare la raccomandazione del Consiglio³⁷ sul coordinamento delle limitazioni alla libertà di circolazione nell'UE, stabilendo norme chiare sulle condizioni di revoca delle restrizioni della libera circolazione ai titolari di un certificato COVID digitale dell'UE.

69 Nel giugno 2021, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno raggiunto un accordo su tale certificato, entrato in vigore a decorrere dal 1° luglio 2021 con il nome di “[certificato COVID digitale dell'UE](#)”. Il regolamento sul certificato COVID digitale dell'UE si applicherà per 12 mesi, ma la sua durata può essere prorogata (cfr. [riquadro 7](#)).

Riquadro 7 – Il certificato COVID digitale dell'UE: alcune informazioni sul contesto

Il certificato COVID digitale dell'UE comprende tre diversi tipi di certificati COVID-19: certificato di vaccinazione, certificato di test e certificato di guarigione. Tutti i cittadini dell'UE e i loro familiari, nonché cittadini di paesi non-UE regolarmente soggiornanti o regolarmente residenti negli Stati membri e che hanno il diritto di recarsi in altri Stati membri, hanno titolo per ottenere tali certificati gratuitamente. Il certificato dell'UE contiene soltanto le informazioni minime necessarie a confermare e verificare lo stato di vaccinazione, test o guarigione del titolare. Un modello di formato comune³⁸ è stato elaborato in collaborazione con gli Stati membri per agevolare il riconoscimento dei certificati COVID dell'UE rilasciati in formato cartaceo. Il certificato è rilasciato e può essere utilizzato in tutti gli Stati membri, nonché in Islanda, Svizzera, Liechtenstein e Norvegia.

³⁶ Proposta di raccomandazione del Consiglio che modifica la raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19, COM(2021) 294 final.

³⁷ Raccomandazione (UE) 2020/1475 del Consiglio, del 13 ottobre 2020, per un approccio coordinato alla limitazione della libertà di circolazione in risposta alla pandemia di COVID-19.

³⁸ https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf

70 Adottando tale regolamento, gli Stati membri hanno convenuto di astenersi dall'imporre ulteriori restrizioni alla libera circolazione ai titolari di un certificato COVID digitale dell'UE, a meno che non siano necessarie e proporzionate per tutelare la salute pubblica. In tale caso, lo Stato membro ne informa tempestivamente la Commissione e tutti gli altri Stati membri e indica i motivi delle nuove misure.

71 Durante l'estate 2021, tale certificato è stato utilizzato dai cittadini dell'UE come prova documentale per ottenere la libera circolazione e l'accesso, ad esempio, ad eventi culturali e sportivi, ristoranti e strutture ricreative. Si stima che, fino a metà ottobre 2021, siano stati rilasciati 591 milioni³⁹ di certificati.

72 Tali iniziative della Commissione sono state essenziali per ripristinare i viaggi all'interno dell'UE e le attività turistiche nell'estate del 2021. I rappresentanti delle autorità nazionali dei quattro Stati membri oggetto del presente audit, delle organizzazioni internazionali del turismo e del settore consultati nell'ambito del presente audit hanno espresso soddisfazione in merito alle proposte della Commissione e alle misure da questa attuate per attenuare l'impatto della pandemia di COVID-19 sul turismo.

³⁹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio a norma dell'articolo 16, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/953 del Parlamento europeo e del Consiglio su un quadro per il rilascio, la verifica e l'accettazione di certificati interoperabili di vaccinazione, di test e di guarigione in relazione alla COVID-19 (certificato COVID digitale dell'UE) per agevolare la libera circolazione delle persone durante la pandemia di COVID-19, COM(2021) 649 final del 18.10.2021.

Conclusioni e raccomandazioni

73 Nel complesso, dall'audit della Corte è emerso che le azioni della Commissione intese a sostenere il settore del turismo nel periodo 2014-2020 sono state parzialmente efficaci.

74 La Commissione ha definito l'attuale strategia dell'UE in materia di turismo nel 2010. A partire dal 2015, e fino alla pandemia di COVID-19, ha rivisto le priorità dell'UE in materia di turismo nel contesto di strategie politiche più ampie, senza stabilire un piano d'azione concreto per sostenerne l'attuazione. Inoltre, nella strategia la Commissione non specificava in che modo gli Stati membri e le sue stesse direzioni generali avrebbero dovuto utilizzare i fondi dell'UE disponibili per conseguire tali priorità. La Commissione ha dato avvio ad azioni prospettiche intese alla definizione di un'agenda per il turismo per il 2030, il che rappresenta un passo nella giusta direzione. Tuttavia, ciò non si è ancora concretizzato in una strategia e in un piano d'azione per il periodo postpandemico corredati di obiettivi a medio e lungo termine, nonché di disposizioni relative alla governance efficaci e di risorse adeguate (cfr. paragrafi [30-43](#)).

