RETERURALE NAZIONALE 20142020

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE E DELLE FORESTE

UNIONE EUROPEA
Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale

crea
Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria

IL TURISMO NEI PSP EUROPEI.

STRATEGIE E INTERVENTI A CONFRONTO

Il turismo nei PSP europei.

Strategie e interventi a confronto

Documento realizzato nell'ambito del Programma
Rete Rurale Nazionale 2014-22
Piano di azione biennale 2023-2024
Scheda progetto RRN 18.3 "Comunità locale e sviluppo rurale: criticità e risultati per migliorare la partecipazione dei soggetti istituzionali e le donne al PSP"

Autorità di gestione:
Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
Direzione Generale Sviluppo Rurale
Direttore Generale: Simona Angelini

Responsabile scientifico: Catia Zumpano, CREA Centro Politiche e Bioeconomia

Autori: Annalisa Del Prete, CREA Centro Politiche e Bioeconomia

Data: Giugno 2024

Impaginazione e grafica: Francesco Ambrosini, CREA Centro Politiche e Bioeconomia

Foto copertina: Agriturismo Casa Deimar, Matelica (MC)

Sommario

1. Introduzione 4

2. La metodologia 6

3. L'obiettivo generale degli interventi turistici programmati: una visione d'insieme 9

4. Gli Obiettivi Specifici: tra sviluppo territoriale e attrattività 11

5. Gli interventi programmati per il turismo: risorse, obiettivi e tipologia di azioni 14

5.1 Le risorse finanziarie 14
5.2 Una classificazione degli interventi per lo sviluppo turistico: tra investimenti e servizi 16
5.3 Un focus sugli investimenti 18

6. Conclusioni 20

Bibliografia 21

1. Introduzione

Il turismo è notoriamente un fenomeno complesso, in cui aspetti economici, ambientali e sociali si intersecano; è un sistema di relazioni in cui attori economici e comunità, asset ambientali e culturali si organizzano caratterizzando l'attrattività del territorio. Questa posizione, sostenuta da diversi studiosi, come Ritchie e Crouch (2000), nell'analisi dello spazio turistico, focalizza l'attenzione sui fattori di *comparative advantage* e di *competitive advantage*. I primi comprendono le risorse naturali (posizione geografica, clima, patrimonio naturale), le risorse culturali (patrimonio storico-architettonico, tradizioni, identità locali), le risorse tipiche (produzioni tipiche, artigianato locale), le risorse umane (competenze, disponibilità); i fattori di competitive advantage, invece, comprendono le risorse sviluppate (sistema dell'ospitalità, sistema dell'accessibilità), le risorse organizzative (le politiche e le strutture di governance), le risorse informative (il sistema informativo e di marketing), le risorse relazionali, le risorse progettuali, le risorse finanziarie.
Concepire lo sviluppo turistico come sviluppo territoriale, pertanto, è la premessa di questo studio e di altri precedentemente sviluppati sul tema del turismo[1]. Infatti, ricondurre il tema del turismo alla politica di sviluppo rurale comporta una scelta di campo, che allarga lo sguardo sugli investimenti, analizzando sia quelli strettamente turistici, che quelli di stampo più ambientale, culturale e di contesto (infrastrutture di servizio, produzioni di qualità, ecc..) correlati ai percorsi di sviluppo delle aree rurali.
Lo faremo anche in questo Documento, concentrando l'attenzione sulla nuova Politica Agricola Comune (PAC) 2023-2027, la quale, come è noto, prevede numerose novità sia in termini di programmazione che in termini di attuazione, con un impatto significativo anche sull'ambito del turismo rurale. La prima riguarda la redazione di un unico programma nazionale, che include sia i pagamenti diretti e gli interventi settoriali (OCM) che lo sviluppo rurale; la seconda, non meno importante, fa riferimento all'attuazione del Programma Strategico. Il New Delivery Model (NDM), vale a dire la nuova struttura di governance adottata, sposta l'accento dalla spesa alla performance attraverso il monitoraggio degli indicatori di risultato. In questo nuovo quadro programmatico, quindi, per rispondere ai fabbisogni rilevati nell'analisi SWOT, vanno individuati e prioritizzati, a livello nazionale e, a partire dagli obiettivi generali, gli obiettivi specifici[2] e gli interventi da attivare. Il Regolamento CE n. 2115 del 2021 definisce le tipologie di interventi attivabili nell'ambito del I e del II Pilastro, che i diversi Stati Membri possono declinare nel dettaglio. La logica alla base del NDM, pertanto, è che ogni intervento può contribuire a più obiettivi specifici della PAC e rispondere a diversi indicatori di risultato; ne consegue che lo Stato membro ha la possibilità di identificare puntualmente i propri obiettivi e i relativi indicatori a partire, però, da un set comune di indicatori stabilito a livello europeo; lo stesso Stato, inoltre, ha il compito di dettagliare gli interventi in maniera autonoma, specificando il tipo di operazioni finanziabili e le regole di ammissibilità per ognuno di essi. La specificità di ogni Piano Strategico delle PAC (PSP) va, quindi, ricercata a partire

[1] Si consulti ad esempio "Il Panorama multiforme del turismo rurale" di C. Zumpano e A. Del Prete, Tiburtini, febbraio 2024

[2] Gli Obiettivi specifici della PAC sono: OS1-Garantire un reddito equo agli agricoltori; OS2-Aumentare la competitività; OS3- Migliorare la posizione degli agricoltori nella filiera alimentare; OS4- Agire per contrastare i cambiamenti climatici; OS5-Tutelare l'ambiente; OS6- Salvaguardare il paesaggio e la biodiversità; OS7- Sostenere il ricambio generazionale; OS8- Sviluppare aree rurali dinamiche; OS9- Proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute; OS Trasversale-Promuovere le conoscenze e l'innovazione. Gli obiettivi sono consultabili anche al link: https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/25401

dagli interventi nazionali, ricostruendo il loro legame con l'impianto programmatorio comunitario in una scala inversa, che dall'azione puntuale riconduce alla strategia comunitaria.

Il presente documento si pone come obiettivo la comparazione tra le scelte compiute dai diversi Stati Membri per lo sviluppo del turismo nei diversi PSP; infatti, attraverso l'analisi degli interventi connessi (direttamente e indirettamente) con il turismo nell'ambito delle strategie nazionali, il Rapporto intende fornire una panoramica degli ambiti di azione sui quali i diversi Stati Membri hanno programmato di intervenire a sostegno dello sviluppo turistico dei territori rurali. L'intento è quello di fornire gli elementi di base per delineare le differenze relative al rapporto tra turismo e ruralità in tutta Europa.

In primo luogo, ci si è concentrati sugli obiettivi generali[3] individuati nella PAC fornendo una visione d'insieme degli orientamenti strategici degli interventi di sviluppo turistico adottati nell'ambito dei PSP; lo sguardo si è via via arricchito di dettagli, per restituire una lettura delle finalità attribuite al turismo a livello di programmazione; a partire dagli obiettivi specifici verso i quali gli Stati Membri hanno diretto risorse e aspettative, per poi definire gli interventi e la tipologia di azione da realizzare per raggiungere i risultati previsti. Con un focus sugli investimenti, infine, si è cercato di fornire un'idea delle operazioni che gli Stati Membri intendono realizzare per sostenere il turismo nelle aree rurali.

Con tutti i limiti di una lettura basata sui soli documenti di programmazione, il presente Rapporto, pertanto, rappresenta la base informativa per un approfondimento successivo delle politiche turistiche degli Stati Membri; l'auspicio è di verificare, in una fase successiva, l'attuazione delle politiche enunciate nei PSP di alcuni Stati Membri e di inquadrarle nel panorama più ampio delle policy di stampo turistico.

[3] Ambiente e clima, Reddito e competitività, Sviluppo socio-economico delle aree rurali e Conoscenza

2. La metodologia

L'analisi dei Piani Strategici ha riguardato 28 documenti di programmazione della PAC relativi ai 27 Stati Membri dell'Unione Europea; un PSP per ogni Paese, quindi, (tranne il Belgio, che ne ha presentati due) per inquadrare la pianificazione degli interventi del I e del II Pilastro e la loro connessione con l'ambito turistico.

Dal momento che il Regolamento comunitario (Reg. CE n. 2021/2115) prevede che il PSP sia redatto nella lingua ufficiale dello Stato Membro di riferimento, abbiamo, per prima cosa, dovuto analizzare i documenti programmatici in 21 lingue diverse. Con l'ausilio di due strumenti informatici di traduzione open access- Google Translate e DeepL- abbiamo analizzato gli elementi di nostro interesse per i 28 PSP. Nello specifico, a partire da una lista di parole chiave relative al turismo (i sostantivi *turismo, attrattività, agriturismo*, e gli aggettivi *turistico* e *attrattivo* e le loro declinazioni di genere e numero) abbiamo individuato fabbisogni/esigenze, interventi, obiettivi specifici e indicatori di risultato connessi in qualche modo alle suddette parole.

La prima fase del lavoro ha previsto la raccolta dei fabbisogni emersi dall'analisi SWOT: nella maggior parte dei casi, le parole chiave, presenti contemporaneamente o singolarmente, erano espresse nella formulazione del fabbisogno; sulla base dei risultati sono stati individuati gli interventi ad essi connessi e collegati al turismo; invece, laddove le parole chiave non erano esplicitate nei fabbisogni, è stato possibile risalire ad esse a partire dalla lettura degli interventi, individuando dapprima le azioni che prevedevano lo sviluppo di forme turistiche e ricostruendo, a partire da queste, l'elenco dei fabbisogni ad essi correlati.

La catena di correlazione tra le esigenze espresse e gli obiettivi generali, gli obiettivi strategici e gli interventi programmati, pertanto, ha rappresentato la base informativa per le classificazioni adottate (vedi Fig.1).

Come già anticipato, ci sono alcuni elementi di programmazione comuni a tutti gli Stati Membri per Regolamento e altri che differiscono. Tra i dati comuni annoveriamo: gli obiettivi generali, quelli specifici, gli articoli che definiscono i termini generali degli interventi e gli indicatori di risultato. Questi ultimi, nello specifico determinano il legame tra un intervento e il suo scopo e costituiscono un dato fondamentale nel nuovo delivery model, dal momento che consentono di misurare la *performance* del PSP e quindi il raggiungimento dei risultati.

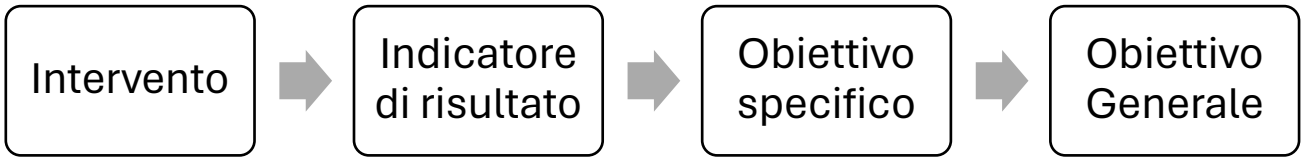
Figura 1. Elementi di classificazione degli interventi connessi al turismo nei PSP

Sono 44 gli indicatori di risultato adottati dall'UE in totale e riportati nell' nell'allegato I del Regolamento Comunitario[4]; agli Stati Membri non è consentito l'utilizzo di indicatori diversi da quelli indicati nel suddetto Allegato. Ovviamente tutti gli elementi definiti a livello comunitario possono essere adattati per meglio rispondere alle esigenze rilevate dallo Stato Membro. Di conseguenza, un intervento (ovvero l'operazione programmata a livello di Stato Membro) può: a) concorrere a

[4] Regolamento (UE) n. 2021/2115 del 2 dicembre 2021, Allegato I

più obiettivi specifici; b) essere misurato con più di un indicatore di risultato c) utilizzare indicatori differenti a seconda del contesto di riferimento, così che la loro combinazione può differire di Stato in Stato. Ciò detto, la Commissione Europea, pur prevedendo la possibilità per gli Stati Membri di definire autonomamente la correlazione tra gli obiettivi specifici e gli indicatori di risultato, ha concordato con essi una lista di massima di possibili combinazioni tra l'obiettivo e la sua misurazione attraverso gli indicatori di risultato [5]. Questo sistema è stato concepito per garantire la rappresentatività delle strategie europee, ma al tempo stesso, per facilitare, in fase di rendicontazione, la comparabilità dei risultati tra gli Stati Membri e l'aggregazione dei risultati a livello dell'UE. Pertanto, dopo aver raccolto gli indicatori di risultato indicati dagli Stati Membri nei loro PSP per la misurazione degli interventi di sviluppo turistico- identificati dalla nostra analisi- abbiamo ricondotto gli stessi ai relativi obiettivi specifici e obiettivi generali (così come collegati nella Cover Note della Commissione Europea, cfr nota 5).

Figura 2. Quadro logico di classificazione secondo le indicazioni della Commissione Europea

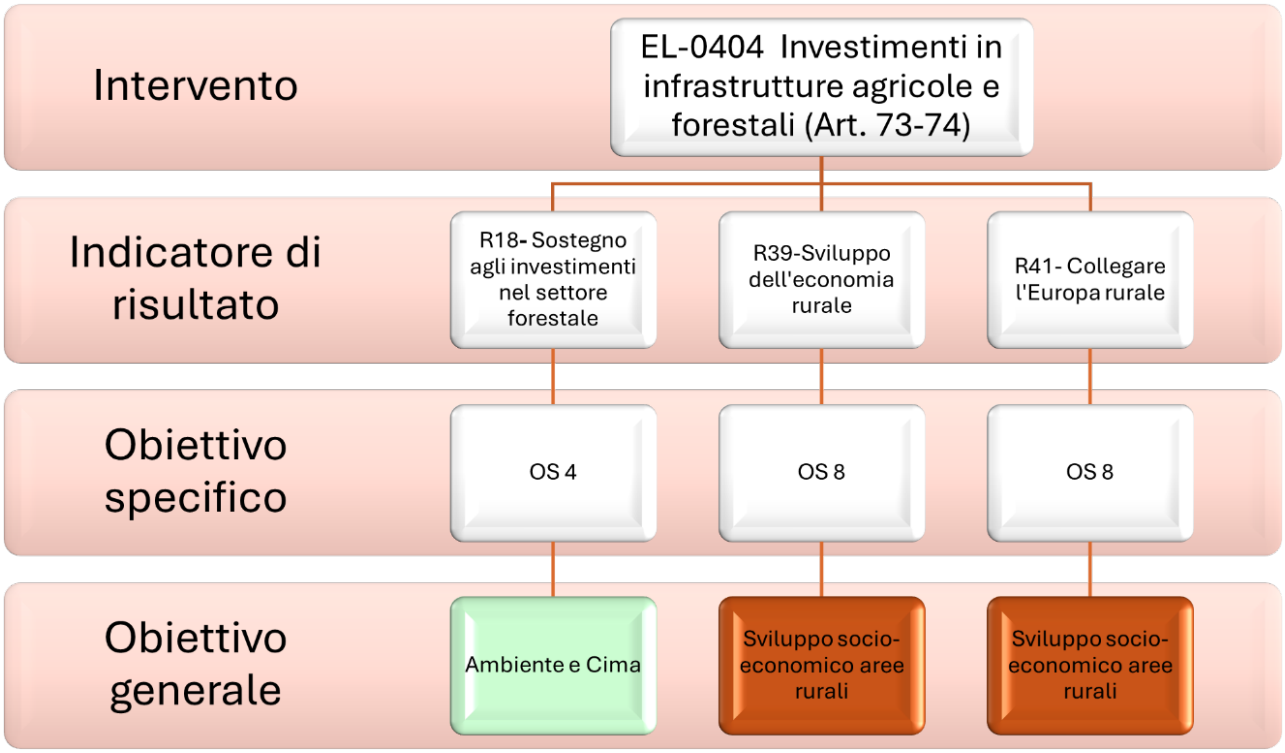


Fonte: nostra elaborazione

Le figure 3 e 4 sintetizzano due tipologie di interventi connessi allo sviluppo turistico in Germania e in Repubblica Ceca. Si tratta di interventi non produttivi in ambito agricolo e forestale che prevedono, al loro interno, anche la realizzazione di sentieri e/o segnaletica per la fruizione turistica. Secondo l'impostazione programmatica attuale del PSP è evidente come la stessa tipologia di intervento, pur facendo riferimento allo stesso articolo del Regolamento UE sul sostegno ai PSP della PAC, possa contribuire al perseguimento di obiettivi differenti a seconda del risultato che si propone di raggiungere. Nel caso della Germania, infatti, il tipo di impatto di questo tipo di intervento viene collegato soprattutto all'obiettivo di sviluppo socio-economico delle aree rurali, mentre in Repubblica Ceca, la stessa tipologia di intervento viene messa in connessione con gli obiettivi di miglioramento e tutela climatico-ambientale.