Raccomandazione 1 – Definire una nuova strategia per l'ecosistema turistico dell'UE, intesa esplicitamente a sostenere gli investimenti che contribuiscono a creare una forma più sostenibile di turismo

Al fine di elaborare un'agenda efficace per il turismo per il 2030, la Commissione dovrebbe definire una nuova strategia consolidata per l'ecosistema turistico dell'UE. Tale strategia, da sviluppare in collaborazione con gli Stati membri, dovrebbe rispondere all'obiettivo dell'UE di conseguire un turismo più verde e più sostenibile e di affrontare le conseguenze della pandemia di COVID-19. Dovrebbe specificare le azioni necessarie e il calendario e tener conto del modo in cui il finanziamento dell'UE disponibile (anche mediante il dispositivo per la ripresa e la resilienza) è utilizzato per investimenti nel settore del turismo che contribuiscono al conseguimento di tali obiettivi.

Termine di attuazione: entro la metà del 2022.

75 I programmi operativi del FESR hanno tenuto conto delle strategie dell'UE, nazionali e regionali esistenti ai fini della concezione e dell'orientamento delle priorità di investimento in materia di turismo (cfr. paragrafi [44-48](#)).

76 Dall'analisi condotta dalla Corte su progetti FESR in materia di turismo sono emersi risultati contrastanti: alcuni progetti erano sostenibili e hanno contribuito a promuovere l'attività turistica nella regione, altri hanno avuto solo un impatto limitato. In diversi casi, carenze nella pianificazione iniziale dei progetti e nelle valutazioni dei bisogni, nonché nella fase di selezione dei progetti, si sono tradotte in limitazioni della portata dei progetti, in ritardi e in sforamenti dei costi durante l'attuazione. Gli orientamenti forniti dalla Commissione sul modo di utilizzare il finanziamento del FESR a favore del turismo sono stati utili, ma alcuni aspetti pertinenti non sono stati tenuti sufficientemente in considerazione (cfr. paragrafi 49-59).

Raccomandazione 2 – Esortare gli Stati membri ad adottare procedure di selezione degli investimenti nel settore del turismo finanziati a titolo del FESR per sostenere questo nuovo orientamento strategico

La Commissione dovrebbe esortare gli Stati membri ad adottare procedure di selezione dei progetti che contribuiscano a indirizzare il sostegno finanziario del FESR a favore del turismo verso progetti che:

- si basino su un'analisi della domanda e valutazioni dei bisogni adeguate al fine di limitare il rischio di inefficacia;
- siano coordinati con progetti nelle zone limitrofe, allo scopo di limitare le sovrapposizioni e la concorrenza;
- abbiano un impatto sullo stimolo dell'attività turistica nella regione che va oltre il progetto stesso;
- siano sostenibili e saranno adeguatamente mantenuti negli anni dopo esser stati completati.

Termine di attuazione: in tempo utile per l'attuazione dei programmi nel periodo 2021-2027 e, al più tardi, entro la fine del 2022 in base alla disponibilità della strategia.

77 La normativa FESR per il periodo 2014-2020 includeva un solo indicatore di realizzazione (“indicatore di output”) comune per gli investimenti nel turismo finanziati a titolo del FESR e gli Stati membri potevano inoltre ricorrere a indicatori specifici per programma. Tuttavia, durante il periodo 2014-2020, non sono stati utilizzati indicatori di risultato comuni. L’indicatore comune di realizzazione (“di output”) non consente in tutti i casi di misurare il conseguimento dei risultati attesi dei progetti, sebbene fossero indicati nella proposta di progetto. La Commissione deve effettuare una valutazione ex post del sostegno del FESR per il periodo 2014-2020 entro la fine del 2024 (cfr. paragrafi [60-64](#)).

78 Il settore del turismo dell’UE ha subito uno shock senza precedenti a seguito della pandemia di COVID-19. La Commissione ha presentato misure e proposte per attenuare l’impatto di tale crisi sul settore del turismo. In particolare, il certificato COVID digitale dell’UE è stato essenziale nel ripristinare i viaggi all’interno dell’UE in tempo per l’estate del 2021 (cfr. paragrafi [65-72](#)).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 10 novembre 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

Allegato I – Fonti dei finanziamenti dell’UE a favore del turismo

Panoramica delle fonti dei finanziamenti dell’UE a favore del turismo nei periodi 2014-2020 e 2021-2027 e tipi di azioni sostenute

Periodo 2014-2020	Periodo 2021-2027
<p>1. Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS)</p> <p>Infrastrutture di trasporto (aeroporti, porti regionali, ecc.); efficienza energetica di alberghi e resort turistici; rilancio di siti dismessi, a scopi ricreativi; accordi di finanziamento delle PMI del settore turistico; istituzione di “Piattaforme d’investimento” dedicate al turismo.</p>	<p>1. Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)</p> <p>Azioni quali definite nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza</p>
<p>2. Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione (FESR/FC)</p> <p>FESR: prodotti di ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (RTD&I) e TIC connessi al turismo; servizi turistici innovativi; tutela, promozione e sviluppo di beni turistici naturali e culturali e dei servizi associati; infrastrutture turistiche culturali e sostenibili su piccola scala; formazione professionale; miglioramento delle competenze. FC: Le azioni ammissibili al finanziamento dipendono dalle esigenze di ciascuno Stato membro ammissibile, secondo quanto definito nei rispettivi Programmi operativi.</p>	<p>2. Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione (FESR/FC)</p> <p>FESR: Investimenti volti a rafforzare la sostenibilità ambientale e socio-economica nonché la resilienza del turismo nel lungo termine, che trasformano il settore mediante gli insegnamenti appresi dalle soluzioni innovative; FC: investimenti connessi al turismo nell’ambiente e nelle reti transeuropee di trasporto, in particolare nelle regioni la cui economia dipende fortemente dal turismo</p>
<p>3. Fondo sociale europeo (FSE)</p> <p>Formazione dei lavoratori e assistenza alle imprese che devono affrontare una ristrutturazione o la carenza di lavoratori qualificati; formazione dei soggetti in difficoltà e quelli appartenenti a gruppi svantaggiati perché possano acquisire migliori competenze e trovare un’occupazione migliore; sostegno all’apprendimento reciproco, la creazione di reti, la diffusione e la promozione di buone pratiche e metodologie nell’ambito dell’innovazione sociale.</p>	<p>3. Fondo sociale europeo Plus (FSE+)</p> <p>Azioni a sostegno delle misure a favore dell’occupazione giovanile; assistenza alle transizioni verde e digitale mediante l’orientamento degli investimenti verso l’occupazione e l’acquisizione delle competenze.</p>