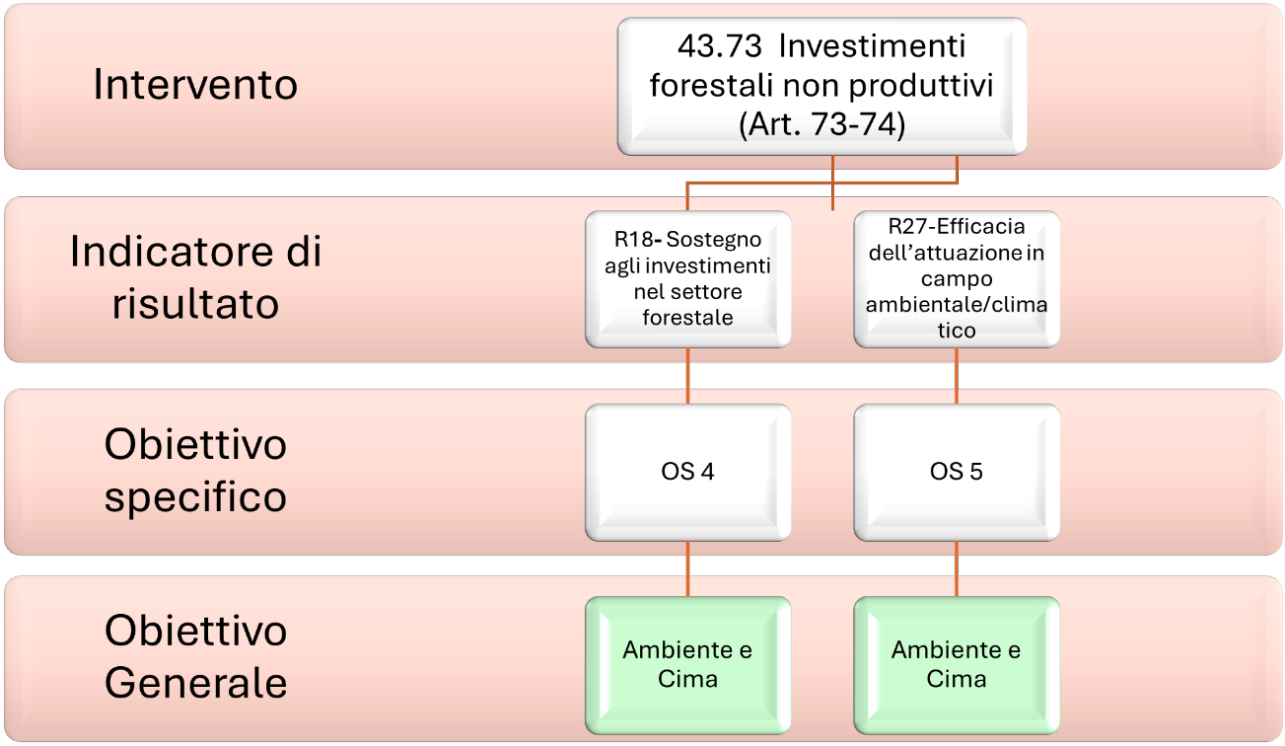
[5] European Commission, Cover note for output and result indicator fiches, Annex IV, Version 16, 07/03/2024

Figura 3. Quadro sinottico di un intervento forestale per lo sviluppo turistico in Germania



Fonte: nostra elaborazione su PSP della Germania

Figura 4. Quadro sinottico di un intervento forestale per lo sviluppo turistico in Repubblica Ceca



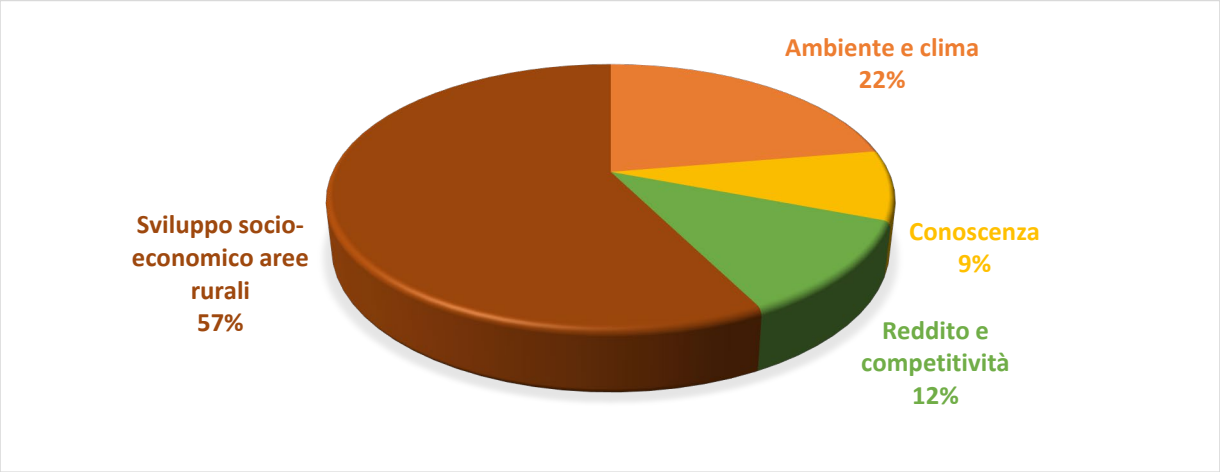
Fonte: nostra elaborazione su PSP della Repubblica Ceca

Attraverso questo tipo di lettura, pertanto, la presente analisi si è proposta di comparare gli interventi finalizzati a sviluppare il turismo rurale nei diversi Stati Membri, mettendo in evidenza la varietà di settori e ambiti in cui lo sviluppo turistico può prendere forma nell'ambito della PAC.

3. L'obiettivo generale degli interventi turistici programmati: una visione d'insieme

Secondo la catena logica appena descritta (Figura 2) (intervento-indicatori di risultato- obiettivi specifici e obiettivi generali), il primo passo è stato cercare di capire l'orientamento generale dei PSP europei; cioè, a quale obiettivo generale della PAC (Ambiente e clima, Reddito e competitività, Sviluppo socio-economico delle aree rurali e Conoscenza) sono stati collegati gli interventi di sviluppo turistico programmati. Nello specifico, la distribuzione degli interventi di sviluppo turistico rispetto agli obiettivi generali dei PSP è stata calcolata sulla base del rapporto tra gli indicatori di risultato afferenti ai suddetti interventi e il loro collegamento con gli obiettivi generali, rispetto al totale degli indicatori dei suddetti interventi. Cioè, di 188 indicatori di risultato per gli interventi di sviluppo turistico individuati nella nostra analisi nell'ambito dei PSP degli Stati Membri, 108 sono collegati all'Obiettivo di *Sviluppo socio-economico delle aree rurali*, con una percentuale del 57%. Questo dato, che dettaglieremo più avanti, può essere interpretato come la tendenza degli Stati Europei ad intendere il turismo come parte integrante di una politica di rivitalizzazione dei territori che si traduce, per lo più, in interventi di adeguamento delle infrastrutture e dei servizi nonché di rafforzamento della dimensione locale attraverso il Leader e altre forme aggregative.