Periodo 2014-2020	Periodo 2021-2027
<p>4. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)</p> <p>Azioni di formazione professionale e acquisizione delle competenze, attività dimostrative e d'informazione; servizi di consulenza per aiutare gli imprenditori agricoli, i proprietari di terreni boschivi, altri gestori di terreni e le PMI delle zone rurali a migliorare il risultato economico delle loro attività; incentivi all'avvio di attività economiche, investimenti per le attività non agricole nelle zone rurali; redazione e aggiornamento di piani per lo sviluppo dei comuni e dei villaggi nelle zone rurali; investimenti con finalità pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche su piccola scala; studi e investimenti relativi alla manutenzione, al ripristino e alla riqualificazione del patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e dei siti ad alto valore naturalistico, nonché azioni di sensibilizzazione ambientale; creazione di cluster e reti.</p>	<p>4. Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)</p> <p>Investimenti connessi al turismo inclusi nei piani strategici nazionali della politica agricola comune.</p>
<p>5. Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMP)</p> <p>Studi; progetti, compresi quelli sperimentali e di cooperazione, conferenze, seminari, forum e workshop; informazione del pubblico e condivisione delle migliori pratiche, campagne di sensibilizzazione e relative attività di comunicazione e divulgazione; formazione professionale, apprendimento permanente e acquisizione di nuove competenze professionali che permettano agli operatori del settore della pesca o ai loro congiunti di avviare attività turistiche o condurre attività complementari nel settore del turismo.</p>	<p>5. Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMP)</p> <p>Progetti connessi al turismo quali l'ecoturismo, il pescaturismo/ittiturismo, la gastronomia locale (ristoranti che offrono pesce e frutti di mare), le strutture ricettive, i percorsi turistici, le immersioni subacquee, nonché sostegno ai partenariati locali nel turismo costiero.</p>

Periodo 2014-2020	Periodo 2021-2027
<p>6. Programma LIFE</p>	<p>6. Programma LIFE</p>
<p>Sovvenzioni nell'ambito di "Progetti tradizionali": progetti pilota, progetti dimostrativi, progetti di buone pratiche, progetti di informazione, di sensibilizzazione e di diffusione.</p>	<p>Progetti ecosostenibili connessi al turismo, in particolare quelli volti a ridurre le emissioni di CO₂ attraverso l'efficienza energetica o le energie rinnovabili; progetti che combinano le misure di adattamento ai cambiamenti climatici con il turismo.</p>
<p>Strumento di finanziamento del capitale naturale – prestiti/garanzie bancarie per le Infrastrutture verdi e altri tipi di investimenti iniziali previsti dai progetti pilota generatori di reddito o di risparmi, ad esempio pagamenti effettuati per servizi ecosistemici nonché le attività imprenditoriali volte a promuovere la biodiversità e l'adattamento</p>	
<p>Strumento di finanziamento privato per l'efficienza energetica: prestiti e/o garanzie bancarie per piccoli investimenti in efficientamento energetico.</p>	
<p>7. Orizzonte 2020</p>	<p>7. Orizzonte Europa</p>
<p>azioni Marie Skłodowska-Curie – "Borse di ricerca individuali"; "Reti di formazione innovative"; "Scambi di personale della ricerca e dell'innovazione".</p>	<p>Sviluppo di nuovi approcci, concetti e pratiche per un turismo culturale sostenibile, accessibile e inclusivo (cluster 2, attività di ricerca).</p>
<p>Leadership nelle tecnologie abilitanti e industriali – "Azioni innovative" – prodotti, strumenti, applicazioni e servizi delle TIC innovativi per i settori culturale e creativo; azioni di coordinamento e di sostegno – attività non di ricerca, come la diffusione dei risultati e la promozione dell'uso delle innovazioni guidate dalle TIC, grazie a una rete sostenibile di "moltiplicatori".</p>	
<p>Società riflessive, "Azioni di ricerca e innovazione", "Azioni innovative" e "Azioni di coordinamento e di sostegno" riguardanti la trasmissione del patrimonio culturale europeo, la conservazione dei panorami culturali delle zone marittime e costiere europee, i beni culturali digitali e i musei virtuali, la modellizzazione 3D del patrimonio culturale e modelli innovativi per il riuso del patrimonio culturale.</p>	

Periodo 2014-2020	Periodo 2021-2027
Strumento per le PMI – Valutazione della fattibilità tecnica e commerciale di un concetto innovativo e lo sviluppo di un piano aziendale; sostegno alle fasi di sviluppo e dimostrazione; agevolazione dell’accesso ai finanziamenti con capitali di rischio.	
8. Programma Europa creativa	8. Programma Europa creativa
Attività transnazionali all’interno e al di fuori dell’UE, finalizzate a sviluppare, creare, produrre, diffondere e preservare beni e servizi che costituiscono espressioni culturali, artistiche o creative di altro genere.	Iniziativa “Capitale europea della cultura”; progetti o piattaforme di cooperazione, compresi eventi culturali quali festival della musica o delle arti dello spettacolo; festival del cinema e mercati; affermazione dell’identità della città (city branding) attraverso la cultura; sviluppo degli aspetti creativi del turismo culturale sostenibile, dei settori del design e della moda, nonché promozione e rappresentazione di tali settori al di fuori dell’UE.
9. Erasmus+	9. Erasmus+
Opportunità di apprendimento per le persone, tramite Progetti di mobilità rivolti a discenti e personale di istituti di istruzione superiore; meccanismo di garanzia sui prestiti che aiutino gli studenti che seguono un master a finanziare i loro studi all’estero e Progetti di mobilità per studenti e personale dell’istruzione e formazione professionale (IFP).	Progetti riguardanti la mobilità, lo sviluppo delle competenze e dell’occupabilità dei giovani nel turismo, le competenze digitali nel patrimonio culturale, l’apprendimento riguardante i servizi del comparto ricettivo e l’innovazione della ricerca nel settore del turismo.
Cooperazione fra istituti d’istruzione, imprese, autorità locali e regionali e ONG, soprattutto tramite titoli di master congiunto.	
Partenariati strategici / Alleanze della conoscenza/ Alleanze per le abilità settoriali; eventi sportivi europei senza scopo di lucro che promuovano la partecipazione allo sport e all’attività fisica.	

Periodo 2014-2020	Periodo 2021-2027
10. Competitività delle imprese e piccole e medie imprese (COSME)	10. Fondo per una transizione giusta
Accesso ai finanziamenti – Operazione o investimento utile allo sviluppo di attività legittime delle PMI.	PMI nel settore del turismo: investimenti in capitale fisso o in attivi immateriali. Sostegno alla diversificazione dell'attività economica, creazione di nuove opportunità commerciali e aiuto all'adattamento ad un mercato del lavoro in evoluzione.
Turismo – Sviluppo e/o promozione di prodotti turistici tematici transnazionali sostenibili; sviluppo e/o promozione di prodotti di nicchia che sfruttano le sinergie tra il turismo e le industrie creative a livello europeo; partenariati pubblici e privati transnazionali che sviluppino prodotti turistici destinati a fasce d'età specifiche per aumentare i flussi turistici fra i paesi europei durante la bassa stagione o quella intermedia; meccanismi di potenziamento delle capacità per il "turismo accessibile".	
Programmi di scambio per giovani imprenditori.	
11. Occupazione e innovazione sociale (EaSI)	11. Programma Europa digitale
PROGRESS (Programma per l'occupazione e la solidarietà sociale) – Attività di analisi utili ai fini della definizione di politiche, dell'innovazione sociale e della sperimentazione di politiche sociali.	Creazione di spazi comuni dei dati: spazio comune europeo dei dati per il patrimonio culturale – sostegno alla trasformazione digitale del settore del patrimonio culturale europeo; creazione di spazi dei dati: mobilità – sostegno all'interoperabilità; rete dei poli europei dell'innovazione digitale – sostegno per la trasformazione digitale alle PMI operanti nel settore del turismo.
EURES – Sostegno alla mobilità dei lavoratori e aiuto alle imprese che assumono in un altro paese europeo tramite programmi mirati di mobilità.	
Sostegno finanziario per la creazione o lo sviluppo di piccole aziende/imprese sociali	

Periodo 2014-2020	Periodo 2021-2027
12. Sostegno di REACT-EU a titolo del FESR e dell'FSE	12. Programma per il mercato unico
Azioni variabili in funzione della portata del sostegno in ciascun paese o regione dell'UE. Tra gli esempi figurano investimenti produttivi e nel capitale di esercizio nelle PMI, investimenti nella transizione verde e digitale o nella formazione dei lavoratori.	Miglioramento della competitività delle imprese del settore turistico, con particolare attenzione alle PMI, e sostegno al loro accesso ai mercati
	13. InvestEU
	Investimenti per rafforzare la competitività e sostenibilità del turismo, nonché le catene del valore; misure digitali sostenibili e innovative, che potrebbero contribuire a ridurre l'impronta climatica e ambientale del settore.
	14. Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS)
	Quadro per il turismo inclusivo – investimenti negli alberghi e negli operatori turistici; quadro integrato per il patrimonio culturale – progetti situati nelle vicinanze o all'interno di un sito del patrimonio culturale, potenziamento della commercializzazione, della gestione sostenibile, del funzionamento, della connettività e accessibilità, della qualità e disponibilità dei servizi, delle infrastrutture comunali, nonché progetti che realizzano collegamenti a monte; programma di consulenza per le piccole imprese – Sostegno alle PMI del settore del turismo mediante la rete della BERS di consulenti e consiglieri.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della Guida ai finanziamenti UE per il settore del turismo (2014-2020) e della Guida finanziamenti UE per il settore del turismo (2021-2027) della Commissione.