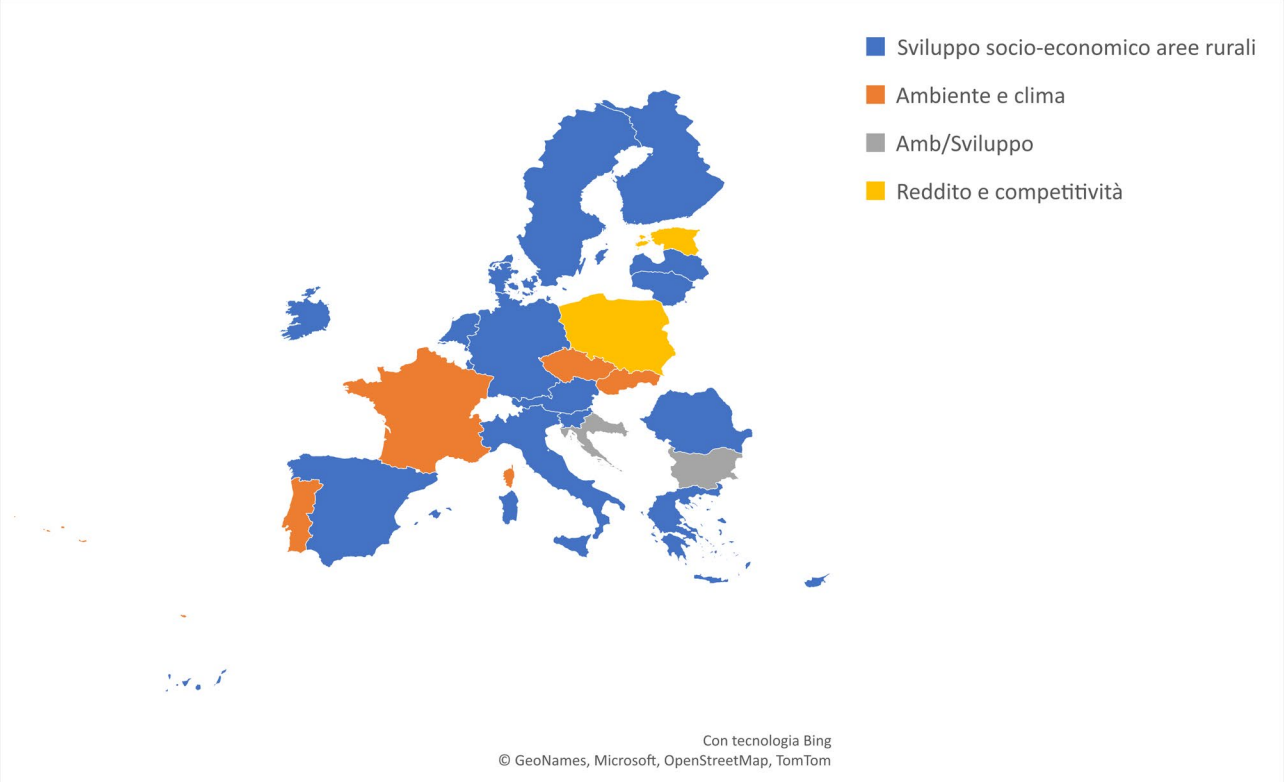
Grafico 1. Orientamento degli interventi per lo sviluppo turistico in UE per obiettivo generale



Fonte: nostra elaborazione sui dati dei 28 PSP degli Stati Membri

Ben 42 indicatori di risultato (22%) scelti dagli Stati Membri per misurare la performance degli interventi di sviluppo turistico individuati nella nostra analisi sono stati collegati all'ambiente; solo 22, invece (il 12%) sono stati individuati tra quelli associati agli obiettivi di aumento di reddito e competitività. Infine, 16 indicatori di risultato (9%) sono stati connessi all'obiettivo di conoscenza; nello specifico, gli interventi identificati misurano il miglioramento della formazione degli operatori turistici e l'accrescimento delle loro conoscenze.

Figura 5. Obiettivi generali degli interventi di sviluppo turistico per Stato Membro



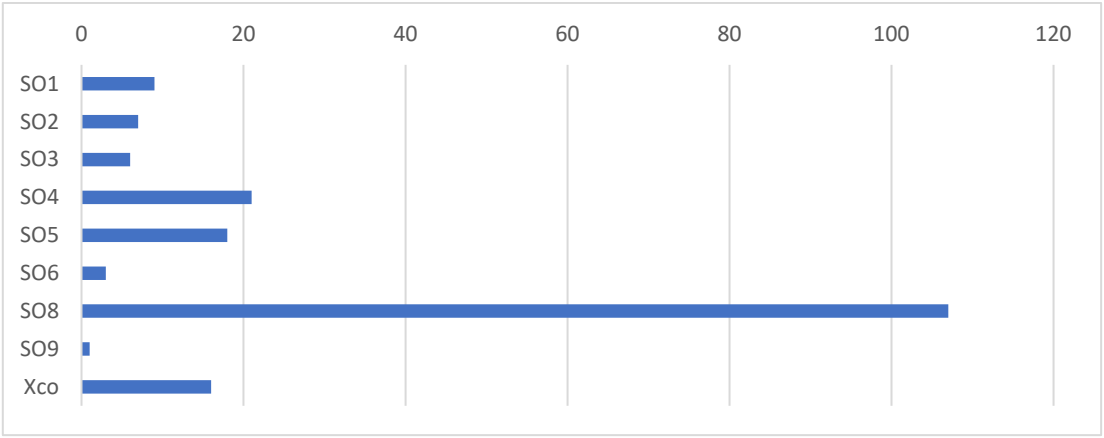
Fonte: nostra elaborazione sui dati dei 28 PSP degli Stati Membri

Per fornire un dettaglio maggiore su come si traducono le percentuali sopra enunciate a livello di Stato Membro, abbiamo prodotto una mappa (figura 5) che mostra il rapporto tra il numero di indicatori di risultato degli interventi di sviluppo turistico e i relativi obiettivi generali per Stati Membri. La mappa evidenzia subito la prevalenza di Stati Membri orientati a collegare gli interventi di sviluppo turistico allo sviluppo socio-economico; non solo nei Paesi dell'area Mediterranea, ma anche in Germania, Romania e nell'Europa settentrionale (Svezia, Finlandia). La Croazia e la Bulgaria si posizionano a metà tra questo obiettivo e quello ambientale, mentre una prevalenza di indicatori di risultato connessi alla sfera ambientale si rileva in Francia, Portogallo e nei PSP della Repubblica Ceca e della Slovacchia; si evidenzia, infine, come l'orientamento degli interventi di sviluppo turistico in rapporto alla loro performance in termini di miglioramento del reddito e della competitività sia presente solo in Polonia ed Estonia.

4. Gli Obiettivi Specifici: tra sviluppo territoriale e attrattività

La definizione degli Obiettivi Specifici (OS) perseguita dagli interventi programmati nell'ambito del PSP è il frutto di un approfondito percorso di analisi del territorio, delle sue caratteristiche socioeconomiche e delle priorità ed esigenze individuate con gli stakeholder nel corso dei tavoli di partenariato. Ai fini della nostra analisi, pertanto, risulta interessante capire quale obiettivo specifico si propongono di raggiungere con gli investimenti di tipo turistico nell'ambito della PAC i diversi Stati Europei. Anche per questo tipo di analisi sono stati considerati gli indicatori di risultato connessi agli interventi di sviluppo turistico identificati e la loro relazione con gli obiettivi specifici, come suggerito dalla Cover Note della Commissione (cfr nota 5).

Grafico 2. Obiettivi specifici per gli interventi di sviluppo turistico in UE



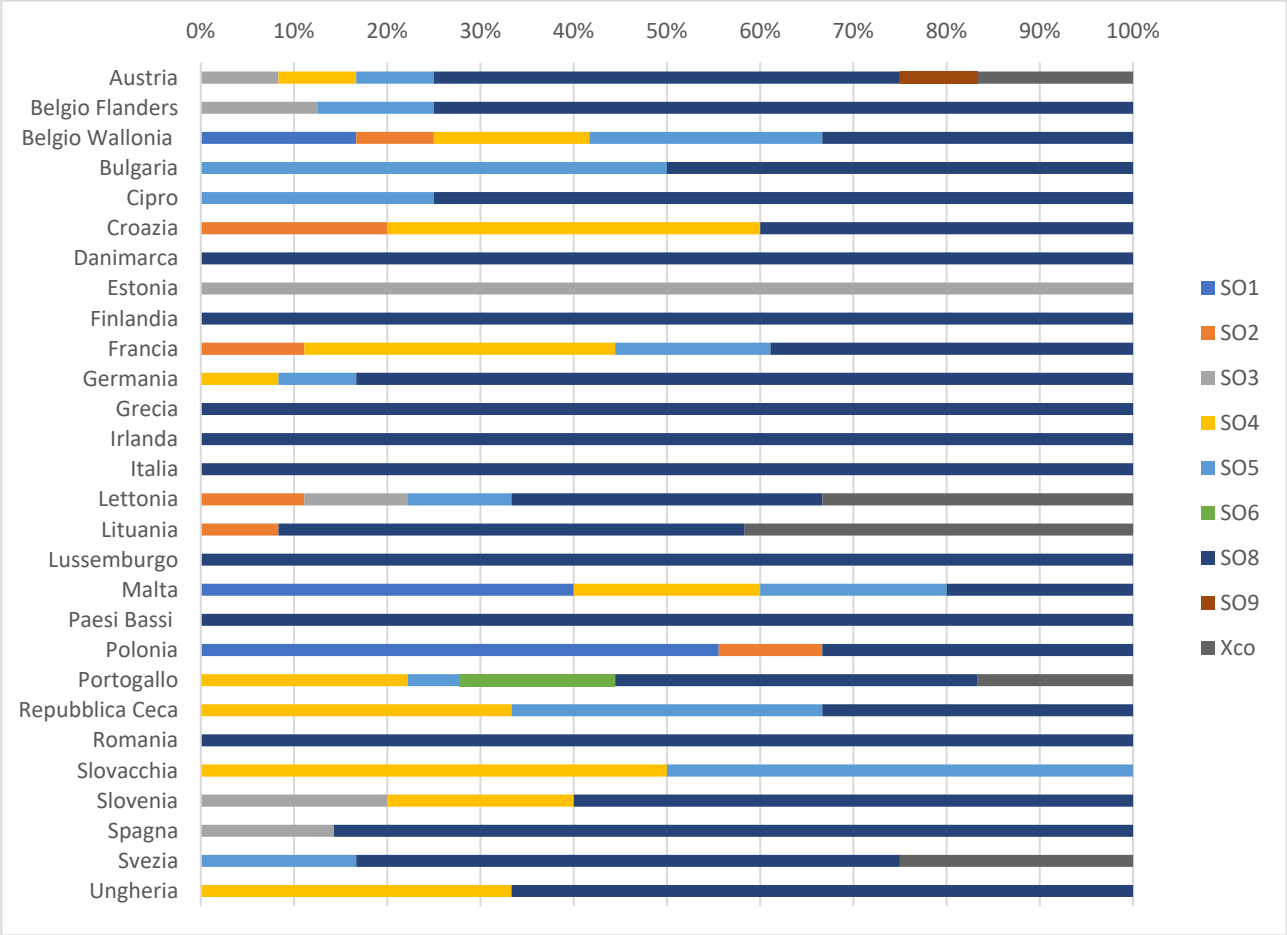
Fonte: nostra elaborazione sui dati dei 28 PSP degli Stati Membri