Allegato II – PO selezionati e numero di progetti inclusi nel campione per PO

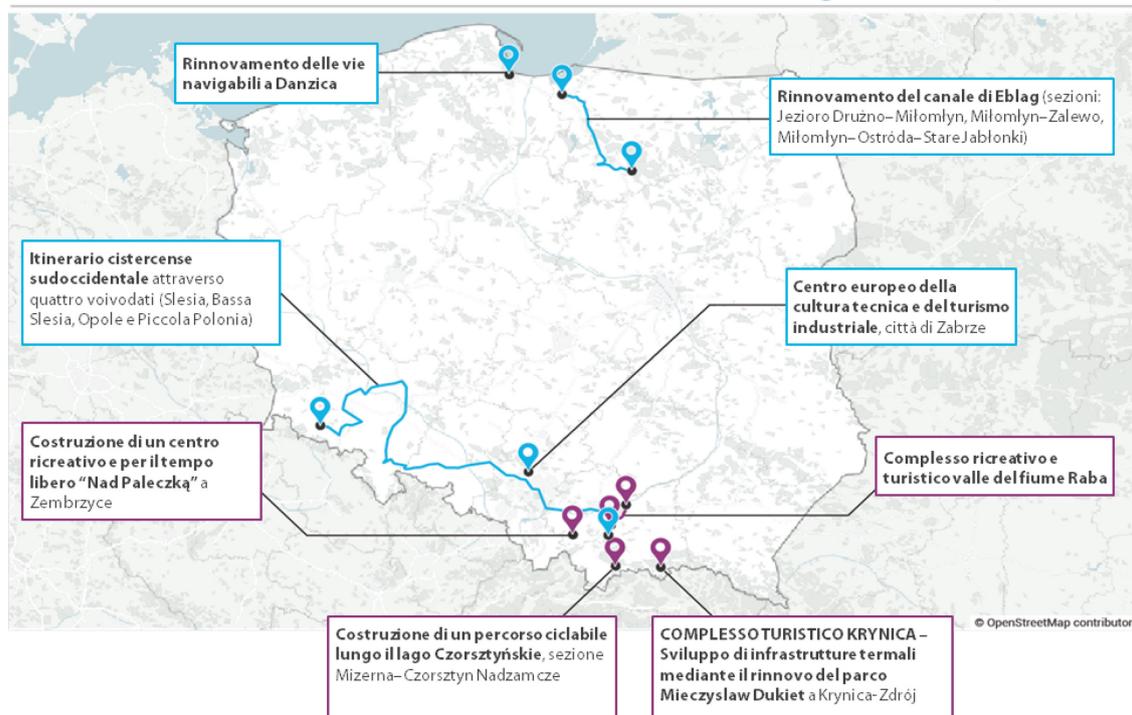
Stato membro	Programma operativo FESR QFP 2014-2020	Numero di progetti inclusi nel campione selezionati
Ungheria	Sviluppo economico e innovazione	5
Polonia	Voivodato della Piccola Polonia	4
Spagna	Andalusia	4
Romania	Programma regionale integrato	4

Stato membro	Programma operativo FESR QFP 2007-2013	Numero di progetti completati inclusi nel campione selezionati
Ungheria	Ungheria settentrionale	3
Polonia	Economia innovativa	4
Spagna	Andalusia	4
Romania	Programma operativo regionale	4

Allegato III – Progetti esaminati nell’ambito del presente audit

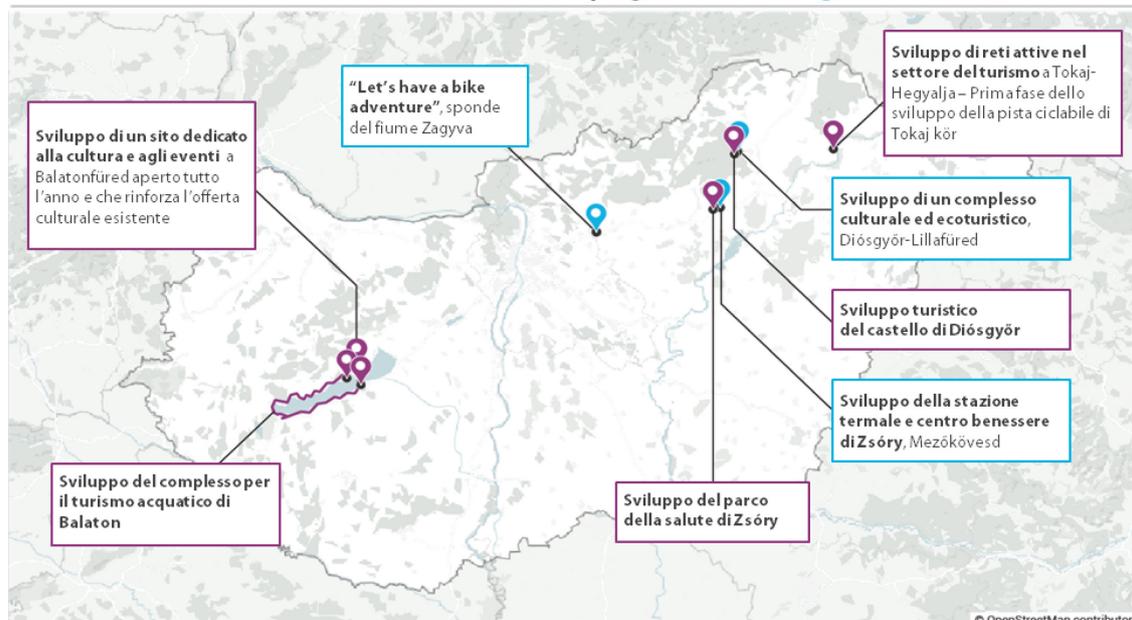
POLONIA

Periodo di programmazione: ● 2007-2013 ● 2014-2020



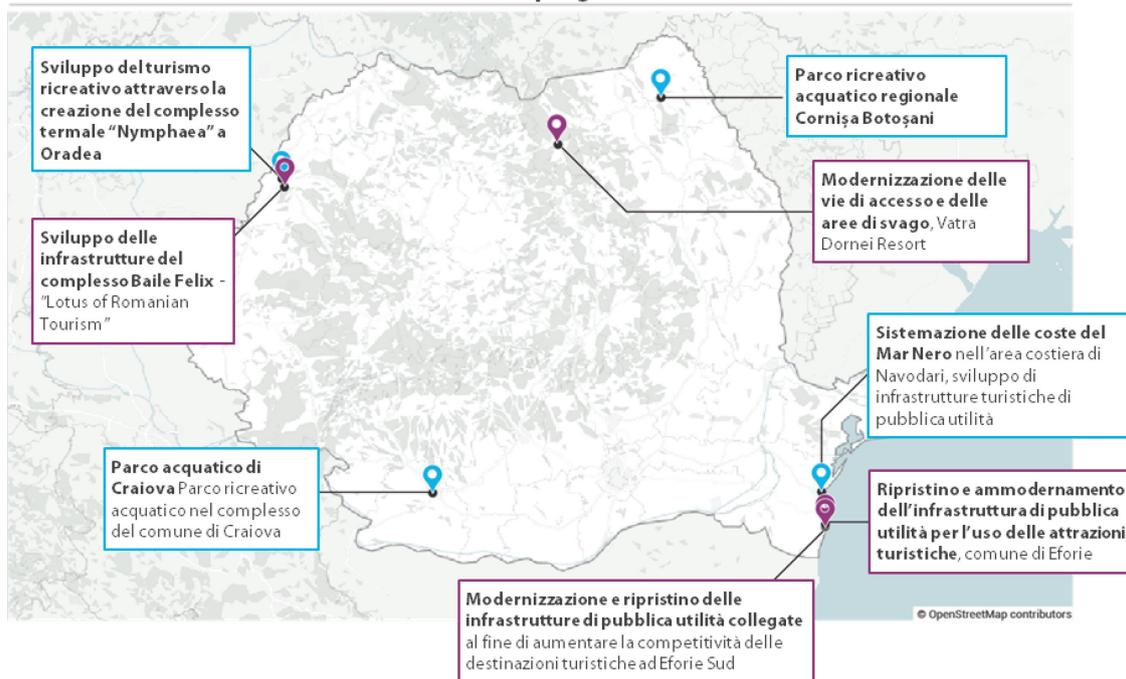
UNGHERIA

Periodo di programmazione: ● 2007-2013 ● 2014-2020



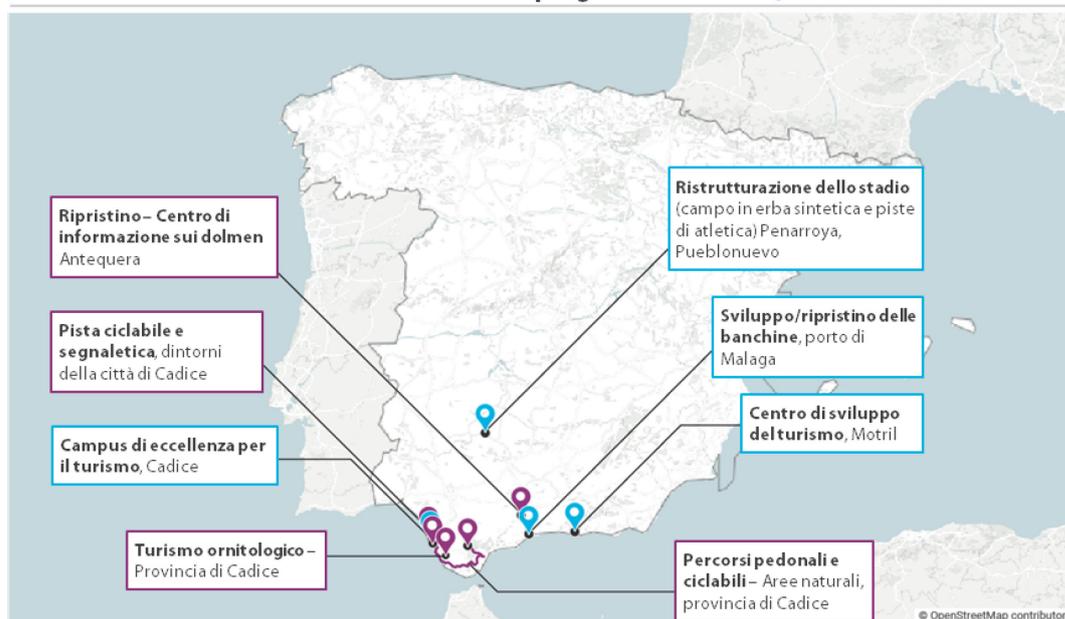
ROMANIA

Periodo di programmazione: ● 2007-2013 ● 2014-2020



SPAGNA

Periodo di programmazione: ● 2007-2013 ● 2014-2020



Allegato IV – Inventario delle strategie nazionali per il turismo

N.	Stato membro	Strategie nazionali in materia di turismo	Tempistica
1	Austria	“Piano T – Piano generale per il turismo”	2019-n.a. ¹
2	Belgio	Non vi è alcuna strategia nazionale. Il turismo è gestito a livello regionale (Fiandre, Vallonia e Regione di Bruxelles capitale)	n.a.
3	Bulgaria	Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile del turismo nella repubblica di Bulgaria fino al 2030	2018-2030
4	Croazia	Strategia di sviluppo del turismo 2020	2013-2020
5	Cipro	Strategia nazionale per il turismo 2030	2020-2030
6	Cechia	Politica nazionale del turismo 2014-2020	2014-2020
7	Danimarca	Strategia nazionale per il turismo	2016-2025
8	Estonia	Piano nazionale di sviluppo del turismo 2014-2020	2014-2020
9	Finlandia	Strategia per il turismo 2019-2028	2019-2028
10	Francia	Il consiglio interministeriale del turismo, istituito nel 2017, ha stabilito una tabella di marcia per lo sviluppo del turismo in sei settori prioritari. Non vi è alcun documento strategico formale.	n.a.
11	Germania	I principi di una strategia nazionale per il turismo sono stati adottati nel 2019. Un piano d’azione è stato adottato il 23.6.2021.	n.a.
12	Grecia	Quadro strategico nazionale di riferimento per il settore del turismo	2014-2020
13	Ungheria	Strategia nazionale per lo sviluppo del turismo 2030	2016-2030
14	Irlanda	Strategia “People, Place and Policy: Growing Tourism to 2025”	2015-2025
15	Italia	Piano strategico nazionale del turismo 2017-2022	2017-2022
16	Lituania	Programma di sviluppo del turismo 2014-2020	2014-2020
17	Lettonia	Orientamenti per lo sviluppo del turismo 2014-2020	2014-2020
18	Lussemburgo	Quadro strategico per lo sviluppo del settore del turismo 2018-2022	2018-2022
19	Malta	Politica nazionale del turismo per il 2015-2020	2015-2020