Il grafico 2 dimostra in maniera evidente che il turismo viene concepito come strumento per il raggiungimento della quasi totalità degli obiettivi individuati dalla PAC 2023-2027 a livello europeo; resta fuori solo l'OS 7- attirare e sostenere giovani e nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali. Le motivazioni di questa assenza sono da attribuire probabilmente alla preferenza accordata ad altri strumenti per raggiungere tale obiettivo, come il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori e/o iniziative nazionali favorire l'accesso al capitale fondiario o al credito, oppure, alla possibilità di finanziare gli aiuti nell'ambito del Leader e quindi a livello locale.

In ogni caso, dai PSP europei, risulta che gli interventi di sviluppo turistico sono programmati per contribuire in maniera preponderante all'OS 8- Occupazione, crescita e parità nelle zone rurali. Questo obiettivo si propone di innalzare il livello della qualità della vita nelle aree rurali attraverso il miglioramento dei processi di inclusione sociale, della qualità e dell'accessibilità delle infrastrutture e dei servizi, anche digitali, alla popolazione ed alle imprese, in modo da porre un freno allo spopolamento e sostenere l'imprenditorialità, anche rafforzando il tessuto sociale. La scelta operata, quindi, evidenzia come il turismo, per la varietà di aspetti, settori e attori coinvolti, si configuri come elemento di traino per lo sviluppo delle aree rurali in senso ampio. Anche a questo livello di analisi, si conferma la presenza, tra gli obiettivi specifici maggiormente presenti tra gli interventi turistici degli Stati Europei, di quelli di tipo ambientale; l'OS4-Contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e l'OS5- Gestione efficiente delle risorse naturali, infatti, prevedono, tra

le altre cose, la diffusione di pratiche agro-silvo-ecologiche, nonché azioni di tutela del territorio e del paesaggio per contenere fenomeni di dissesto e degrado. La stretta connessione tra gli interventi turistici e l'ambiente, quindi, testimonia, da un lato, la crescente importanza del paesaggio e delle risorse naturali nella fruizione turistica, ma delinea anche un aumento di consapevolezza dell'impatto del turismo sull'erosione delle risorse naturali.

Grafico 3. Percentuale di rilevanza degli OS negli interventi di sviluppo turistico per Stato Membro



Fonte: nostra elaborazione sui dati dei 28 PSP degli Stati Membri

Il Grafico 3 (che calcola il numero degli indicatori di risultato e dei relativi obiettivi specifici sul totale di quelli previsti per gli interventi turistici per Stati Membri) ci consente di dettagliare i risultati del quadro precedente, individuando l'orientamento degli obiettivi specifici degli interventi di sviluppo turistico in ogni Paese. In diversi Stati - Irlanda, Grecia, Romania, Finlandia, Paesi Bassi e la stessa Italia- la maggior parte degli interventi di sviluppo turistico (in termini percentuali) contribuiscono all' Obiettivo 8, sviluppo delle aree rurali; è evidente, pertanto che in questi Paesi si attribuisce al turismo rurale una funzione di aggregazione e rivitalizzazione del tessuto socioeconomico, soprattutto a livello locale. Dalla descrizione dei singoli interventi contenuta nei PSP, emerge che in Finlandia, ad esempio, si rimarca l'importanza di preservare la cultura locale e di organizzare dei servizi ricreativi per aumentare l'attrattività del territorio, per la comunità e per i visitatori. In Romania, invece dal PSP si scopre che agli interventi turistici, oltre che alla funzione sociale, viene attribuita una influenza sull'accrescimento delle conoscenze/ competenze degli attori locali.

La funzione ambientale del turismo rurale appare più evidente in Bulgaria, Belgio Wallonia, Croazia, Repubblica Ceca e Slovacchia, confermando quanto già emerso dall'analisi degli obiettivi generali in questi Stati. Anche qui, tuttavia, ad una più approfondita lettura del PSP, emerge una situazione più eterogenea. Mentre in Wallonia si incoraggia la tutela del paesaggio agricolo e forestale in quanto elemento di attrattività del territorio belga, in Croazia si sottolinea l'importanza delle foreste, oltre che per il loro ruolo nell'assetto ambientale, anche per la loro capacità di creare le condizioni per lo sviluppo e la crescita di nuove attività lavorative "verdi", in ambito sanitario – ricreativo e turistico. Negli altri Paesi citati, invece, è fortemente presente l'aspetto economico dello sviluppo turistico, considerando il sostegno alla biodiversità agricola più per il suo valore economico che per la sua funzione ambientale, e quindi finanziando il settore primario per le produzioni agro-alimentari (vino, formaggi caprini, ecc..), fonte di attrazione per i turisti. A tal proposito citiamo il caso dell'Estonia che, nel PSP, inserisce come unico intervento collegato con lo sviluppo turistico lo sviluppo delle filiere corte nell'ambito dell'art. 77 del Regolamento n. 2021/2115, contribuendo all'obiettivo specifico 3- Migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. Nel PSP estone, infatti, si sottolinea l'importanza del turismo rurale e delle produzioni tipiche nello sviluppo del turismo enogastronomico, che incide favorevolmente sull'intero settore alimentare.

5. Gli interventi programmati per il turismo: risorse, obiettivi e tipologia di azioni

5.1 Le risorse finanziarie

Il Regolamento Comunitario n.2115 del 2021 costituisce la base legislativa per la strutturazione dei Piani Strategici della PAC, fornendo la descrizione degli interventi attivabili, le forme di sostegno, ecc… Tutti gli interventi contenuti nei PSP, pertanto, devono far riferimento alle norme e agli articoli contenuti nel suddetto Regolamento.

Gli interventi di sviluppo turistico- e i relativi articoli- identificati nella nostra analisi dei PSP sono i seguenti:

Tabella 1. Interventi di sviluppo turistico, descrizione e parola-chiave di identificazione

Articolo	Descrizione	Tipologia di investimento	Parola-chiave
58	Tipi di intervento nel settore vitivinicolo	resilienza produttori (promozione dell'enoturismo)	produzioni locali
70	Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione	gestione attive foreste (per aumento dell'attrattività)	investimenti non produttivi
71	Vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici	indennità in aree naturali (per mantenere potenziale turistico dell'area)	investimenti non produttivi
72	Svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori	pagamenti in aree svantaggiate (per ripristinare servizi ecosistemici)	investimenti non produttivi
73-74	Investimenti/Investimenti nell'irrigazione	infrastrutture su larga scala imboschimento servizi di base piccole infrastrutture di irrigazione imprese extra-agricole	servizi di base diversificazione infr. Turistiche recupero patrimonio culturale imprese non agricole (tra cui imprese turistiche)
75	Insediamento di giovani agricoltori e nuovi agricoltori e avvio di nuove imprese rurali	avvio di attività imprenditoriali agricole ed extra-agricole connesse	imprese non agricole (tra cui imprese turistiche)
77	Cooperazione	Leader, Stati Membriart village, altre forme di cooperazione	Leader/cooperazione
78	Scambio di conoscenze e diffusione di informazioni	azioni formative, informative per l'innovazione	consulenza/formazione

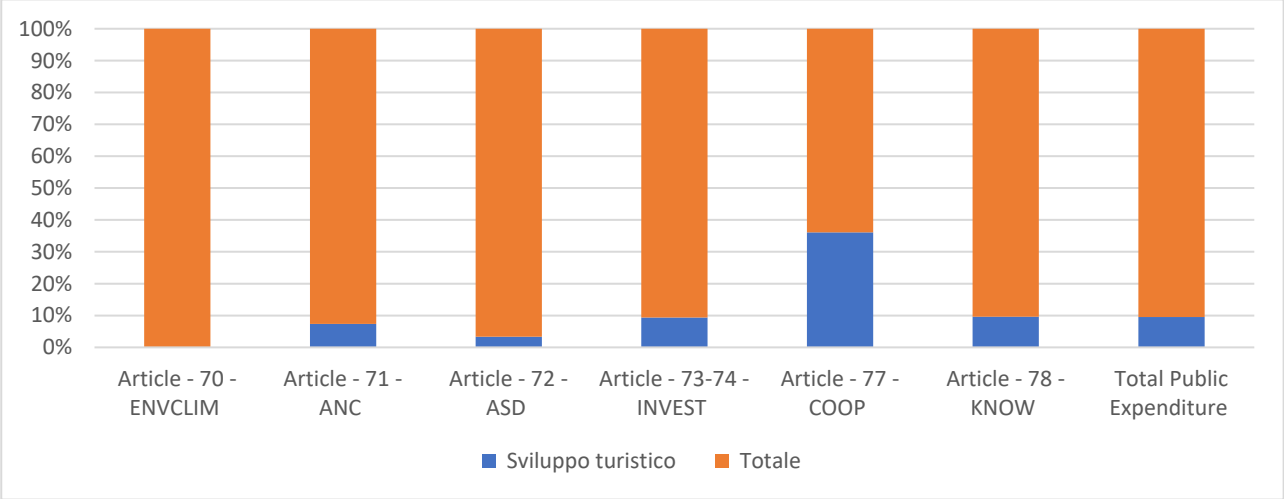
Fonte: nostra elaborazione su Regolamento (Ue) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio

Bisogna considerare che la nuova impostazione della PAC rende la correlazione tra gli interventi e i piani finanziari abbastanza approssimativa; questo perché, in un'ottica di semplificazione, si è preferito aggregare gli interventi programmati nei PSP in tipologie di finanziamenti, in base alla finalità della politica adottata. Inoltre, dal momento che il monitoraggio della perfomance avviene

per questa PAC su base annuale, bisogna tener presente che anche la revisione dei PSP seguirà questa cadenza.
Ciò premesso, abbiamo ugualmente provato ad estrapolare gli interventi di sviluppo turistico da noi identificati per ogni Stato Membro per analizzare la percentuale di risorse impegnate e ad essi dedicate nell'ambito della PAC.

Il grafico 4 illustra questo rapporto, con un focus specifico sul secondo pilastro; con l'11% delle risorse programmate, il turismo sembra occupare una posizione modesta, specialmente tenendo conto del fatto che questo dato ingloba anche le risorse destinate alle operazioni finanziabili nell'ambito dell' art. 77 "Cooperazione" che comprende il per il Leader e quindi per le strategie di sviluppo locale. Si conferma, pertanto, l'importanza degli art.73 e 74, e quindi degli Investimenti in infrastrutture e servizi e della presenza di una percentuale relativamente alta di interventi di tipo ambientale.

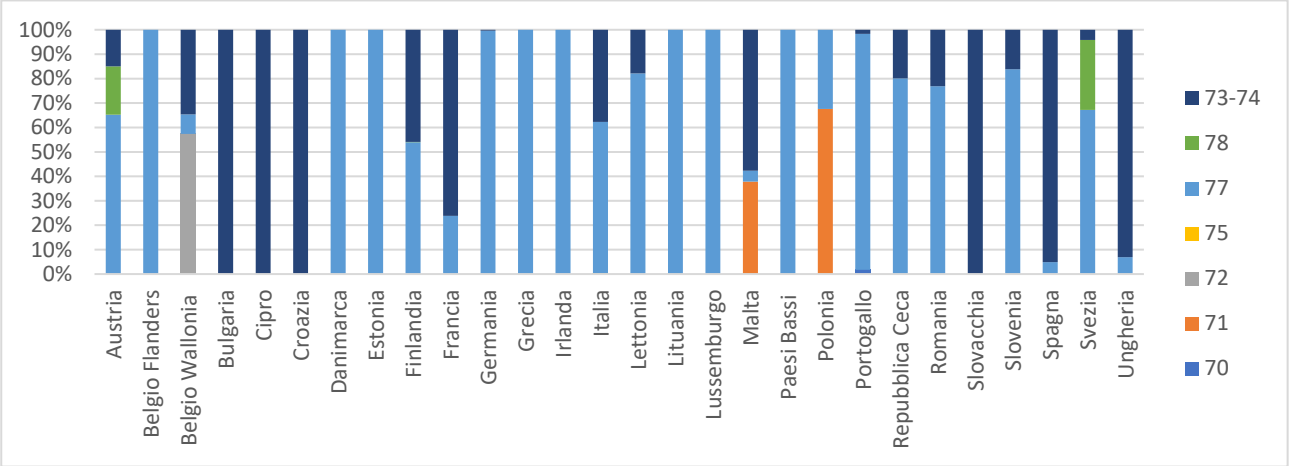
Grafico 4. Percentuale di risorse a supporto del settore turistico nel secondo pilastro della PAC



Fonte: nostra elaborazione su dati DG Agri

Questo dato è particolarmente evidente in Polonia e a Malta, dove la percentuale di risorse investite in investimenti non produttivi e di manutenzione del territorio raggiunge rispettivamente il 67% e il 37% del totale degli interventi di tipo turistico. E' così anche in Belgio-Wallonia, dove si investe sulle aree con indennità compensativa.

Grafico 5. Percentuale risorse programmate per il turismo suddivise per intervento

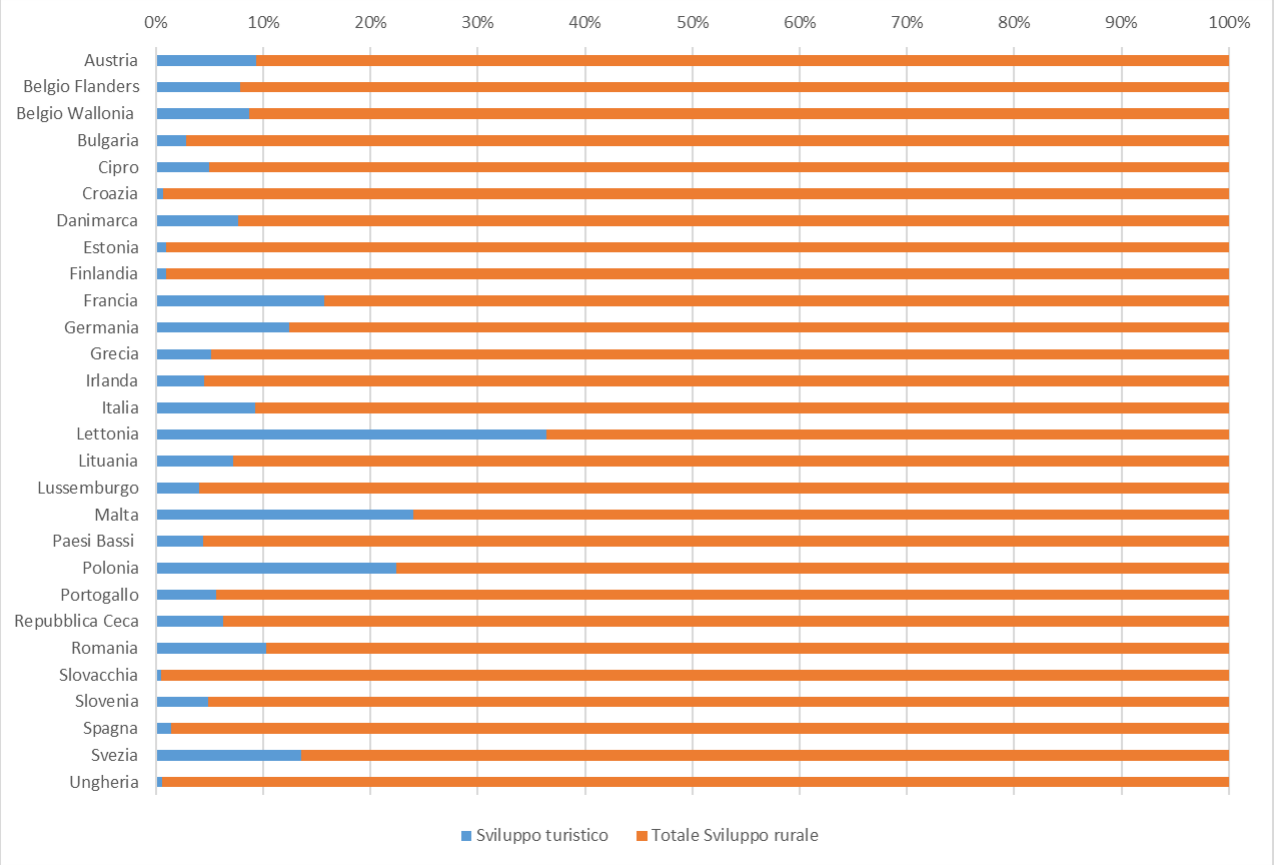


Fonte: nostra elaborazione su dati dei 28 PSP

Tra i diversi Stati Membri Lettonia, Malta e Polonia hanno investito di più sugli investimenti per lo sviluppo turistico in percentuale rispetto al totale delle risorse programmate per il secondo pilastro; per la Lettonia si conta addirittura il 57%, dato che però, ancora una volta viene falsato dalla presenza del budget per il Leader. Mentre, per gli altri due Stati Membri, invece, si tenga conto di quanto già osservato rispetto agli investimenti ambientali.

Gli investimenti più bassi si registrano in Estonia, Croazia, Finlandia e Spagna. Quest'ultimo dato ci stupisce, in particolar modo e merita un approfondimento successivo. La Spagna, infatti, oltre ad essere un'area rurale di grande attrattiva per i turisti, ha finanziato nelle precedenti programmazioni diversi progetti di investimento di tipo turistico a regia nazionale nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale.

Grafico 6. Percentuale risorse programmate per il turismo sul totale sviluppo rurale



Fonte: nostra elaborazione su dati DG Agri

5.2 Una classificazione degli interventi per lo sviluppo turistico: tra investimenti e servizi

Gli interventi di sviluppo turistico nell'ambito della PAC , così come enunciati come premessa a questo studio, riguardano gli investimenti, sia di tipo turistico in senso stretto, che di stampo più ambientale, culturale e di contesto (infrastrutture di servizio, produzioni di qualità, ecc..) correlati ai percorsi di sviluppo delle aree rurali. Pertanto, essi contribuiscono direttamente e indirettamente a creare le condizioni per uno sviluppo ottimale del settore turistico. In questa prospettiva, si dividono in quattro categorie di azioni: per l'ambiente, per la redditività, per lo sviluppo Locale e per la conoscenza/formazione.

Al primo gruppo appartengono tutti gli interventi finalizzati a preservare *le risorse naturali* allo scopo di mantenere e promuovere l'attrattività turistica delle aree ad alto valore naturale. Il sostegno in quest'ambito si prefigge, fra gli altri, l'obiettivo più generale di arricchire l'offerta turistica, destagionalizzando i flussi e favorendo un turismo più responsabile e consapevole. Rientrano in questa categoria gli interventi che fanno riferimento agli articoli del Regolamento n.2115 del 2021 relativi ad impegni in ambiente e clima (art.70), al sostegno alle aree con vincoli naturali (art.71) e alle aree con svantaggi territoriali (art.72). Gli Stati Membri che puntano su queste tipologie di azioni sono il Portogallo, la Polonia, l'isola di Malta e la Wallonia.

Tabella 2. Interventi di sviluppo turistico negli Stati Membri

	Ambiente			Redditività				Sviluppo Locale	Formazione
Stato Membro	**70**	**71**	**72**	32	**58**	**73-74**	**75**	**77**	**78**
Austria						*		*	*
Belgio Flanders								*	
Belgio Wallonia			*			*		*	
Bulgaria					*	*			
Cipro						*			
Croazia					*	*			
Danimarca								*	
Estonia								*	
Finlandia						*		*	*
Francia						*		*	
Germania						*		*	
Grecia								*	
Irlanda								*	
Italia						*	*	*	
Lettonia						*		*	
Lituania					*			*	
Lussemburgo								*	
Malta		*				*		*	
Paesi Bassi								*	
Polonia		*		*				*	
Portogallo	*					*		*	
Repubblica Ceca						*		*	
Romania					*	*		*	
Slovacchia					*	*			
Slovenia						*		*	
Spagna						*		*	
Svezia						*		*	*
Ungheria						*		*	

Fonte: nostra elaborazione sui 28 PSP degli Stati Membri

Gli interventi che puntano alle potenzialità del turismo in termini di *incremento del reddito* e di diversificazione delle attività sono il gruppo più numeroso. Il sostegno nell'ambito della PAC prevede, in quest'ottica, tre tipologie di operazioni, due afferenti allo sviluppo rurale e uno agli

interventi settoriali: gli interventi finalizzati al miglioramento del contesto territoriale per il turismo, riguardano gli investimenti in infrastrutture di vario tipo (trasporti, acqua, servizi di base, ecc..) e il finanziamento di nuove attività imprenditoriali. Essi comprendono gli investimenti previsti nell'ambito degli art. 73, 74 e 75. Le azioni volte ad incrementare la redditività di alcuni settori (viticoltura, apicoltura, ecc…) prevedono opere di ristrutturazione, ma anche consulenze o promozione con l'intento di valorizzare le potenzialità turistiche dell'agricoltura e sono rappresentate dagli art. 32 e 58.
Il gruppo di interventi volti a promuovere *lo sviluppo locale* comprendono tutto ciò che è previsto dall'art. 77 e prevedono per lo più il finanziamento delle strategie di sviluppo locale nell'ambito del Leader e del CLLD; numerosi sono anche gli interventi per supportare le forme aggregative a supporto del turismo rurale e gli smart village. Pur essendo il gruppo più corposo in termini di numerosità degli interventi programmati a livello europeo, è anche quello con il minor dettaglio di informazioni. Così come previsto dal Regolamento UE, infatti, le schede descrittive degli interventi, contengono solo delle indicazioni di massima sugli ambiti di applicazione dello strumento di programmazione delegato al livello locale.

Infine, in Finlandia e Svezia viene fatta specifica menzione della necessità di intervenire sulla *formazione* degli operatori turistici, sia per qualificare l'offerta ricettiva, sia per potenziare le loro conoscenze digitali migliorando il posizionamento sul mercato dei prodotti e dell'artigianato locale.

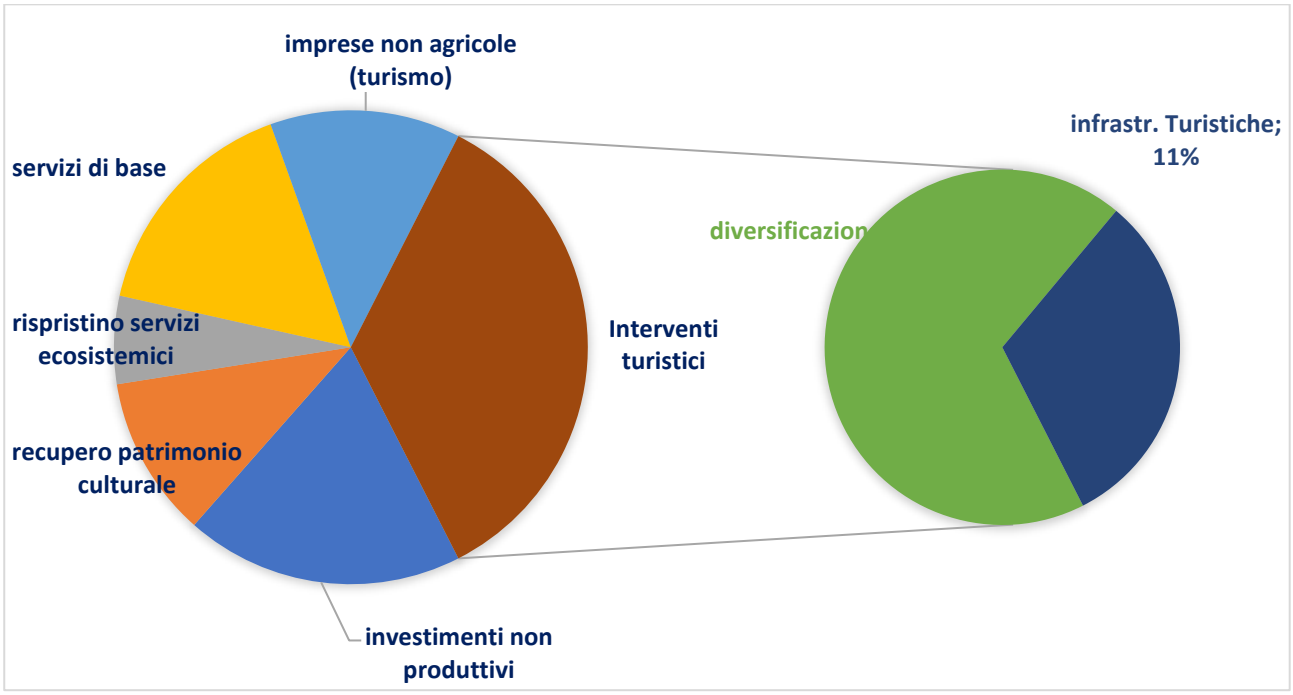
5.3 Un focus sugli investimenti

Nell'ambito delle infrastrutture su larga scala (art. 73 e 74) la nuova PAC prevede il finanziamento di investimenti di adeguamento del contesto territoriale ai fabbisogni della popolazione e dei visitatori. Si tratta di un ampio contenitore di interventi che assume contorni più o meno definiti a seconda degli Stati Membri.

Il grafico 8 mostra, su scala europea, il peso e la natura degli investimenti di cui sopra riconducibili allo sviluppo turistico. Ben il 35% degli investimenti presentano finalità direttamente turistiche: si tratta di attività di diversificazione (24%), rappresentate prevalentemente dall'agriturismo e, di piccole infrastrutture, quali sentieri, segnaletica, punti d'accoglienza (l'11%). Sono numerosi anche gli investimenti di tipo ambientale (25%), che includono azioni di ripristino delle superfici agricole e forestali nonché il recupero dei servizi ecosistemici e che sono finalizzati a salvaguardare le risorse naturali e a mantenere il territorio attrattivo. I servizi di base, invece, invece, costituiscono il 16% delle operazioni programmate, (recupero edifici per centri di aggregazione, infrastrutture per la mobilità dolce, ecc…). Infine, le azioni previste per il recupero del patrimonio culturale (11%) prevedono sia interventi per il recupero di edifici di pregio che per la ristrutturazione dei borghi, allo scopo di conservare l'identità culturale delle aree rurali.

La Francia è lo Stato Membro che prevede la più ampia varietà di interventi per lo sviluppo turistico, con finanziamenti per le imprese agricole ed extra-agricole, ma anche per la realizzazione delle infrastrutture turistiche e per il ripristino dei servizi ecosistemici. È interessante notare, inoltre, come in Paesi come il Portogallo e il Belgio- Wallonia, si punti principalmente su un turismo di tipo ambientale, sostenendo il settore, non solo con investimenti di manutenzione del territorio nelle aree protette, ma anche attraverso la creazione di servizi ecosistemici, mentre in Svezia rivesta un ruolo di primo piano l'agriturismo.

Grafico 7. Tipologia di interventi per lo sviluppo turistico programmati dagli Stati Membri negli articoli 73-74 (Reg n.2115/2021)



Fonte: nostra elaborazione sui dati dei 28 PSP degli Stati Membri

6. Conclusioni

Basandoci sui dati illustrati, possiamo dedurre le conclusioni per tracciare a grandi linee la strategia turistica degli Stati Membri nell'ambito della PAC. Nella maggior parte dei casi, il turismo rurale, infatti, viene considerato un elemento di dinamismo delle aree rurali, capace di generare nuove economie e di promuovere il rispetto del territorio, attraverso azioni di recupero e manutenzione del paesaggio.

Queste strategie, pertanto, si pongono in linea con l'affermazione di forme di turismo sostenibili, in cui la connessione con le comunità locali risulta fondamentale; l'agriturismo, nello specifico, è ancora lo strumento trainante di questa relazione, come in Francia e in Italia. In alcuni Stati, inoltre, il legame con l'agricoltura trova realizzazione nel miglioramento della produzione locale, elemento cardine del turismo enogastronomico (Estonia, Slovenia). Tuttavia, l'attenzione verso gli asset ambientali e la dotazione infrastrutturale (non solo di tipo turistico) comincia ad assumere contorni più definiti, a vantaggio di un turismo outdoor, accessibile e sostenibile. Questa consapevolezza sembra essere più forte nei Paesi dell'Est Europa (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia) dove sono numerosi gli interventi sulle foreste e sulle aree protette, o in Spagna, dove i servizi di base sono considerati funzionali all'aumento di attrattività del territorio. Ancora basso, invece, è l'attenzione per l'accrescimento delle conoscenze/competenze che, a quanto pare, non viene collegato strettamente allo sviluppo turistico.

Come premesso, quanto enunciato è il risultato di uno sguardo parziale sulle politiche degli Stati Membri: la scelta di intervenire su un intervento piuttosto che su un altro può essere interpretata, di volta in volta, come un potenziamento, un adeguamento o addirittura un'innovazione. Se è vero che il quadro logico degli interventi nei PSP è il risultato di un'approfondita analisi SWOT, è vero anche che il principio di non sovrapposizione tra gli strumenti di finanziamento ci fornisce una visione limitata della strategia turistica.

Bibliografia

- Cagliero R., Camaioni B., Cristiano S., D'Alicandro N., Manzoni P., Monteleone A., Pierangeli F., PAC 2023-2027, il New Delivery Model nel PSP italiano, PianetaPSR numero 119 dicembre 2022 https://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2840
- Cagliero R., Camaioni B., D'Alicandro N.. Il quadro degli indicatori di risultato per il 2023-27, Ottobre 2021, Rete Rurale Nazionale
- Cagliero R, Camaioni B., D'Alicandro N., Il quadro degli indicatori della PAC post-2020 e il ruolo nella programmazione, Maggio 2021, Rete Rurale Nazionale https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22691
- Cagliero R., Camaioni C., Licciardo F., Gli indicatori nella PAC post-2020. Primi passi verso il nuovo sistema di monitoraggio e performance, PianetaPSR numero 93 luglio/agosto 2020 https://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2402
- Cagliero, R., D'alicandro, N., & Camaioni, B,, Il New delivery model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze. Agriregionieuropa Numero Speciale - Agricalabriaeuropa n. 4, Dic. 2021 https://agriregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/60/
- Commissione Europea, Cover note on output and result indicators, Directorate-General for Agriculture and Rural Development Directorate A – Strategy and Policy Analysis Unit A3 – Policy performance, Version 16.0 del 07/03/2024
- Commissione Europea, Regolamento (UE) 2021/2115 del parlamento europeo e del consiglio del 2 dicembre 2021
- De Franco R. M., Papaleo A., Striano M., Tarangioli S., Pierangeli F., Camaioni B., Pupo D'Andrea M.R. I Piani Strategici della PAC 2023-2027, PSRHub n.16, Marzo 2024 https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/25718
- Piras F., La strategia 2023-2027 per il rinnovo generazionale nell'ambito dello sviluppo rurale, PianetaPSR numero 119 dicembre 2022 https://www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2833
- Zumpano C., e Del Prete A., Il Panorama multiforme del turismo rurale, Tiburtini, Febbraio 2024
- Subdirección General de Modernización de Explotaciones, Buenas Prácticas en turismo rural RRN Red Rural Nacional https://www.mapa.gob.es/es/desarrollo-rural/publicaciones/publicaciones-de-desarrollo-rural/Manual_BBPP_turismorural_tcm30-131191.pdf

RETE RURALE NAZIONALE

Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste
Via XX Settembre, 20 Roma

RETERURALE.IT

Pubblicazione realizzata con il contributo FEASR (Fondo europeo per l'agricoltura e lo sviluppo rurale)
nell'ambito del Programma Rete Rurale Nazionale 2014-2022