20	Paesi Bassi	Strategia “Perspective Destination Netherlands 2030”	2019-2030
21	Polonia	Programma di sviluppo del turismo fino al 2020	2015-2020
22	Portogallo	Strategia per il turismo 2027	2017-2027

N.	Stato membro	Strategie nazionali in materia di turismo	Tempistica
23	Romania	Piano generale di investimento nel turismo e due strategie settoriali: la strategia nazionale per l'ecoturismo e la strategia nazionale per il turismo termale. Una strategia nazionale per il turismo è in corso di elaborazione.	n.a.
24	Slovacchia	Strategia di sviluppo del turismo fino al 2020	2013-2020
25	Slovenia	Strategia per la crescita sostenibile del turismo sloveno per il 2017-2021	2017-2021
26	Spagna	Piano del turismo spagnolo Orizzonte 2020	2008-2020
27	Svezia	Una strategia nazionale per il turismo è in corso di elaborazione.	n.a.

¹ Adottato nel 2019. Tempistica non specificata nel documento.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del documento *OECD Tourism Trends and Policies 2020* e delle proprie ricerche.

Acronimi e abbreviazioni:

CTE: Commissione europea del turismo

DG GROW: direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI.

DG REGIO: direzione generale della Politica regionale e urbana

ECTAA: *European Travel Agents' and Tour Operators' Associations* (Associazione europea delle agenzie di viaggio e degli operatori turistici)

FC: Fondo di coesione

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

Fondi SIE: fondi strutturali e di investimento europei

NECSTouR: rete delle regioni europee per un turismo competitivo e sostenibile

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

PIL: prodotto interno lordo

PMI: piccole e medie imprese

PO: programma operativo

QFP: quadro finanziario pluriennale

RRF: *Recovery and Resilience Facility* (dispositivo per la ripresa e la resilienza)

TFUE: trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UNWTO: Organizzazione mondiale del turismo delle Nazioni Unite

WTTC: Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo

Glossario

Accordo di partenariato (AP): accordo stipulato tra la Commissione e uno Stato membro, nell'ambito di un programma di spesa dell'UE, in cui sono stabiliti, ad esempio, i piani strategici, le priorità di investimento, le ragioni di scambio o le condizioni a cui sono erogati gli aiuti allo sviluppo.

Autorità di gestione: autorità (pubblica o privata) nazionale, regionale o locale, designata da uno Stato membro per gestire un programma finanziato dall'UE.

Codice di intervento: una delle categorie generali di intervento incluse nella normativa FESR e utilizzate dalle autorità di gestione dei programmi operativi per individuare il contenuto delle azioni da finanziare per conseguire i propri obiettivi tematici.

Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility, RRF*): dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa nel medio termine, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale. L'RRF è attuato mediante i piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

Ecosistema turistico: una catena di valore globalizzata e interconnessa comprendente fornitori di informazioni e prestatori di servizi offline e online (uffici del turismo, piattaforme digitali, fornitori di tecnologie di viaggio), agenzie di viaggio e operatori turistici, fornitori di servizi ricettivi, organizzazioni di gestione delle destinazioni, attrazioni turistiche e attività di trasporto passeggeri.

Fondo di coesione (FC): fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE.

Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR): fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando investimenti che riducono gli squilibri tra le regioni.

Obiettivo tematico (OT): il risultato complessivo atteso di una priorità di investimento, disaggregato in obiettivi specifici ai fini dell'attuazione.

Programma operativo (PO): quadro di riferimento di base per l'esecuzione dei progetti di coesione finanziati dall'UE in un dato periodo, che riflette le priorità e gli obiettivi stabiliti negli accordi di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

Quadro finanziario pluriennale (QFP): piano di spesa dell'UE che fissa priorità (in base agli obiettivi strategici) e massimali nell'ambito di sei rubriche principali, in genere per sette anni. Ponendo un limite a ciascuna categoria di spesa, esso costituisce la struttura entro la quale sono fissati i bilanci annuali dell'UE. L'attuale QFP riguarda il periodo 2021-2027.

Settore del turismo: settore che include un'ampia gamma di attività economiche: servizi di trasporto che agevolano la circolazione delle persone, agenzie di viaggio e operatori turistici; strutture ricettive; servizi di ristorazione e catering; strutture culturali, sportive e ricreative e beni e servizi turistici locali.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=60287>

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Pietro Russo, Membro della Corte, coadiuvato da Chiara Cipriani, capo di Gabinetto, e Benjamin Jakob, attaché di Gabinetto; Pietro Puricella, primo manager; Luis de la Fuente Layos, capoincarico; Luc T'Joen, Janka Nagy-Babos, Katarzyna Solarek, Andras Augustin Feher e Francisco Carretero, auditor.



Seconda fila (da sinistra a destra): Luc T'Joen, Chiara Cipriani, Francisco Carretero e Benjamin Jakob

Prima fila (da sinistra a destra): Pietro Puricella, Pietro Russo, Luis de la Fuente Layos e Katarzyna Solarek

COPYRIGHT

© Unione europea, 2021.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

È necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla e sostituisce quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti:

- Figure 2, 3, 7: pittogrammi realizzati da [Pixel perfect](#) e disponibili su <https://flaticon.com>.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono essere concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-7138-7	1977-5709	doi:10.2865/766	QJ-AB-21-027-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7176-9	1977-5709	doi:10.2865/2636	QJ-AB-21-027-IT-Q

Il turismo rappresenta un settore economico essenziale per l'UE. La pandemia di COVID-19 ha avuto un impatto severo e senza precedenti sul settore del turismo, in quanto ha ridotto nettamente i flussi turistici e, di conseguenza, le entrate delle imprese legate al settore. Al di là di tale shock immediato, il settore del turismo deve confrontarsi ad altre sfide, più a lungo termine, connesse alla sua trasformazione verde e digitale, competitività, sostenibilità e resilienza.

La Commissione ha definito l'attuale strategia dell'UE in materia di turismo nel 2010. A partire dal 2015, e fino alla pandemia di COVID-19, ha rivisto le priorità in materia di turismo nel contesto di strategie politiche più ampie, ma non le ha tradotte in un piano d'azione concreto per sostenerne l'attuazione. In reazione al severo impatto della pandemia di COVID-19 sul settore del turismo dell'UE, la Commissione ha avviato azioni intese alla definizione di un'agenda per il turismo per il 2030. Dall'analisi condotta dalla Corte su progetti FESR in materia di turismo sono emersi risultati contrastanti: alcuni progetti erano sostenibili e hanno contribuito a promuovere l'attività turistica nella regione, altri hanno avuto solo un impatto limitato. In diversi casi, carenze nella pianificazione iniziale dei progetti e nelle valutazioni dei bisogni, nonché nella fase di selezione dei progetti, si sono tradotte in limitazioni della portata dei progetti, in ritardi e in sforamenti dei costi durante l'attuazione. La Commissione ha presentato misure per attenuare l'impatto della crisi provocata dalla COVID-19 sul settore del turismo dell'UE.

La Corte raccomanda alla Commissione di elaborare una nuova strategia per tale settore. La Commissione dovrebbe inoltre esortare gli Stati membri ad adottare procedure di selezione degli investimenti nel settore del turismo finanziati a titolo del FESR per sostenere questo nuovo orientamento strategico.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors