

5



INTRODUZIONE

POLITICHE PER IL TURISMO

Oriana Cuccu e Anna Misiani

Per il sesto anno il Rapporto sul Turismo Italiano ospita una sezione esclusivamente destinata alle politiche pubbliche per lo sviluppo del settore turistico.

Si conferma quanto già richiamato nelle precedenti edizioni che a livello locale, l'affermazione del turismo presuppone l'esistenza di servizi e infrastrutture che sono promosse e spesso realizzate direttamente dalle amministrazioni pubbliche, le quali svolgono anche un ruolo di gestore nel caso di risorse fondamentali come quelle culturali e naturali. A livello regionale, e soprattutto nazionale, l'impegno a sostegno del turismo si manifesta inoltre attraverso l'esercizio del potere legislativo, mediante il quale vengono, tra gli altri, disciplinati l'esercizio delle attività turistiche dirette e indirette, la promozione dell'immagine, la concessione di incentivi e l'accesso alla fruizione turistica da parte delle fasce svantaggiate della popolazione.

Il processo di decentramento e liberalizzazione che, dagli anni '90, ha caratterizzato il paradigma del *"new public management"* non ha diminuito il ruolo dello Stato, ma ne ha modificato radicalmente le funzioni. L'aforisma *"from government to governance"* riassume e sintetizza un processo di cambiamento caratterizzato, soprattutto in un settore "multi-attore e multi-livello" quale quello turistico, dalla crescente frammentazione della struttura di governo, che coinvolge in misura crescente diverse organizzazioni del cosiddetto "terzo settore".

Responsabilità che prima erano in capo esclusivamente al soggetto pubblico sono state progressivamente condivise e/o delegate ad altri attori; il ruolo dello Stato, pur ridimensionandosi sotto il profilo della gestione operativa e finanziaria, resta tuttavia determinante nell'azione di indirizzo e coordinamento e sarà in prospettiva ulteriormente rafforzato con la recentissima costituzione di un autonomo Ministero del Turismo. Se all'attore pubblico è richiesto di ridurre le responsabilità operative, nel contempo diviene essenziale il rafforzamento della propria azione di indirizzo strategico e coordinamento, accompagnandola con la definizione di efficaci misure atte alla misurazione e valutazione dei risultati. Un ruolo determinante, anche in termini di sostegno finanziario, è stato svolto e dovrà ancora essere svolto per fronteg-

giare i gravissimi effetti che la pandemia Covid-19 ha prodotto in questi settore così come nei settori culturali e creativi

In tale scenario si colloca la parte quinta del Rapporto che, a partire da quest'anno non conterrà la sezione denominata "Focus", ma accoglierà solo contributi e approfondimenti che si pongono in continuità con le precedenti edizioni.

Nel complesso sono stati sviluppati quattro approfondimenti in linea con quelli già pubblicati nelle precedenti edizioni del Rapporto. L'analisi oggetto del primo contributo, predisposto dal Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri, coordinato da Oriana Cuccu e Anna Misiani dal titolo "Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali, riguarda il quadro delle risorse mobilitate e delle realizzazioni conseguite nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 nelle diverse aree del Paese per la valorizzazione delle dotazioni di capitale naturale e culturale territoriale e il potenziamento dell'attrattività turistica, considerando tre ambiti tematici di intervento:

- la tutela e valorizzazione delle risorse naturali, che comprende promozione della biodiversità e protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei Siti Natura 2000;
- la tutela e valorizzazione delle risorse culturali, che riguarda protezione e conservazione del patrimonio culturale, creazione di infrastrutture culturali, contributi per il miglioramento dei servizi nei Settori Culturali e Creativi e incentivi per la competitività delle imprese in questi settori;
- la filiera turistica in senso stretto, e quindi le infrastrutture e la promozione dei servizi per la ricettività, l'ospitalità, l'accoglienza, il marketing e la governance territoriale, la gestione delle destinazioni turistiche e il sostegno alle imprese operanti in tali ambiti.

Il contributo presenta anche un approfondimento specifico sulla distribuzione degli investimenti della politica di coesione su un target specifico, quello dei musei rispetto all'insieme dei musei e delle istituzioni similari statali e non statali rilevate dall'Istat nel 2018, aggiornando e integrando l'analisi presentata nella precedente edizione del Rapporto.

Si offre in conclusione un aggiornamento relativo ai lavori di preparazione del ciclo di programmazione della politica di coesione comunitaria 2021-2027 che vede una fase avanzata di predisposizione del nuovo Accordo di Partenariato e di inquadramento delle linee strategiche rilevanti per i temi della valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e dell'attrattività turistica.

Il secondo capitolo, coordinato da Catia Zumpano del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) dal titolo "Il turismo nelle politiche di sviluppo rurale e della pesca" si focalizza sull'analisi degli investimenti rivolti all'attrattività turistica delle aree rurali e costiere e sostenuti nell'ambito della politica di sviluppo rurale e della pesca cofinanziate dall'Unione Europea, analisi avviata nel 2016. Come nelle scorse edizioni, la sua finalità è quella di fornire un quadro degli investimenti cofinanziati da suddette politiche, aggiornando e, in alcuni casi, approfondendo, informazioni e dati sulle strategie adottate, sulla natura degli investimenti cofinanziati, nonché sul peso finanziario che gli stessi stanno assumendo in fase di realizzazione.

L'analisi si concentra, in primo luogo, sugli investimenti attivati dalla politica di sviluppo rurale attualmente in corso (2014-2020), di cui si richiamano le tipologie di investimento più pertinenti allo sviluppo del settore turistico e se ne illustrano gli stati di avanzamento, tenendo conto anche dell'impatto della pandemia Covid-19 nella realizzazione degli interventi dei Programmi di Sviluppo Rurale. Successivamente, ci si focalizza sulle politiche di sviluppo rurale tese a sostenere, parallelamente agli interventi cofinanziati con modalità tradizionali (bando per progetto), investimenti riconducibili ad approcci sistemici i quali, pur se caratterizzati da modalità e tempi differenziati, si ispirano a indirizzi comuni:

- puntare sulla creazione e/o rafforzamento di itinerari/percorsi turistici;
- far convergere gli stessi itinerari/percorsi turistici in una proposta progettuale di più ampio respiro, di natura intersettoriale e partecipativa, ideata e governata da partenariati locali, spesso espressione di partenariati pubblico-privati (la progettazione integrata territoriale e di filiera);
- conferire un respiro più ampio agli investimenti turistici, inserendoli in iniziative di cooperazione nazionale e internazionale, ricorrendo allo strumento Leader.

Il lavoro prosegue focalizzandosi sull'approccio Leader, ponendo a tale riguardo specifica attenzione all'impatto della pandemia Covid-19 sui processi in corso. Inoltre, con riferimento al tema del turismo nelle aree rurali, si analizza il ruolo strategico degli agriturismi biologici.

Lo stato di avanzamento degli interventi previsti dalla politica per la pesca nell'attuale fase di programmazione (2014-2020), nonché gli orientamenti che stanno prendendo quota in relazione alla programmazione post 2020 del settore pesca in relazione anche al ruolo riservato al turismo, sono un ulteriore elemento di focalizzazione di questo contributo.

Il lavoro si conclude con alcune riflessioni di carattere trasversale e alcune indicazioni sullo stato di avanzamento degli orientamenti

relativi alla politica di sviluppo rurale per il ciclo di programmazione 2021-2027.

Il terzo contributo di Anna Ceci, Oriana Cuccu, Anna Misiani e Sabrina Lucatelli del NUVAP redatto in collaborazione con l'Ufficio competente del Dipartimento per le Politiche di Coesione dal titolo "Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del paese" illustra lo stato di avanzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), con particolare riferimento alle 72 Aree-progetto, oggetto della prima sperimentazione.

Si propone prima un quadro descrittivo dei flussi turistici e culturali rilevati nelle 72 Aree Interne nel triennio 2017-2019, utilizzando elaborazioni ad hoc realizzate dall'Istat. I dati non tengono conto dei pesanti effetti sui flussi turistici e sulla domanda culturale della crisi associata al Covid-19 in quanto i dati relativi al 2020 a livello comunale non sono ancora disponibili.

Si passa poi ad illustrare le scelte dei territori in tema di valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica e si ricostruiscono le risorse finanziarie programmate per Natura, Cultura, Turismo con riferimento alle 66 Aree che a ottobre 2020 disponevano di una Strategia approvata.

Il terzo paragrafo offre un'analisi dei progetti rientranti negli Accordi di programma quadro (APQ) relativi alla Strategia nazionale Aree Interne censiti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-RGS-IGRUE), riferiti alla data del 30 giugno 2020 e pubblicati sul portale OpenCoesione.

Il contributo si conclude con un focus sulle prospettive della Strategia Nazionale nel prossimo ciclo di programmazione con riferimento alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica, realizzato alla luce dell'avanzamento dei lavori per la predisposizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

La Sezione si chiude con un lavoro di Silvia Marini dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) dal titolo "*La spesa per il turismo: un'analisi dei Conti Pubblici Territoriali*" – che mira ad indagare, in continuità con le precedenti edizioni del Rapporto, l'intervento dell'operatore pubblico nel settore turistico in senso stretto, evidenziando livelli e articolazione della spesa pubblica.



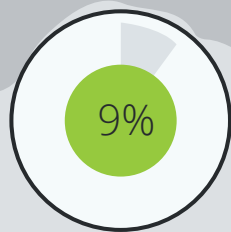
POLITICHE PER IL **TURISMO**



COESIONE TERRITORIALE

10%

Con quasi il 10% delle risorse attivate nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, le politiche di coesione investono sull'incremento e la qualità dell'attrattività turistica dei territori italiani.



SVILUPPO RURALE

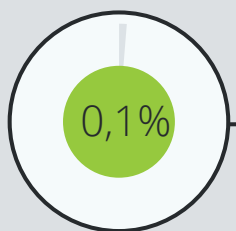
Più del 9% delle risorse programmate nelle politiche di sviluppo rurale nel ciclo 2014-2020 è destinato all'attrattività turistica attraverso la diversificazione delle attività agricole, il turismo rurale, le piccole infrastrutture.



AREE INTERNE

20%

Il 20% circa delle risorse programmate nel periodo 2014-2020 nelle strategie territoriali delle Aree Interne (SNAI) è rivolto ad accrescere l'attrattività turistica dei piccoli borghi e del patrimonio diffuso con il coinvolgimento delle comunità locali.



SPESA PUBBLICA

La spesa pubblica totale per il settore turistico si attesta, in media nel periodo 2013-2018, su 16 euro per abitante (in calo costante dal 2000 in poi) e rappresenta solo lo 0,1% del totale della spesa pubblica.



IL TURISMO NELLE POLITICHE DI COESIONE COMUNITARIE E NAZIONALI*

Oriana Cuccu e Anna Misiani

“ Il problema del turismo è che la realtà di un luogo è molto diversa dalla sua mitologia”
(Martin Parr)

1. INTRODUZIONE

In linea con la tradizione delle precedenti edizioni del Rapporto sul turismo italiano, in questo contributo sono illustrati gli investimenti della politica di coesione comunitaria e nazionale per l'attrattività turistica dei territori¹: una dimensione intersettoriale delle politiche di sviluppo che presuppone azioni di tutela e valorizzazione di asset e risorse attorno alle quali promuovere mete e destinazioni, mobilitare risorse e attori territoriali, organizzare servizi, realizzare infrastrutture per accogliere visitatori e turisti. Parliamo quindi di settori che nel corso del 2020 sono stati fortemente investiti dalla crisi determinata dalla pandemia Covid-19, in ragione delle varie misure attivate in campo sanitario da marzo 2020, che hanno introdotto obblighi di distanziamento fisico, vincoli o divieti alla mobilità e alla possibilità di spostamento delle persone, chiusure parziali o totali al pubblico delle infrastrutture e delle attività economiche dedicate (luoghi e servizi della cultura, spazi e servizi per la ricettività, l'accoglienza, e l'ospitalità, ecc.). Non conosciamo ancora nel dettaglio gli impatti e le effettive ripercussioni di quanto è accaduto e sta tuttora accadendo in que-

sti ambiti a causa della pandemia, e i primi scenari e le stime predittive circolati in questi mesi dovranno certamente essere approfonditi e verificati anche alla luce dei dati statistici in corso di acquisizione a cura dei diversi osservatori e presidi europei e nazionali, sia di livello centrale (Istat in primis², ma anche il Ministero per i beni, le attività culturali e il turismo – MiBACT, amministrazione centrale di riferimento)³, sia territoriale (regioni ed enti locali, ma anche associazioni e rappresentanze delle categorie di operatori e soggetti attivi in questi settori)⁴. È evidente che abbiamo a che fare con realtà e contesti di policy in breve tempo profondamente modificati, rispetto ai quali le politiche pubbliche del Paese, e la politica di coesione tra queste, stanno cercando di offrire risposte quanto più possibile tempestive ed adeguate. La progressiva osservazione dei dati di monitoraggio sull'attuazione di queste politiche – in questa sede stiamo analizzando i dati aggiornati al 30 giugno 2020 – specificherà il contributo della politica di coesione comunitaria alla strategia adottata a livello nazionale⁵ per contrastare gli effetti della crisi e fronteggiare i nuovi fabbisogni emersi a seguito della pandemia⁶.

* Il contributo è stato elaborato da un gruppo di lavoro del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) – Dipartimento per le politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri composto da: Oriana Cuccu e Anna Misiani (coordinamento, elaborazione e cura generale del testo), Simona De Luca, Daniela Venanzi e Antonio Andreoli (elaborazioni e analisi dei dati del portale OpenCoesione).

¹ Da oltre un decennio il Rapporto sul Turismo Italiano offre una ricostruzione sistematica e una lettura del contributo delle politiche di coesione nazionale e comunitarie allo sviluppo del turismo partendo dal ciclo di programmazione 2000-2006, sia attraverso la valorizzazione degli asset naturali e culturali sia attraverso la realizzazione/adequamento di infrastrutture turistiche e il sostegno al sistema di imprese.

² Recenti elaborazioni di Istat in materia di previsioni per l'economia italiana a partire dalle informazioni sul fatturato dei servizi, evidenziano per il turismo il crollo delle attività legate a questo settore, con un fatturato che, nei primi nove mesi del 2020, ha registrato pesanti diminuzioni rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, per le imprese nel trasporto aereo (-58,3%), nei servizi di alloggio (-52,0%) e nelle attività dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e servizi di prenotazione e attività connesse (-73,2%), cfr. Istat, "Le prospettive per l'economia italiana nel 2020-2021", 3 dicembre 2020, p. 3 (<https://www.istat.it/it/archivio/243906>).

³ Si fa riferimento ad una fase precedente l'introduzione della nuova denominazione di "Ministero della Cultura" e la creazione di nuovo "Ministero del Turismo" (febbraio 2021).

⁴ Sono diverse e le ricerche e le analisi realizzate in questi mesi a più livelli e da diversi punti di osservazione. Solo a titolo esemplificativo e non esaustivo si ricordano: i) a livello internazionale le analisi dell'OCSE sugli impatti della crisi sul turismo (<https://www.oecd.org/cfe/leed/COVID-19-Tourism-Policy-Responses%20IT.pdf>), e sui settori culturali e creativi (<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/shock-cultura-covid-19-e-settori-culturali-e-creativi-e9ef83e6/>), il monitoraggio della condizione dei musei durante la pandemia a cura del Network of European Museum Organisations - NEMO (<https://www.ne-mo.org/advocacy/our-advocacy-work/museums-during-covid-19.html>); ii) a livello nazionale le elaborazioni dell'Istat sugli impatti della crisi sanitaria nei diversi settori produttivi (<https://www.istat.it/it/archivio/covid-19>), sul turismo (https://www.istat.it/it/files/2020/04/STATISTICATODAY_TURISMO.pdf) e sui musei (<https://www.istat.it/it/archivio/243286>), sempre in tema di musei, la rilevazione della DG Musei del MiBACT sul pubblico dei musei (<http://musei.beniculturali.it/notizie/notifiche/rilevazione-online-sul-pubblico-dei-musei-fase-2-della-gestione-emergenziale-da-covid19>), e la ricerca della Fondazione Scuola Beni e Attività Culturali del MiBACT sulla letteratura relativa agli impatti della crisi sul sistema museale (<https://www.fondazionecuolaprimonia.it/ricerca/musei-in-visibili-covid-19/>); iii) a livello locale si evidenzia l'attività di monitoraggio e analisi svolta dall'Osservatorio culturale della Regione Piemonte (<https://ocp.piemonte.it/>) e dalla Fondazione Fitzcarraldo (<https://www.fitzcarraldo.it/homepage.html>).

⁵ https://opencoesione.gov.it/it/strategia_covid19/.

⁶ L'Europa ha nei mesi predisposto un pacchetto via via sempre più articolato di misure in risposta alla crisi e a contrasto degli effetti da essa determinati sui singoli, le società e le economie. Una prima fase di provvedimenti ha investito il corrente ciclo della politica di coesione 2014-2020 per consentire ai programmi operativi di poter rapidamente e agevolmente riprogrammare risorse da destinare al contrasto della crisi, attraverso due pacchetti di modifiche dei regolamenti vigenti - Corona Response Investment Initiative - CRII e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+ (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/). A questi si aggiunge il dispositivo finanziario Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe package - REACT EU (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/05/28-05-2020-eu-budget-for-recovery-what-role-for-cohesion-policy) che ha elevato di 55 miliardi di euro la dotazione delle risorse della coesione comunitaria 2014-2020, di cui circa 14 miliardi destinati all'Italia, da programmare per interventi e misure contro la crisi e contribuire alla ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia.

L'analisi oggetto di questo contributo riguarda il quadro delle risorse mobilitate e delle realizzazioni conseguite nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020⁷ nelle diverse aree del Paese per la valorizzazione delle dotazioni di capitale naturale e culturale territoriale e il potenziamento dell'attrattività turistica (paragrafo 2), considerato che il contributo della politica di coesione all'attrattività turistica si compone degli investimenti realizzati in tre ambiti tematici di intervento:

- la tutela e valorizzazione delle risorse naturali, che comprende promozione della biodiversità e protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei Siti Natura 2000;
- la tutela e valorizzazione delle risorse culturali, che riguarda protezione e conservazione del patrimonio culturale, creazione di infrastrutture culturali, contributi per il miglioramento dei servizi nei Settori Culturali e Creativi e incentivi per la competitività delle imprese in questi settori;
- la filiera turistica in senso stretto, e quindi le infrastrutture e la promozione dei servizi per la ricettività, l'ospitalità, l'accoglienza, il marketing e la governance territoriale, la gestione delle destinazioni turistiche e il sostegno alle imprese operanti in tali ambiti.

Per fare questo il NUVAP ha predisposto una metodologia per estrarre i dati sugli interventi realizzati in questi tre ambiti sul complesso delle iniziative presenti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio⁸ (in cui sono presenti oltre 1,5 milioni di progetti), curando periodicamente l'aggiornamento del perimetro che negli anni registra variazioni dimensionali (numero degli interventi, ammontare delle risorse), e di contenuto (settori e territori interessati, oggetti e tipologie di intervento, ecc.)⁹.

Al 30 giugno 2020 gli investimenti nei tre ambiti di policy compresi nel perimetro tematico rappresentano l'8% di quanto complessivamente finanziato dalla politica di coesione comunitaria e nazionale nei cicli di programmazione 2017-2013 e 2014-2020. In particolare rispetto ai dati 2019¹⁰, sono entrati nel perimetro di osservazione circa 6.000 interventi – per un costo totale di 3,6 miliardi di euro – nella quasi totalità relativi al ciclo di programmazione 2014-2020 e per oltre il 70% dei casi finanziati da fonte nazionale (in particolare Fondo Sviluppo e Coesione)¹¹ distribuiti in tutte le tre componenti tematiche: Cultura (45%), Turismo (31%) e Natura (24%).

Al paragrafo 3 si presenta un approfondimento specifico sulla distribuzione degli investimenti della politica di coesione su un target specifico, quello dei musei rispetto all'insieme dei musei e delle istituzioni similari statali e non statali rilevate dall'Istat nel

2018; l'analisi integra e aggiorna quella presentata nella precedente edizione del Rapporto.

Il capitolo si conclude con un aggiornamento, relativo ai lavori di preparazione del ciclo di programmazione della politica di coesione comunitaria 2021-2027 che vede una fase avanzata di predisposizione del nuovo Accordo di Partenariato e di inquadramento delle linee strategiche rilevanti per i temi della valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e dell'attrattività turistica (paragrafo 4).

2. GLI INVESTIMENTI IN NATURA, CULTURA E TURISMO NEI CICLI DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013 E 2014-2020

2.1. QUADRO DI INSIEME

I progetti ricompresi nel perimetro tematico Natura, Cultura e Turismo al 30 giugno 2020 sono 25.253 con un costo pubblico di 13,89 miliardi di euro e 7,66 miliardi di pagamenti (pari al 55% delle risorse complessivamente mobilitate).

Oltre la metà degli interventi (61% in termini di numerosità) e delle risorse attivate (58% del costo totale) sono relativi al passato ciclo di programmazione 2007-2013. Il dato sui pagamenti complessivamente maturati, per l'84% relativi al ciclo 2007-2013, è dovuto proprio all'ampia mole di progetti 2014-2020, per lo più di fonte nazionale, entrati nel corso dell'ultimo anno nel monitoraggio, ma ancora con un grado limitato di avanzamento attuativo.

Tornando al quadro generale, la principale fonte di finanziamento è rappresentata dai fondi strutturali europei (inclusa la contropartita nazionale si tratta di circa 7,3 miliardi di euro, pari al 66% dell'investimento complessivo e al 55% dei progetti), nella quasi totalità dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR (96%). In tale ambito e limitatamente al ciclo 2014-2020 il sistema di monitoraggio traccia anche gli investimenti realizzati a titolo della Cooperazione Territoriale Europea (d'ora in poi CTE), che rappresentano il 4% delle risorse di fonte comunitaria.

Per contro, le risorse della politica di coesione attivate su base nazionale sono pari a circa 6,2 miliardi di euro, con ben due miliardi in più rispetto all'anno precedente (pari al 45% del costo totale e al 34% dei progetti); per questa componente di finanziamento il ruolo prevalente è svolto dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), con una copertura dell'83% degli interventi realizzati attraverso risorse nazionali (Tab. 1 e Graff. 1a-b).

⁷ Si ricorda che per effetto della regola del "N+3" il ciclo della spesa delle risorse di questo ciclo di programmazione si chiuderà a fine 2023.

⁸ Le chiavi prioritarie utilizzate per l'estrazione degli interventi pertinenti l'aggiornamento del perimetro di analisi sono tre: i) categoria associata al Codice Unico di Progetto – CUP; ii) filiera della programmazione di appartenenza dei progetti sia di fonte comunitaria sia di fonte nazionale; iii) temi/campi di intervento come codificati nei Regolamenti CE. A questi criteri si aggiungono altre chiavi di estrazione in relazione alla classificazione e codifica degli interventi, ad es. in base ai risultati attesi, a specifici strumenti di programmazione finanziaria dedicati a questi settori, ricerca semantica per keyword significative sulle denominazioni degli strumenti e procedure attuative delle varie linee di investimento, ecc.). Sono quasi 200 le variabili associate a ciascun "progetto" (unità minima monitorata per le diverse componenti: anagrafica, programmazione e attuazione procedurale, fisica, finanziaria, soggetti, indicatori, ecc.).

⁹ L'elenco dei progetti compresi nel perimetro "Attrattività turistica" progressivamente aggiornato è disponibile in formato aperto nella sezione dedicata agli "Approfondimenti tematici sui progetti in attuazione" del portale OpenCoesione, al link: https://opencoessione.gov.it/it/opendata/#approfondimenti_section.

¹⁰ Cfr. Cuccu O & Misiani A., Il turismo nelle politiche di coesione e comunitarie e nazionali, in Becheri E., Micera R., Morvillo A. (Eds.), AA.VV., Rapporto sul Turismo Italiano, XXIII Edizione 2018/2019, CNR-IRISS, Rogiosi Editore, dicembre 2019 (pag. 655 e seguenti). Il contributo relativo al 2019 è disponibile nella versione pre-print nella sezione "Riuso e partecipazione" del portale OpenCoesione al link: https://opencoessione.gov.it/media/files/esperienza-di-riuso-1/rapporto-nazionale-turismo_2019_cap-51_preprint.pdf.

¹¹ In attuazione di quanto disposto del DL 30 aprile 2019, n. 34 convertito con Legge 28 giugno 2019, n. 58 recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", e in particolare con riferimento alle previsioni dell'art. 44 "Semplificazione ed efficientamento dei processi di programmazione, vigilanza ed attuazione degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione", tra il 2019 e il 2020 si è svolta un'intensa ed onerosa attività congiunta tra il DipCOE (con il supporto di OpenCoesione), l'ACT e le amministrazioni titolari di assegnazioni FSC, per la ricognizione puntuale di tutti gli interventi finanziati dal FSC a partire dal ciclo 2000-2006, l'allineamento dei relativi dati di attuazione nel sistema nazionale di monitoraggio in base ad una nuova classificazione omogenea ed unitaria, con la finalità ultima di definire per ciascuna amministrazione un Piano sviluppo e coesione, da adottare attraverso apposita deliberazione del CIPE.

Tab. 1

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per fonte di finanziamento. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

	Fondi Comunitari	di cui Cooperazione Territoriale Europea	Fondi Nazionali	di cui Fondo Sviluppo e Coesione	Totale
NATURA					
Numero di progetti	1.317	150	1.825	1.693	3.292
Costo pubblico	670	197	1.214	1.162	2.082
Pagamenti	476	26	706	683	1.208
CULTURA					
Numero di progetti	6.797	82	4.134	3.038	11.013
Costo pubblico	4.299	64	3.329	2.641	7.692
Pagamenti	3.065	9	1.144	793	4.218
TURISMO					
Numero di progetti	8.211	45	2.692	2.109	10.948
Costo pubblico	2.372	44	1.704	1.383	4.120
Pagamenti	1.810	19	407	324	2.235
TOTALE					
Numero di progetti	16.325	277	8.651	6.840	25.253
di cui 2007-2013	10.486	-	4.969	4.008	15.455
di cui 2014-2020	5.839	277	3.682	2.832	9.798
Costo pubblico	7.342	305	6.248	5.186	13.894
di cui 2007-2013	5.254	-	2.775	2.088	8.028
di cui 2014-2020	2.088	305	3.473	3.098	5.866
Pagamenti	5.350	54	2.257	1.800	7.661
di cui 2007-2013	4.574	-	1.856	1.488	6.431
di cui 2014-2020	776	54	401	311	1.231

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Come più volte rilevato nelle precedenti analisi, è sempre la componente tematica Cultura a prevalere su Turismo e Natura, sia per numero di progetti (sono 11.013, il 44% di tutti i progetti inclusi nel perimetro), sia per ammontare di risorse investite e pagamenti effettuati – 7,7 miliardi di euro il costo pubblico dei progetti e 4,2 miliardi di euro i relativi pagamenti – pari al 55% del totale.

Per composizione degli investimenti continuano a predominare le risorse comunitarie (incluse quelle destinate alla CTE) su quelle nazionali negli ambiti Cultura (il 57% per importi finanziari e il 62% per numero di progetti) e Turismo (in termini finanziari per il 59% e per il 75% per quantità dei progetti). Per gli investimenti nella componente Natura pesano di più le ri-

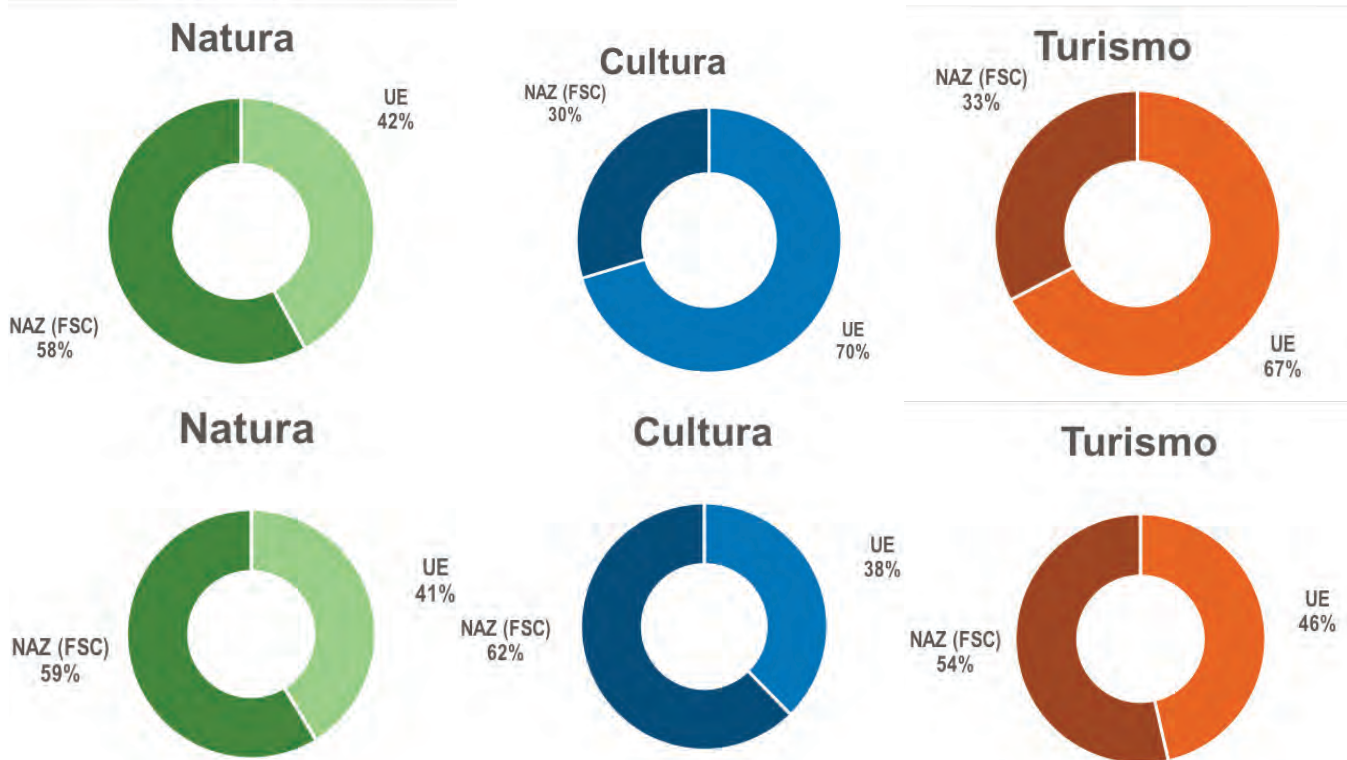
sorse nazionali (58% sul costo e 55% per numerosità di progetti), mentre è interessante notare come in questo ambito si addensano il grosso della progettualità sviluppata dalle reti transfrontaliere e transnazionali nel quadro della cooperazione territoriale europea (con il 65% degli investimenti e il 54% del numero di progetti complessivamente attivati a titolo della CTE).

Se osserviamo separatamente i due cicli di programmazione è però evidente che il minor peso della componente finanziaria nazionale – con particolare riguardo al Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) – si concentra nel ciclo di programmazione 2007-2013, mentre nel 2014-2020 sono sicuramente cresciute le allocazioni finanziarie soprattutto per l'ambito Cultura¹².

¹² Si ricorda che l'area tematica denominata "Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali" del Fondo Sviluppo e Coesione gode di una dotazione finanziaria complessiva di oltre 3 miliardi di euro per buona parte programmati nell'ambito dei piani di intervento a titolarità del Ministero per i Beni e le Attività Culturali e il Turismo – MiBACT (Piano Stralcio "Sviluppo Territoriale, Cultura e Turismo" e Piano Operativo "Cultura e Turismo"). Parte di queste risorse è stata resa disponibile per la copertura delle misure urgenti di contenimento della crisi generata a causa della pandemia da Covid19, con particolare riferimento al sostegno dei settori culturale e turistico nel quadro delle disposizioni adottate a livello nazionale nel corso del 2020 (in particolare D.L. 18/2020 "Cura Italia" convertito in Legge 27/2020 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" e D.L. 19 maggio 2020, n. 34 convertito in Legge 77/2020 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19").

Graf. 1a-b

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per fonti. Composizione percentuale al 30 Giugno 2020



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Il ciclo 2014-2020 si caratterizza anche per aver incorporato l'attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) sperimentata in 72 delle Aree individuate nel Paese. In questa edizione del Rapporto si presentano per la prima volta i dati sulla attuazione delle Strategie, entrati di recente in via formale e strutturata nel ciclo del monitoraggio unitario nazionale, con uno specifico approfondimento sulle componenti tematiche che tali strategie stanno implementando negli ambiti Natura, Cultura e Turismo (circa 25,5 milioni di euro per 122 interventi)¹³.

2.2. DIMENSIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI

Anche per la distribuzione degli interventi per classe di importo i dati di monitoraggio 2020 confermano che sul numero totale dei progetti il 90% (ma solo il 34% del costo complessivo) è inferiore a 1 milione di euro, e tra questi il 57% ha un costo pari o inferiore ai 500.000 euro (il 59% delle risorse per lavori, e il resto per servizi, contributi e incentivi).

La distribuzione cambia significativamente se guardiamo al costo medio dei progetti, che riguarda anche classi di importo più elevato: il 68% delle risorse complessivamente mobilitate (che interessa la

quasi totalità dei progetti) rientra nelle classi dimensionali di costo progettuale fino a 5 milioni di euro, dove rilevano maggiormente le tipologie di intervento dei lavori, opere, impiantistica (Tab. 2 e Graf. 2). La ripartizione per macroarea territoriale non presenta particolari differenziazioni: la quota parte di progetti di costo inferiore a 1 milione di euro si attesta per numerosità sul 90% di quelli rispettivamente ricadenti al Centro Nord e al Sud, ma muove poco più del 30% delle risorse

Il 20% degli investimenti interessa lo 0,5% dei progetti dal costo superiore ai 10 milioni di euro, consistenti in opere di significativa importanza, oppure dotazioni di fondi e strumenti finanziari per il sostegno alle imprese.

Nello specifico si tratta di 114 interventi (erano 87 nel 2019), per un costo totale di oltre 2,8 miliardi di euro e oltre 1 miliardo di pagamenti, di cui 61 attivati nel 2007-2013 (per 1,43 miliardi di euro), e 53 (erano 29 nel 2019) quelli relativi al 2014-2020 (per 1,37 miliardi di euro). Il 72% di questi progetti (con 1,8 miliardi di euro pari al 66% del costo totale), è localizzato nel Mezzogiorno.

Dei 114 interventi di taglia finanziariamente più elevata, oltre 10 milioni di euro, 68 (per 1,6 miliardi euro di costo) riguardano l'am-

¹³ Per le analisi di dettaglio degli investimenti in Natura, Cultura e Turismo attivati nell'ambito delle strategie territoriali nelle aree interne si rinvia al Capitolo 5.3.

Tab. 2

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per classe di importo. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

	< 1 Meuro	1 - 5 Meuro	5 - 10 Meuro	> 10 Meuro	Totale
NATURA					
Numero di progetti	2.931	325	27	9	3.292
Costo pubblico	1.002	638	193	249	2.082
Pagamenti	753	329	28	98	1.208
CULTURA					
Numero di progetti	9.499	1.303	143	68	11.013
Costo pubblico	2.205	2.870	978	1.639	7.692
Pagamenti	1.505	1.586	453	673	4.218
TURISMO					
Numero di progetti	10.222	630	59	37	10.948
Costo pubblico	1.505	1.272	419	925	4.120
Pagamenti	1.008	712	142	374	2.235
TOTALE					
Numero di progetti	22.652	2.258	229	114	25.253
Costo pubblico	4.712	4.780	1.591	2.812	13.894
Pagamenti	3.266	2.628	623	1.144	7.661

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Graf. 2

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per classe di importo. Composizione percentuale al 30 Giugno 2020



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

bito Cultura: 57 sono opere per un costo totale di 1,45 miliardi di euro, di cui 28 attivati nel 2007-2013 e 29 nel 2014-2020 (10 progetti in più rispetto ai dati di monitoraggio I 2019).

2.3. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE E DEI PROGETTI

In coerenza con la destinazione e le regole per l'allocazione territoriale dei fondi, nel Mezzogiorno si concentra oltre il 70% del finanziamento totale pubblico, cui corrisponde il 67% dei progetti (Tab. 3 e Graf. 3). La distribuzione di progetti e di risorse alla scala

regionale presenta profili differenziati che interessano con distinta intensità i tre settori di policy oggetto dell'analisi, con incidenze percentuali pressoché invariate rispetto al monitoraggio 2019. Tra le regioni del Centro Nord si evidenziano:

- la Toscana che assomma il 25% delle risorse e il 12% della quantità dei progetti realizzati nella macroarea – dove sono altresì concentrati il 28% degli investimenti in ambito Cultura e il 24% di quelli in Turismo di tutto il centro nord – seguita da Lazio (12%) e Piemonte ed Emilia Romagna (11% delle risorse complessivamente mobilitate nella macroarea);

Tab. 3

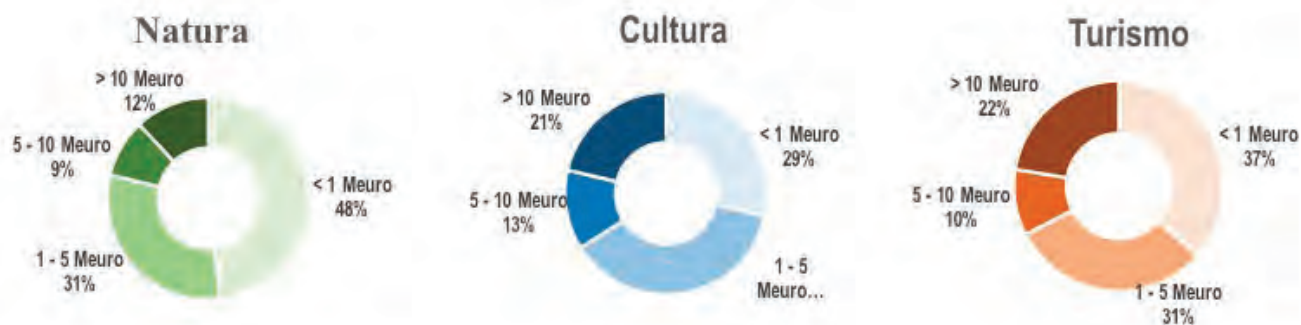
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per regione e macro-area. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

	Numero progetti	Costo pubblico	Pagamenti
Piemonte	731	416,6	301,0
Valle d'Aosta	42	73,2	40,8
Lombardia	1.053	313,4	190,1
PA Bolzano	19	6,3	3,2
PA Trento	108	10,2	10,0
Veneto	790	373,0	250,9
Friuli-Venezia Giulia	345	138,9	59,5
Liguria	446	224,3	141,9
Emilia-Romagna	1.298	427,0	172,7
Toscana	1.016	950,4	668,0
Umbria	864	151,9	90,6
Marche	1.027	168,3	108,0
Lazio	399	466,3	149,7
Abruzzo	1.153	420,3	201,3
Molise	640	176,1	69,3
Campania	2.866	3.166,4	1.449,6
Puglia	3.936	2.010,5	1.148,8
Basilicata	2.222	627,1	358,6
Calabria	1.998	928,8	568,2
Sicilia	2.651	1.928,4	1.282,6
Sardegna	1.474	694,1	325,0
Non regionalizzabili	175	222,9	71,6
Totale Italia	25.253	13.894,3	7.661,5
Centro-Nord	8.156	3.743,6	2.187,6
Sud	16.947	10.024,4	5.437,0
Non localizzabili	150	126,2	36,9

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Graf. 3

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per macroarea. Composizione percentuale al 30 Giugno 2020



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

- il Veneto, la Lombardia e la Toscana dove si concentra buona parte degli interventi rivolti all'ambito Natura (con quote tra il 15% e il 17% delle risorse confluite al Centro-Nord su questo tema).

Tra le regioni del Mezzogiorno spiccano:

- la Campania, dove si concentra il 32% delle risorse e il 17% del numero di progetti sull'intero Mezzogiorno, e dove ricadono altresì il 41% degli investimenti in ambito Cultura e il 23% di quelli in Turismo, seguita dalla Puglia con il 20% delle risorse totali Mezzogiorno e il 22% di quelle di ambito Cultura;
- la Sicilia dove è sì indirizzato il 19% di tutti gli investimenti nella macroarea Sud, segnando il primato negli ambiti Natura, con ben il 34% del totale Mezzogiorno, e Turismo, con il 24% di quanto complessivamente investito al Sud in questo settore.

2.4. NATURA E FINALITÀ DEI PROGETTI

Passando ad esaminare le caratteristiche degli interventi per tipologia di sostegno¹⁴ si evidenzia che il 69% del finanziamento totale pubblico (e il 39% per numerosità di interventi) riguarda opere e lavori; tale valore medio si abbassa nel raffronto tra il 2007-2013 (71%) e il 2014-2020 (66%), così come quello sulla numerosità dei progetti che passa dal 45% nel 2007-2013 al 28% nel 2014-2020, a indicare come i costi medi dei progetti siano andati elevandosi nel corrente ciclo di politiche, dato il contributo incrementale della fonte finanziaria nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione) che ha programmato interventi di taglia media più elevata rispetto alla fonte comunitaria (Fondi Strutturali).

Il 65% del finanziamento per lavori e opere interessa interventi in ambito Cultura (in flessione rispetto ai dati 2019, attestati al 70%), e costituisce comunque l'82% del finanziamento totale per questo ambito (6,2 dei 7,7 miliardi di euro di investimenti totali in cultura), per progetti di restauro, recupero e valorizzazione del patrimonio culturale (Tab. 4 e Graf. 4).

Significativa l'incidenza dei progetti per lavori e opere anche nell'ambito Natura, con 1,7 miliardi di euro di investimenti pari all'84% degli investimenti totali, in significativa crescita sui dati 2019 (+42%), destinati a strutture e infrastrutture per la protezione, la valorizzazione e la fruizione ambientale, nei parchi, nelle riserve e nelle aree protette, nei siti naturali e rurali, e alla realizzazione di infrastrutture e reti per la mobilità dolce, in particolare ciclovie e piste ciclabili¹⁵.

Più modeste le quote degli investimenti che sono stati rivolti rispettivamente all'acquisto di beni e servizi (6.480 progetti per 2,2 miliardi di euro pari al 16% circa dell'investimento complessivo, con un più 50% sugli investimenti registrati nel 2019), e agli incen-

tivi, agevolazioni alle imprese, contributi ad altre tipologie di soggetti (9.020 progetti per 2 miliardi di euro pari al 14% dell'investimento complessivo, in aumento del 26% rispetto ai dati di monitoraggio 2019).

L'acquisto di beni e di servizi interessa quasi esclusivamente gli ambiti Cultura (51%) e Turismo (36%), mentre è residuale nell'ambito Natura (14%). Gli interventi riguardano prevalentemente servizi per la collettività legati alla promozione, diffusione e divulgazione dell'offerta culturale, e dei luoghi della cultura, produzioni nell'industria dell'audiovisivo, azioni di marketing turistico e di creazione di brand nelle destinazioni, altri servizi di promozione dell'offerta turistica.

Gli incentivi alle imprese e i contributi ad altre tipologie di soggetti sono invece estremamente concentrati in termini settoriali: l'ambito Turismo ne assorbe l'85% (pari a 1,7 miliardi di euro di cui 1,5 miliardi nella categoria degli incentivi), in prevalenza rivolto a progetti per il miglioramento della ricettività turistica e del comparto alberghiero, per impianti macchinari e altre opere collegate alle infrastrutture turistiche, e per servizi destinati alle imprese di settore (ristorazione, accoglienza, commercio, ecc.). Come già osservato nelle precedenti edizioni del Rapporto, è invece molto più contenuta la quota di incentivi e contributi che vengono concessi in ambito Cultura (il 13% del totale incentivi e contributi), così come si conferma l'esiguità di questo tipo di investimenti in ambito Natura, seppure con importi al 2020 (32 milioni di euro) pressoché triplicati rispetto a quelli dell'anno precedente.

Sui complessivi 262 milioni di euro di incentivi e contributi riferiti all'ambito Cultura, circa 80 milioni riguardano investimenti rivolti al rafforzamento e alla competitività delle PMI in questo settore. Spicca per consistenza finanziaria il Fondo di garanzia dedicato alla concessione dei finanziamenti agevolati alle imprese della filiera culturale e creativa e alle organizzazioni del Terzo Settore collegate al patrimonio culturale nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, con una dotazione di 49 milioni di euro. Il fondo opera nell'ambito del più ampio regime di aiuto nazionale "Cultura Crea"¹⁶ che, con oltre 100 milioni di euro a titolo del Programma Operativo Nazionale FESR 2014-2020 "Cultura e Sviluppo" del MiBACT, si rivolge alle imprese e soggetti del Terzo settore nei settori culturali e creativi con la finalità di incrementare visibilità, accessibilità, promozione, comunicazione, e fruizione di una serie di attrattori culturali di proprietà statale e della regione Siciliana su cui investe il programma.

Il regime di aiuto Cultura Crea ha concesso agevolazioni per 35,3 milioni di euro a 211 imprese ammesse al finanziamento, di cui 23,8 milioni per 127 imprese nella sola regione Campania (dati a febbraio 2020)¹⁷.

¹⁴ La codifica per Codice Unico di Progetto - CUP associata a ciascuna unità progettuale permette di conoscere la natura dell'intervento, articolata nelle seguenti categorie: lavori pubblici (opere e impiantistica), acquisto di beni o di servizi, incentivi e contributi e fondi di rischio o garanzia.

¹⁵ Su queste tematiche si veda anche la Data Card "Turismo lento" pubblicata il 24.07.2020 sul Portale Opencoesione (<https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-turismo-lento/>).

¹⁶ Istituito nel 2016 con Decreto Ministeriale del MiBACT in attuazione dell'Asse prioritario II del PON FESR 2014-2020 "Cultura e Sviluppo", "Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura (per la documentazione istitutiva e regolamentare del regime si veda <http://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/programma/>, per il funzionamento dello sportello si veda <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/cultura-crea/>).

¹⁷ Per i dati sulle agevolazioni concesse dallo sportello Cultura Crea del PON CS si è fatto riferimento a quanto pubblicato dall'AdG del Programma (<https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/open-data/pon-in-cifre/>), poiché il caricamento dei dati nel Sistema di Monitoraggio unitario è ancora in corso di perfezionamento.

Tab. 4

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per tipo di sostegno. Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

	Opere	Beni e servizi	Incentivi	Totale
NATURA				
Numero di progetti	2.613	557	122	3.292
Costo pubblico	1.742	308	32	2.082
Pagamenti	1.090	103	15	1.208
CULTURA				
Numero di progetti	5.818	3.730	1.465	11.013
Costo pubblico	6.277	1.153	262	7.692
Pagamenti	3.306	794	118	4.218
TURISMO				
Numero di progetti	1.322	2.193	7.433	10.948
Costo pubblico	1.586	814	1.720	4.120
Pagamenti	667	514	1.054	2.235
TOTALE				
Numero di progetti	9.753	6.480	9.020	25.253
Costo pubblico	9.605	2.275	2.014	13.894
Pagamenti	5.063	1.411	1.188	7.661

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Si tratta in prevalenza di nuove imprese o di startup costituite entro 3 anni (140 imprese), e in buona parte anche di soggetti del terzo settore (52 organizzazioni).

Oltre la metà delle imprese e dei soggetti agevolati (111 sui 211 totali) opera nell'ambito delle c.d. "industrie culturali".

Il sistema di monitoraggio registra inoltre ulteriori 10 milioni di euro allocati dallo stesso MiBACT per analoghe finalità di sostegno al sistema imprenditoriale culturale e creativo nel quadro del Piano Operativo "Cultura e Turismo" finanziato con il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, che può intervenire anche nelle regioni del Centro nord. In tema di incentivi concessi al Centro Nord si evidenziano 29,6 milioni di euro per 95 interventi di acquisto di servizi alle imprese dell'industria dell'audiovisivo, del film-making e della produzione cinematografica finanziati con la programmazione operativa dei fondi europei 2014-2020 nel Lazio e nelle Marche¹⁸. Sempre al Centro Nord ricade il 54% dei contributi concessi a soggetti "diversi dalle unità produttive", quasi 168 milioni di euro per circa 600 progetti di associazioni riconosciute, enti ecclesiastici, fondazioni, società cooperative, e vari attori sia pubblici sia privati, per attività culturali, socio-ricreative, sportive e del tempo libero, di promozione turistica e di fruizione nelle aree di pregio naturalistico e ambientale, o connesse all'agriturismo e al turismo rurale¹⁹.

3. GLI INVESTIMENTI DELLA POLITICA DI COESIONE NEI MUSEI E ISTITUZIONI SIMILARI²⁰

In questo paragrafo si illustrano le risultanze dell'attività di data linkage tra il subset degli investimenti in tema Cultura – 11.013 interventi per un costo complessivo di 7,7 miliardi di euro – e

Graf. 4

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per tipo di sostegno. Composizione percentuale al 30 Giugno 2020



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

¹⁸ Su questo tema si veda la Data Card "Politiche di coesione e cinema" pubblicata il 10.11.2020 sul portale Opencoesione (<https://opencoesione.gov.it/pillole/data-card-cinema/>).

¹⁹ Si rinvia al successivo capitolo 5.2 "Il turismo nelle politiche di sviluppo rurale e della pesca" per una complementare panoramica sulle politiche per il turismo e l'attrattività territoriale sostenute nell'ambito delle politiche europee per lo sviluppo rurale.

²⁰ La presente analisi si basa sulle risultanze dell'attività di data linkage curata dal team di Opencoesione nel 2020, che integra e aggiorna quella svolta in via sperimentale nel 2019 nel corso di un hackathon organizzato nell'ambito dell'iniziativa OpenCoesione applicando i dati amministrativi di fonte OpenCoesione ai dati su musei, aree archeologiche e complessi monumentali catalogati nel dataset dell'Istat dell'Indagine sui musei e le istituzioni similari, attraverso originali soluzioni di text mining e comparazione di stringhe testuali sulla base delle frequenze relative dei

l'anagrafica dei 4.908 musei, gallerie, collezioni, aree e parchi archeologici, monumenti e complessi monumentali, statali e non statali oggetto della rilevazione annuale a cura dell'Istat (anno 2018)²¹.

3.1. LE CARATTERISTICHE DEI MUSEI OGGETTO DI INVESTIMENTO

Il risultato dell'attività di matching tra gli interventi in ambito Cultura a giugno 2020 e l'anagrafica dei musei rilevati da Istat evidenzia 1.195 interventi sia infrastrutturali sia immateriali su musei, aree, parchi archeologici e complessi monumentali per un costo di oltre 1,7 miliardi di euro (pari rispettivamente all'11% e al 23% del totale progetti e investimenti in ambito Cultura), e con un incremento di oltre il 60% rispetto al 2019 (erano 713 interventi per un costo complessivo di 1,1 miliardi di euro considerando solo i progetti di natura infrastrutturale).

Questi interventi sono realizzati in 653 musei – ben 210 in più del precedente matching (dati di monitoraggio 2019 su rilevazione musei 2017), passando dal 9% al 13% del totale dei musei rilevati nel 2018 da Istat; 472 sono i musei interessati da un solo progetto, mentre 181 sono quelli che hanno invece beneficiato di più interventi, per un totale di 723 interventi. Nei 653 musei che hanno beneficiato di investimenti, nel 2018 sono entrati 37,2 milioni di visitatori (il 29% di tutti i visitatori) e hanno operato 13.734 addetti. Oltre l'80% dei progetti, sia per numero sia per costo, interessa 519 musei di proprietà o gestione pubblica, di cui 394 – il 60% circa – di proprietà non statale, dove sono state rilevate 11,5 milioni di visite nel 2018. La parte più consistente di risorse (1 miliardo di euro, il 57% del totale) è stata mobilitata per i 125 musei statali del MiBACT, dove opera il 45% degli addetti e affluisce il 52% dei visitatori su tutti i musei finanziati (dati 2018). Più del 70% dei musei raggiunti dalle politiche di coesione afferisce alla

Tab. 5

Programmi 2007-2013 e 2014-2020 – Cultura: progetti e finanziamento (valori in milioni di euro al 30 giugno 2020) per numero di musei oggetto di intervento, visitatori e addetti (valori assoluti, dati Indagine Istat 2018)

Categoria museo (2018)	N. interventi	Costo totale	N. musei (2018)	Visitatori musei (2018)	Addetti musei (2018)
Museo, galleria e/o raccolta	685	974,4	466	18.223.592	9.336
Area o parco archeologico	331	425,9	77	7.830.457	1.758
Monumento o complesso monumentale	175	355,4	106	11.216.729	2.586
Ecomuseo	4	4,7	4	23.811	54

Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) - NUVAP su dati Opencoesione e Ista (Rilevazione musei e istituzioni similari statali e non statali - Anno 2018)

Graf. 5

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Cultura: composizione percentuale di musei e costo totale degli investimenti per categoria dei musei (valori percentuali al 30 giugno 2020)



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) - NUVAP su dati Opencoesione e Ista (Rilevazione musei e istituzioni similari statali e non statali - Anno 2018)

termini in esse contenute. In particolare la metodologia adottata per implementare il processo di "matching" si articola in una serie di step che, a partire dall'analisi automatica testuale nel titolo dei progetti vedono una sequenza di controlli sia manuali sia automatici su tipologie e gruppi di controllo di insiemi di progetti per affinare e precisare le associazioni tra i due dataset. L'attività di matching viene aggiornata annualmente, e i dataset sono pubblicati e scaricabili in formato open sul portale Opencoesione://opencoesione.gov.it/it/confronta_integra/musei_ISTAT).

²¹ Indagine Istat sui Musei e le istituzioni similari statali e non statali (<https://www.istat.it/it/archivio/6656> per metodologia e funzionamento della rilevazione; <https://www.istat.it/it/archivio/167566> per l'accesso ai microdati), attivata nel 2006 in base all'accordo tra Istat, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regioni e Province Autonome (rinnovato nel 2017, cfr. <https://www4.istat.it/it/archivio/207602>) con periodicità triennale (edizioni 2007, 2011, 2015), e dal 2017 condotta con cadenza annuale con il supporto del Progetto "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche di coesione 2014-2020" finanziato con le risorse della politica di coesione comunitaria (PON GOV FESR 2014-2020), su proposta di Istat, Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe-NUVAP) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT). Il Progetto prevede diverse attività volte a rafforzare la disponibilità di dati e di statistiche pubbliche in campo culturale con la possibilità di disporre anche di indicatori appropriati e rilevanti per il presidio delle politiche.

categoria Istat “musei, gallerie o raccolte”, assorbendo quasi il 60% dei progetti e del finanziamento totale (Tab 5 e Graf. 5). Analizzando i musei per tipologia di collezioni e manufatti espositivi, si osserva che il 41% delle risorse (circa 727 milioni di euro) ha riguardato 198 istituzioni museali del patrimonio archeologico²², cui seguono i 361 milioni di euro su 131 musei di arte (il 20% degli investimenti)²³ e i 185 milioni di euro per 66 beni del patrimonio architettonico musealizzato (il 10% degli investimenti)²⁴. Tra gli investimenti di minore consistenza, interessante notare 87 milioni di euro, pari al 5% del totale, su 3 parchi o giardini di interesse storico o artistico, e 77 milioni di euro (il 4%) per una decina di musei industriali o di impresa e altri manufatti di archeologia industriale.

3.2. TIPOLOGIA, DIMENSIONE FINANZIARIA E DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEI PROGETTI

Analogamente a quanto osservato per tutto il perimetro tematico “Cultura”, la prevalenza dei progetti (83%) e delle risorse (93%) investite per i musei è di tipo infrastrutturale: gli interventi classificati come “opere e lavori” sono 993 per un costo totale di 1,6 miliardi di euro. Solo una minima parte degli investimenti ha riguardato l’acquisto e la realizzazione di beni e servizi (6%), o l’erogazione di contributi e la concessione di incentivi (1%). L’investimento sui musei si distribuisce equamente nei due cicli di programmazione, ma nel 2014-2020 è significativamente inferiore il numero di progetti, con un costo medio per progetto molto più elevato, in particolare per quanto riguarda i progetti finanziati con fondi nazionali (Fondo Sviluppo Coesione). Un ruolo di rilievo per risorse mobilitate – pari al 63% del totale – è svolto dai programmi nazionali, principalmente a titolarità del MiBACT, che hanno attivato di 430 interventi per un costo totale di 1,1 miliardi di euro (Tab. 6 e Graf. 6)²⁵.

Al Sud del Paese si concentrano progetti, entità delle risorse (69%) e musei finanziati (355 musei, oltre la metà del totale), un sottoinsieme particolarmente rilevante sul fronte della domanda culturale considerato che in questi luoghi della cultura si è recata oltre la metà dei visitatori dei musei su cui ha investito la politica di coesione (Tab. 7 e Graf. 7). Nella macroarea Mezzogiorno si conferma il primato della Campania dove è andato il 63% degli investimenti su 55 musei (il 24% di tutti quelli rilevati da Istat nella regione), finanziati sia dai programmi a titolarità del

MiBACT rivolti prioritariamente ai grandi attrattori del sistema museale nazionale (circa 640 milioni di euro per 283 interventi), sia dai programmi a titolarità regionale (122 milioni di euro per 56 interventi)²⁶. Tra i siti oggetto di intervento emergono, solo per citarne alcuni: l’area archeologica di Pompei (184 interventi per 231,5 milioni di euro)²⁷, il Museo Archeologico Nazionale (52 milioni di euro), il Museo

Tab. 6

Programmi 2007-2013 e 2014-2020 - Cultura: progetti e finanziamento sui musei per programmi nazionali e regionali. Valori in milioni di euro al 30 giugno 2020

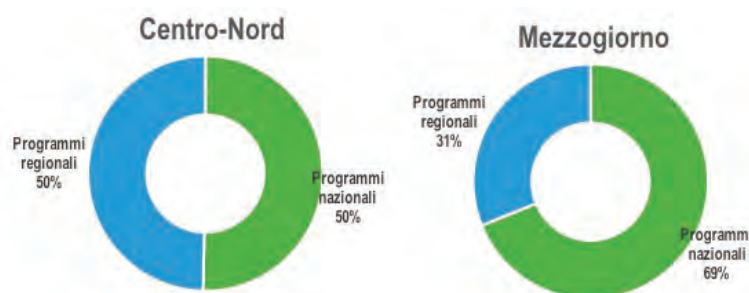
	Programmi nazionali	Programmi regionali*	Totale
CICLO 2007-2013			
Numero di progetti	261	585	846
Costo pubblico	364	505	869
CICLO 2014-2020			
Numero di progetti	169	180	349
Costo pubblico	746	145	892
TOTALE			
Numero di progetti	430	765	1.195
Costo pubblico	1.110	650	1.760

* Include Patti Regioni e Città (FSC)

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Graf. 6

Programmi 2007-2013 e 2014-2020 – Cultura: progetti e finanziamento sui musei per programmi nazionali e regionali. Valori in milioni di euro al 30 giugno 2020



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

²² Comprende le tipologie di classificazione Istat: 4 – Archeologia, 13 – Area archeologica, 14 – Parco archeologico, 21 – Manufatto archeologico (anfiteatro, statua, obelisco, ecc.).

²³ Tipologie Istat incluse: 1 – Arte (da medievale a tutto l’800), 2 – Arte moderna e contemporanea (dal ’900 ai giorni nostri).

²⁴ Include le tipologie Istat: 17 – Villa o palazzo di interesse storico o artistico (reggia, castello non fortificato, ecc.), 19 – Architettura fortificata o militare (castello fortificato, torre, mura, arsenale, ecc.), 20 – Architettura civile di interesse storico o artistico (casa agricola, mulino, maso, ponte, acquedotto, ecc.).

²⁵ Nel 2007-2013: Programma Operativo Interregionale FESR (POIN) Attrattori naturali, culturali e turismo, POIN CONV FESR ENERGIE RINNOVABILI E RISPARMIO ENERGETICO per la fonte comunitaria, il Programma “Sedi Museali di livello nazionale” e Piano Azione Coesione, Programma Nazionale di Attuazione (PNA) FSC “Da EXPO ai territori” e altre risorse FSC assegnate ai Comuni, il valore su fonte nazionale. Nel 2014-2020: Piano Stralcio “Cultura e Turismo” finanziato dal Fondo Sviluppo e Coesione, Programma Operativo Nazionale “Cultura e Sviluppo” finanziato dal FESR, Programma Operativo Complementare.

²⁶ Nel 2007-2013: Programma Operativo Regionale (POR) CONV FESR, Programma Azione Coesione (PAC), Programma regionale di attuazione (PRA) FSC; nel 2014-2020: Programma Operativo Regionale (POR) FESR, Programma Operativo Complementare (POC).

²⁷ L’area archeologica di Pompei, come noto, ha beneficiato di un “Grande Progetto Pompei” (del costo complessivo di 105 milioni di euro), finanziato a partire dal ciclo 2007-2013 dai citati programmi comunitari a titolarità del MiBACT, che ha sostenuto attività di conservazione, restauro, recupero conservativo, la riorganizzazione dei percorsi di visita e dei servizi collegati, anche grazie a nuove scoperte effettuate durante i lavori.

Tab. 7

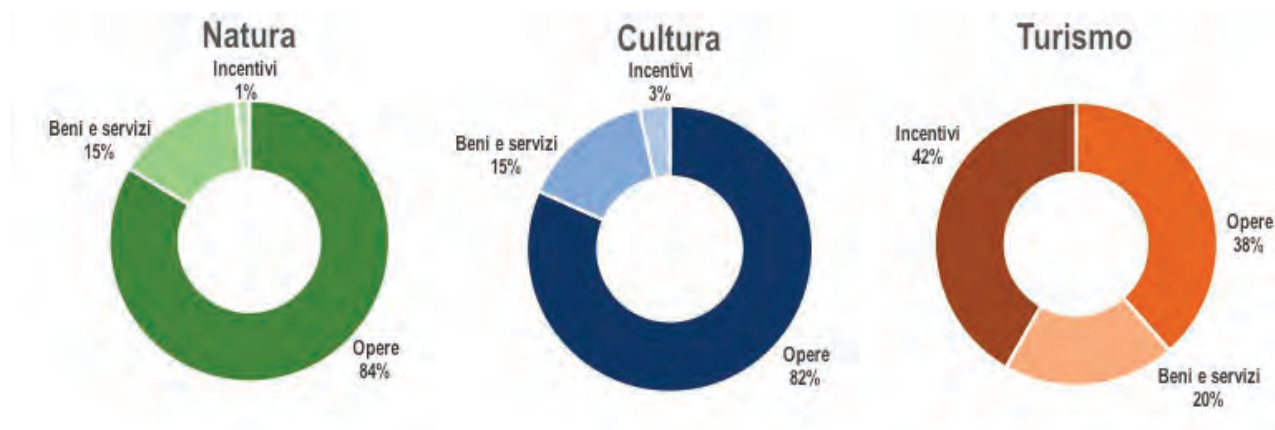
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 – Cultura: progetti e finanziamento nei musei e istituzioni similari (per regione). Valori in milioni di euro al 30 Giugno 2020

Regione	Numero di progetti	Costo pubblico	Numero di musei
Abruzzo	13	9	12
Basilicata	33	44	21
Calabria	75	83	43
Campania	338	762,8	55
Emilia-Romagna	51	57	36
Friuli-Venezia Giulia	9	36	6
Lazio	21	54	17
Liguria	38	25	26
Lombardia	12	54	7
Marche	50	19	42
Molise	10	3	10
Piemonte	68	106	58
Puglia	135	113	77
Sardegna	101	35	74
Sicilia	102	158	63
Toscana	63	110	56
Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	0,4	1
Umbria	46	19	25
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	7	23	4
Veneto	22	49	20
TOTALE ITALIA	1.195	1.760	653
Centro-Nord	388	552	298
Mezzogiorno	807	1.208	355

Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Graf. 7

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Cultura: musei, progetti e finanziamento per macro-area. Composizione percentuale al 30 giugno 2020



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

e il Parco di Capodimonte (circa 52 milioni di euro), il Palazzo Reale (46 milioni di euro), il Museo Madre (28 milioni di euro), e la Città della Scienza (36 milioni di euro) a Napoli; il complesso della Reggia (76 milioni di euro) e il Real Sito di Carditello (circa 8 milioni di euro)²⁸ a Caserta e provincia; l'area archeologica e il Museo di Paestum (37 milioni di euro) in provincia di Salerno; il Parco Archeologico di Ercolano (16 milioni di euro) nella provincia di Napoli.

Si distinguono poi la Sicilia (158 milioni di euro di investimenti su 63 musei, il 24% del patrimonio museale regionale)²⁹, la Puglia, dove sono stati finanziati 77 musei (il 47% del totale regionale) e la Sardegna dove i musei finanziati sono 74 (il 26% di tutti i musei nella regione). Tra le Regioni del Centro Nord spiccano per investimenti attivati la Toscana (110 milioni di euro su 56 musei) e il Piemonte (106 milioni di euro su 58 musei).

Sono 30 i musei sui quali sono confluiti investimenti superiori a 10 milioni di euro; oltre ai già citati casi campani, al Sud si evidenzia il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria (quasi 20 milioni di euro), mentre al Centro Nord si distinguono la Pinacoteca di Brera a Milano (quasi 40 milioni di euro) in Lombardia, le Gallerie degli Uffizi a Firenze (40 milioni di euro), e il Museo Nazionale dell'Automobile a Torino (19 milioni di euro). Sono invece 75 i musei con finanziamenti di piccola entità, compresi tra 100.000 e 1.500 euro.

Guardando, infine, la distribuzione dei musei finanziati in base alla dimensione dei rispettivi flussi di visita (dati rilevazione Istat 2018)³⁰, emerge che il 55% dei musei, su cui è ricaduto il 16% dell'investimento totale, si colloca nella fascia dimensionale da 0 a 10.000 visite annue, cui segue un 34% di musei nella fascia tra le 10.000 e le 100.000 visite annue che ha attratto il 33% delle risorse investite, e ancora l'8% dei musei ricadente nella fascia tra 100.000 e 500.000 visite annue (con il 23% degli investimenti totali). Il solo 3% dei musei finanziati che oltrepassa la soglia delle 500.000 visite annue ha attratto il 28% degli investimenti. Quattro dei musei appartenenti a questo gruppo – l'area archeologica di Pompei, il Parco di Capodimonte a Napoli, la Galleria degli Uffizi a Firenze, e Palazzo Ducale di Mantova, con oltre un milione di visitatori ciascuno – hanno assorbito complessivamente il 17% dei finanziamenti totali.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE PER IL PROSSIMO CICLO DI PROGRAMMAZIONE

4.1. LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN CORSO DI ATTUAZIONE

Nel periodo 2007-2013 la politica di coesione ha contribuito in modo rilevante, soprattutto al Sud del Paese, ad obiettivi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, naturale e di sostegno all'attività turistica, con 8 miliardi di euro di investimenti. Il monitoraggio di questi investimenti a metà 2020 conferma e consolida il dato

circa l'elevato conseguimento della spesa sul costo totale (80%) e sugli impegni assunti a valere sui progetti monitorati (87%), dato che si mantiene superiore a quello complessivamente registrato per tutti i settori di intervento della politica di coesione (70% circa). Con la fine del 2020 giungerà al primo giro di boa il periodo di programmazione 2014-2020, la cui attuazione si concluderà a fine 2023; negli ambiti Natura, Cultura, Turismo il monitoraggio registra per questo ciclo interventi per 5,8 miliardi di euro, cioè oltre 3 miliardi di euro in più di costi monitorati rispetto all'anno precedente. A questo consistente afflusso di risorse non corrisponde una dinamica dei pagamenti particolarmente performante: l'avanzamento della spesa mostra infatti un aumento percentuale modesto rispetto all'anno precedente (dal 18% al 21%), posizionandosi ben al di sotto della media della spesa complessivamente monitorata su tutti i settori di investimento della politica di coesione (27%). I dati sugli impegni finanziari assunti in attuazione mostrano che è stato impegnato il 46% del costo complessivo, di cui il 45% è stato oggetto di pagamenti.

In leggero decremento sui dati 2019 anche i dati di avanzamento progettuale: il 25% dei progetti (pari al 6% del costo totale) risulta concluso, il 55% dei progetti (75% del costo totale) è in fase di attuazione, il 15% dei progetti (e 17% del costo totale) non è ancora avviato.

Particolarmente significativo rispetto al 2019 è invece l'incremento della quota di copertura della spesa sui costi monitorati negli ambiti Turismo e Natura, che passa dal 13% al 24%.

L'ambito Cultura mostra una minore velocità di spesa (19%) verosimilmente da imputare all'espansione del parco progetti, maggiore in questa componente tematica rispetto a Turismo e Natura, alle complessità attuative che spesso accompagnano le tipologie di intervento più ricorrenti in questo ambito (infrastrutture, opere, lavori), e alle tempistiche procedurali e tecniche tipiche di questi interventi.

L'avanzamento della spesa delle risorse di fonte comunitaria, investite sui temi Natura, Cultura, Turismo nel 2014-2020 si attesta al 34% circa, con un lieve incremento sul 2019, mentre la spesa delle risorse di fonte nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione e Programmazione Operativa Complementare) seppure ancora piuttosto bassa, ha guadagnato un po' di terreno passando dal 5% al 12%.

Questi dati restituiscono nell'insieme un timido progresso nell'attuazione, segnalando la necessità di imprimere una più decisa spinta accelerativa per conseguire gli obiettivi di spesa e assicurare la compiutezza del ciclo dell'investimento.

A questo quadro di complessivo affaticamento attuativo, nel corso del 2020 si è aggiunta la condizione di crisi globale, imprevedibile e perdurante, generata dalla pandemia. Come accennato in premessa, la politica di coesione ha cercato di reagire a questa crisi apportando una serie di misure adattative al quadro regolamentare

²⁸ Per una rapida disamina degli interventi realizzati nel Real Sito di Carditello si veda la Data Card "Musei per l'eguaglianza: diversità ed inclusione" pubblicata il 18.05.2020 sul portale Open-coesione (<https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-musei/>).

²⁹ Si ricorda che in Sicilia in ragione dell'ordinamento autonomo non vi sono musei di competenza statale.

³⁰ Per 48 dei 653 musei finanziati la rilevazione Istat non ha acquisito il dato sul numero delle visite; l'analisi sulla distribuzione degli investimenti per musei e relativi flussi di visita è stata quindi condotta al netto dei musei per i quali tale dato non è disponibile.

vigente, e incrementando in corsa la dotazione di risorse da utilizzare nel 2014-2020 per fare fronte alle criticità in atto, ed evitare discontinuità nella disponibilità e nel flusso di risorse nel passaggio alla programmazione 2021-2027. Tra le principali misure di flessibilità adottate dalla CE a beneficio degli Stati membri si ricorda l'introduzione della possibilità di elevare temporaneamente il tasso cofinanziamento dell'UE al 100% e di utilizzare i finanziamenti della politica di coesione a sostegno dei settori più a rischio a causa della pandemia, quali la sanità, le PMI e il mercato del lavoro.

Conseguentemente, a partire dalla primavera-estate 2020 la gran parte delle amministrazioni titolari dei programmi operativi nazionali e regionali 2014-2020 ha avviato e concluso la fase di riprogrammazione facendo leva sulle flessibilità introdotte nei regolamenti³¹. Ciò è avvenuto nell'ambito di un percorso congiunto con le autorità di coordinamento nazionale, definito e attuato dal Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale: allo scopo di massimizzare le risorse europee per fronteggiare la crisi salvaguardando comunque gli investimenti già pianificati attraverso la loro riprotezione sulla programmazione delle risorse nazionali e con la possibilità di riprogrammare anche ulteriori risorse del Fondo Sviluppo e Coesione per finalità di contrasto all'emergenza, così come quantificate a esito della ricognizione effettuata ai sensi dall'art.44 del DL 34/2019 e s.m.i. con riferimento ai cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020³².

Tra i programmi comunitari di livello centrale di specifico interesse per i settori analizzati nella presente analisi, si evidenzia la riprogrammazione del PON FESR Cultura e Sviluppo, decisa dalla CE nell'agosto 2020, con la quale sono stati destinati circa 40 milioni di euro per la realizzazione di una nuova linea di azione dedicata esclusivamente a contribuire alla tenuta dei luoghi della cultura statali e della Regione Siciliana colpiti dall'emergenza sanitaria, sostenendo i costi degli interventi finalizzati ad assicurare condizioni di lavoro e di fruizione protette, nonché adottando regole più flessibili per sostenere le imprese dei settori culturali e creativi più colpite dalla crisi³³. Il sistema nazionale di monitoraggio si è conseguentemente attrezzato per tracciare l'attuazione delle nuove misure specificamente adottate dalla politica di coesione a contrasto della crisi, ma occorrerà attendere qualche mese affinché sia possibile restituire il quadro complessivo delle modifiche ai programmi e apprezzarne l'impatto rispetto alle componenti tematiche oggetto delle presenti elaborazioni.

4.2. LA PREPARAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

È proseguita al contempo l'intensa attività di preparazione del prossimo ciclo della programmazione 2021-2027, avviatasi dalla metà del 2018 con la pubblicazione della proposta della CE sui

nuovi Regolamenti e con l'apertura formale del negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale.

Come già illustrato nella precedente edizione di questo Rapporto, nel secondo semestre del 2019 si è svolto il percorso di confronto partenariale condotto a livello nazionale, conclusosi con la stesura di un documento di sintesi, preliminare all'avvio della predisposizione dell'Accordo di Partenariato Italia – CE (AP).

Nel corso del 2020 sono avanzati i processi di confronto tecnico e istituzionale rispettivamente:

- a livello comunitario per l'approvazione e adozione del pacchetto legislativo,
- a livello nazionale per la predisposizione dell'Accordo di Partenariato.

Le tappe più significative di queste attività sono state:

- a livello comunitario il Consiglio Europeo del 21 luglio 2020 in esito al quale è avanzata significativamente la definizione dei testi regolamentari, sono stati attivati i nuovi dispositivi finanziari anti Covid – REACT-EU per il 2014-2020 e, per il periodo successivo, il pacchetto di strumenti previsti da Next Generation-EU, tra cui il Recovery Fund da utilizzare attraverso Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR); e i c.d. triloghi tra Commissione, Parlamento e Consiglio svoltisi tra novembre e dicembre 2020 in esito ai quali si è raggiunto il compromesso parziale su gran parte dei regolamenti;
- a livello nazionale le attività coordinate del Dipartimento per le Politiche di Coesione di predisposizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 e di avvio del negoziato tecnico informale con la CE³⁴, e quelle coordinate dal Dipartimento per le Politiche Europee per la predisposizione del PNRR.

Nei primi mesi del 2021, e comunque successivamente all'adozione dei Regolamenti e del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, si avvierà a livello centrale il negoziato formale con la CE sull'Accordo, e a livello delle singole amministrazioni i negoziati sui programmi operativi nazionali e regionali.

Venendo agli aggiornamenti specifici per i temi di interesse per questo Rapporto, è da segnalare una rilevante novità intervenuta nei Regolamenti comunitari in corso di approvazione, che consiste nell'introduzione di un nuovo obiettivo specifico interamente dedicato a valorizzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile per lo sviluppo economico, l'inclusione e l'innovazione sociale, incardinato nell'obiettivo di Policy 4 – Un'Europa più sociale. L'aver esplicitamente coniugato il contributo di cultura e turismo al pilastro sociale europeo suggella una stagione di intenso dibattito sui potenziali trasformativi della cultura per la società e sulle nuove forme di turismo attente agli individui e all'ambiente per una crescita più equilibrata dei territori e delle comunità.

Si tratta quindi di una grande sfida che apre ad opportunità di in-

³¹ https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/la-riprogrammazione-dei-programmi-operativi-per-contrastare-lemergenza-sanitaria/

³² https://opencoesione.gov.it/it/strategia_covid19/

³³ <https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/riprogrammazione-pon-40-mln-per-contrastare-lemergenza-da-covid-19/>

³⁴ Le linee strategiche dell'AP (novembre 2020) sono disponibili a questo link:

https://www.dropbox.com/sh/xoie7cq4dk77qht/AABXeVztbOpu_0_OCMag3aNka/DOCUMENTI%20TRASVERSALI?dl=0&preview=Obiettivi+di+Policy+nell%E2%80%99Accordo+di+Partenariato+2021-2027+-+scelte+strategiche+per+il+dialogo+informale+con+la+Commissione+-+17+NOV+2020.pdf&subfolder_nav_tracking=1. Il 29 dicembre 2020 si è svolta una riunione di partenariato nazionale in cui sono stati forniti aggiornamenti sullo stato del negoziato dei regolamenti e dell'AP (la documentazione sono disponibili a questo link <https://www.dropbox.com/sh/0ddi7ga1u3wsby3/AACQP4gw6mUY1E1XMPfjlnVDA?dl=0>)

tervento per questi settori sinora solo sporadicamente praticate dalla politica di coesione che, come si è visto nelle pagine precedenti, si è prevalentemente focalizzata sulla tutela dei beni del patrimonio, sulla dotazione infrastrutturale per la fruizione culturale e sull'industria turistica in senso stretto.

L'approccio sollecitato da questo nuovo obiettivo specifico è prevalentemente in linea con il documento di posizione per l'avvio del confronto partenariale nazionale, che ha riconosciuto la cultura quale veicolo di coesione economica e sociale, collocandola tra i quattro "temi unificanti" – insieme a lavoro di qualità, territorio e risorse naturali per le generazioni future, omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini – che rappresentano le questioni sfidanti e cruciali per il Paese su cui impennare le nuove politiche di coesione 2021-2027.

Al centro di quella riflessione veniva posto il tema critico della partecipazione alla vita ed alla vitalità culturale del nostro Paese, una dimensione ancora troppo modesta al confronto con l'Europa, così come il debole coinvolgimento delle comunità sui temi culturali, la fragilità delle filiere imprenditoriali e delle attività economiche costituenti i settori culturali e creativi, soprattutto nei territori del Mezzogiorno.

Il 2020 ha peraltro finalmente visto l'attesa ratifica da parte dell'Italia della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società (c.d. Convenzione di Faro), che rappresenta una cornice di principi-guida essenziale per collocare nuove strategie che guardino al patrimonio culturale e alla cultura come fattori cruciali per la crescita sostenibile e lo sviluppo umano. Il nuovo obiettivo specifico sulla cultura e il turismo sostenibile, che è sostenuto dal FESR ma in forte raccordo con il FSE+ per tutti gli aspetti di complementarità e di sinergia tra le politiche tipicamente finanziate in ambito sociale (salute, istruzione, formazione, lavoro e competenze, integrazione e inclusione, economia sociale), apre dunque nuovi percorsi progettuali per esplorare in modo strutturato le potenzialità di interazione tra i diversi obiettivi in campo sociale e la cultura per il benessere degli individui ed il miglioramento della società.

In questa prospettiva l'Accordo di Partenariato 2021-2027 indirizza la strategia di intervento verso iniziative in campo culturale e creativo per finalità di inclusione e di innovazione sociale, capaci di rigenerare e rivalutare luoghi della cultura e del patrimonio o altri spazi ad uso pubblico in stato di sottoutilizzo, degrado, o abbandono, anche localizzati in contesti caratterizzati da particolari fragilità, disagi e marginalità, e dove la presenza di infrastrutture e presidi culturali di prossimità può innescare processi di trasformazione sociale e di resilienza dalla crisi. È altresì strategica la diffusione di pratiche di turismo sostenibile, esperienziale e responsabile soprattutto nelle destinazioni meno consolidate, più interne e marginali attraverso la crescita di sistemi di relazioni tra turisti/ospiti e comunità ospitanti e la capacitazione di filiere di offerta integrate ed inclusive.

Con l'attivazione di nuove o rinnovate funzioni e di servizi che integrino le filiere dell'offerta istituzionale con quella di altri soggetti ed operatori negli ambiti della creazione, produzione, fruizione e

gestione culturale e turistica, la strategia mira in particolare ad estendere la platea dei pubblici e a coinvolgere la cittadinanza, favorendo percorsi di partecipazione attiva e di integrazione sociale per generare valori civici, sociali ed economici e creare nuove opportunità lavorative.

Questo tipo di progettualità richiede forme di governance partecipata e un forte raccordo tra livelli istituzionali e amministrativi e tutti gli altri soggetti e attori rilevanti per i settori coinvolti, con un deciso coinvolgimento del Terzo Settore, e l'applicazione di partenariati pubblico-privati innovativi, come quelli cosiddetti "speciali" inquadrati dalla normativa più recente e al centro di pratiche promettenti in diversi contesti del Paese.

È anche d'obbligo ricordare che gli spazi e le possibilità offerti dai regolamenti di investimento delle politiche di coesione nei settori della cultura e del turismo, non si esauriscono nell'obiettivo di Policy 4 e che l'Accordo di Partenariato intende valorizzare tali opportunità, in particolare attraverso:

- l'Obiettivo di Policy 1 – un'Europa più intelligente per sostenere, in linea di continuità con il 2014-2020, la competitività delle imprese operanti nel turismo e delle imprese dei settori culturali e creativi, la digitalizzazione, la ricerca e l'innovazione tecnologica in campo culturale in coerenza con le Strategie di Specializzazione Intelligente, nazionale e regionali;
- l'Obiettivo di Policy 2 – un'Europa più verde, per realizzare interventi sui beni del patrimonio culturale con finalità di mitigazione e gestione del rischio sismico e di efficientamento energetico;
- l'Obiettivo di Policy 5 – un'Europa più vicina ai cittadini, per liberare i potenziali di cultura e turismo come dimensioni serventi i percorsi di rigenerazione e di sviluppo sociale, ambientale ed economico delle città e delle aree interne del Paese, che saranno definiti all'interno di apposite strategie territoriali integrate nel quadro dei Programmi Operativi Regionali. L'intervento sul patrimonio culturale previsto nell'ambito di questo Obiettivo di policy è piuttosto aperto e flessibile, spaziando dalla tutela e protezione del patrimonio allo sviluppo di servizi ad esso collegati, così come nel campo del turismo, si potranno affrontare specifici fabbisogni delle filiere locali intercettate dalle strategie territoriali.

L'azione della politica di coesione negli ambiti tematici degli Obiettivi di Policy appena descritti e che dovrà essere declinata operativamente alla scala della programmazione sia nazionale sia regionale, costituisce un'ulteriore importante opportunità per i territori e per proseguire gli investimenti in settori così rilevanti nel nostro Paese.

IL TURISMO NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA

Catia Zumpano*

**“ Quando arrivi in un paese devi sederti da qualche parte e stare zitto. Nessuna foga di parlare. Aspettare che il silenzio ti porti qualche dono. Se hai fretta, in un paese non avrai fortuna”
(Franco Arminio)**

1. INTRODUZIONE

Prosegue, con questo capitolo, l'analisi degli investimenti rivolti all'attrattività turistica delle aree rurali e costiere e sostenuti nell'ambito della politica di sviluppo rurale e della pesca cofinanziate dall'Unione Europea, analisi avviata nel 2016, in occasione della redazione del XXI Rapporto sul turismo. Come nelle scorse edizioni, la sua finalità è quella di fornire un quadro degli investimenti cofinanziati da suddette politiche, aggiornando e, in alcuni casi, approfondendo, informazioni e dati sulle strategie adottate, sulla natura degli investimenti cofinanziati, nonché sul peso finanziario che gli stessi stanno assumendo in fase di realizzazione. Nel prosieguo di quanto già sviluppato nella scorsa edizione, l'analisi si concentra sugli investimenti attivati dalla politica di sviluppo rurale attualmente in corso (2014-2020), di cui si richiamano le tipologie di investimento più pertinenti allo sviluppo del settore turistico e se ne illustrano gli stati di avanzamento, tenendo conto anche dell'impatto della pandemia Covid-19 nella realizzazione degli interventi dei PSR (paragrafo 2). Come più volte evidenziato nelle passate edizioni, la necessità di superare le diseconomie organizzative e strutturali che frenano lo sviluppo nelle aree rurali ha spinto la politica di sviluppo rurale a sostenere, parallelamente agli interventi cofinanziati con modalità tradizionali (bando per progetto), investimenti riconducibili ad approcci sistemici i quali, pur se caratterizzati da modalità e tempi differenziati, si ispirano a indirizzi comuni (paragrafo 3):

- puntare sulla creazione e/o rafforzamento di itinerari/percorsi turistici;
- far convergere gli stessi itinerari/percorsi turistici in una proposta progettuale di più ampio respiro, di natura intersettoriale e partecipativa, ideata e governata da partenariati locali, spesso espressione di componente pubblico-privata (la progettazione integrata territoriale e di filiera);

- conferire un respiro più ampio agli investimenti turistici, inserendoli in iniziative di cooperazione nazionale e internazionale, ricorrendo allo strumento cooperazione Leader.

La centralità dell'approccio Leader nelle politiche di sviluppo rurale è ormai assodata: di fatto, sono più vent'anni che viene applicato e ormai ci sono realtà territoriali locali che, grazie all'operato dei Gruppi di Azione Locale (GAL), hanno fatto del turismo un vero e proprio volano di sviluppo locale. Per siffatte ragioni, anche quest'anno è dedicato un paragrafo apposito all'approccio Leader, ponendo specifica attenzione all'impatto della pandemia Covid-19 sui processi in corso (paragrafo 4).

Il tema del turismo nelle aree rurali trova ragion d'essere anche grazie alla qualità e salubrità dei prodotti agricoli che fungono da attrattori. La possibilità di gustare prelibatezze locali sul posto, oppure di farne scorta per poi assaporarle una volta rientrati in città, rappresenta per molti turisti la leva principale che li porta a visitare alcune località, grazie anche all'azione di marketing territoriale dei produttori locali. In questo giocano un ruolo strategico gli agriturismi biologici, oggetto del paragrafo 5.

Lo stato di avanzamento degli interventi previsti dalla politica per la pesca nell'attuale fase di programmazione (2014-2020), nonché gli orientamenti che stanno prendendo quota in relazione alla programmazione post 2020 del settore pesca in relazione anche al ruolo riservato al turismo, sono oggetto del paragrafo 6. Chiudono il Capitolo alcune riflessioni conclusive di carattere trasversale che riporteranno anche alcune indicazioni sullo stato di avanzamento degli orientamenti relativi alla politica di sviluppo rurale post 2020 (paragrafo 7).

2. IL TURISMO NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE

La necessità di cogliere la complessità del tema del turismo in ambiente rurale, nonché le strette interrelazioni che si possono

* A cura di Catia Zumpano (coordinamento e cura generale del testo, paragrafi 1, 2, e 8), Annalisa Del Prete (paragrafo 3), Raffaella Di Napoli, (paragrafo 4), Carla Abitabile e Laura Viganò (paragrafo 5), Serena Tarangioli (paragrafo 6), Lucia Tadini (paragrafo 7), Rosa Chiarella, Massimo Di Lonardo, Anna Lapoli, Daniela Napolitano, Stefano Tomassini (elaborazione dati), Consiglio nazionale per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) - Centro Politiche e Bioeconomia (<https://www.crea.gov.it/web/politiche-e-bioeconomia>).

creare con le altre componenti locali (ambiente, economia, società, cultura, servizi), comportano la necessità di dar conto, pur se sinteticamente, di tutte le tipologie di intervento cofinanziate dai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020. Ciò al fine di dare evidenza a quegli interventi che, supportati dalla politica, favoriscono la creazione di un contesto territoriale idoneo per innescare potenziali asset turistici. Si tratta, come già indicato nelle passate edizioni del presente Rapporto¹, di interventi che trovano collocazione in venti sotto-misure dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e che concorrono a realizzare strategie nei differenti ambiti che costituiscono i sistemi rurali: Natura, Cultura, Produzioni di Qualità e Infrastrutture a servizio dei territori. Nello stesso tempo, però, nei PSR possono essere isolati interventi specificamente finalizzati al settore turistico, che richiamo nella tabella che segue (Tab. 1).

Tab. 1

Ambiti e sotto-misure dei PSR (2014-2020) a sostegno diretto del turismo

Sotto-Misure	Denominazione
6.2	Aiuti avviamento attività extra-agricole in zone rurali
6.4	Sostegno a investimenti in creazione e sviluppo attività extra-agricole
7.5	Sostegno investimenti in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche di piccola scala (collettive)
16.3	Cooperazione tra piccoli operatori per condividere impianti e risorse, nonché per sviluppo/commercializzazione del turismo

Fonte: Elaborazioni Centro Politiche e Bioeconomia – CREA su dati dei 21 PSR 2014-2020

Per una dettagliata descrizione degli interventi si rimanda al Rapporto indicato nella nota 1. Sinteticamente, ricordiamo la loro finalità principale che è quella di: favorire la diversificazione economica delle aziende agricole, con il sostegno a attività di ricettività, ospitalità e accoglienza (agriturismo, agriturismo, ipoturismo, ecc.); supportare la nascita o il consolidamento sul territorio di imprese turistiche tout court quali B&B, paesi albergo (albergo diffuso), locande, ostelli, Tour Operator, ecc.; incentivare ogni forma di cooperazione tra più soggetti, al fine di superare le diseconomie organizzative e strutturali che frenano lo sviluppo di un'offerta turistica integrata a livello locale e la frammentazione degli interventi.

2.1. LO STATO DI AVANZAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020²

Per realizzare gli interventi di sviluppo rurale, i 21 PSR italiani dispongono, complessivamente, di circa 18,7 miliardi di euro di risorse pubbliche, di cui 9,95 miliardi di fonte FEASR³. A dicembre 2019, si registra un avanzamento della spesa pubblica dei 21 Pro-

grammi di Sviluppo Rurale (PSR) di circa 9 miliardi di euro, pari a circa il 45% dell'importo pubblico programmato.

Facendo riferimento alle otto Misure che raccolgono gli interventi di interesse, diretto o indiretto, per lo sviluppo di attività turistiche nelle aree rurali, le risorse dedicate risultano essere circa il 41% delle risorse totali. Si tratta di Misure che, complessivamente, registrano al 31 dicembre 2019, un avanzamento finanziario pari al 29% delle risorse pubbliche assegnate (più 22% rispetto al 2018), che raggiunge il 35% a ottobre 2020 (Tab. 2).

Per verificare l'avanzamento delle procedure inerenti l'attuazione degli interventi di impatto diretto sul settore turistico, anche quest'anno possiamo fare ricorso alle informazioni relative alle risorse finanziarie messe a bando e consultabili dalla Banca dati Bandi PSR della Rete Rurale Nazionale⁴. Relativamente alle quattro sotto-misure di impatto diretto sul turismo, risulta che, a ottobre 2020, quasi il 40% delle risorse programmate sono state messe a bando (Tab. 3).

Fra di esse, la sotto-misura 7.5 risulta ancora essere quella meno performante (31% delle risorse programmate). Come già evidenziato nel Rapporto 2019, il suo ritardo risente delle difficoltà che i Gruppi di Azione Locale stanno incontrando nell'attivare i loro Piani di Sviluppo Locale. Nello stesso tempo, non va sottovalutato il fatto che la tipologia di interventi previsti rientra spesso nell'ambito delle infrastrutture pubbliche e che pertanto la loro realizzazione, demandata agli Enti Locali, può risentire delle lunghe tempistiche e altre criticità degli appalti pubblici nell'affidare i lavori.

Registrano una buona performance le due sotto-misure indirizzate a sostenere la diversificazione aziendale (6.2 e 6.4), con impatto positivo su quelle di natura turistica (alloggio, ristorazione, parcheggio per mezzi di trasporto, didattica, circuiti di benessere e salute, informazione, ecc.). A dicembre 2018, per le due sotto-misure, sono stati pubblicati complessivamente 29 bandi per un importo superiore ai 101 milioni di euro, circa il 63% delle risorse programmate. La buona performance registrata dalle due sotto-misure è, in primo luogo, da attribuire al fatto che la gran parte degli interventi è richiesta da aziende agricole, beneficiarie standard dei PSR, con le quali le Autorità di Gestione dei PSR hanno maggiore dimestichezza nel programmare gli interventi; altro elemento positivo è determinato dal fatto che, ancora oggi, la gran parte delle richieste di finanziamento è volta a potenziare i servizi legati all'attività agrituristica, attività questa ormai di pieno dominio delle Regioni e per la quale possono contare su un'esperienza di gestione ben consolidata. Da evidenziare, inoltre, come vedremo meglio di seguito, che causa emergenza Covid-19, le attività agrituristiche, nel corso del 2020, sono state beneficiarie di ulteriori risorse finanziarie volte a compensare la perdita di reddito dovuta alla chiusura degli esercizi durante il *lockdown* della prima fase.

¹ Per un approfondimento sulla metodologia adottata come chiave di lettura dei PSR in termini di sostegno al turismo si rimanda al capitolo 5.2 contenuto nella XXII Edizione 2017-2018 del Rapporto sul turismo italiano.

² Per l'analisi finanziaria degli interventi sono stati consultati i Report finanziari elaborati dalla Rete Rurale Nazionale. Nello specifico, si è fatto riferimento al Report di avanzamento della spesa pubblica dei PSR, secondo trimestre 2020, disponibile sul sito della Rete Rurale Nazionale (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19065>).

³ Al netto delle risorse destinate alla Rete Rurale Nazionale (100 milioni di euro di risorse pubbliche) e al Programma Nazionale di sviluppo rurale (circa 2,15 miliardi di euro di risorse pubbliche).

⁴ La banca dati Bandi PSR è consultabile sul sito della Rete Rurale Nazionale: <http://www.reterurale.it>.

Tab. 2

Stato di avanzamento finanziario delle otto Misure di interesse per il settore turistico – PSR 2014-2020 (dati a dicembre 2019, valori in migliaia di euro)

MISURA PSR	SPESA PUBBLICA PROGRAMMATA	PESO % delle risorse finanziarie programmate della Misura sul Turismo	SPESA PUBBLICA REALIZZATA al 31/12/2018	SPESA PUBBLICA REALIZZATA al 31/12/2019	% SPESA REALIZZATA al 31/12/2019 su risorse programmate	SPESA PUBBLICA REALIZZATA al 15/10/2020	% SPESA REALIZZATA al 15/10/2020 su risorse programmate
M3 – Regimi qualità prodotti agric. e aliment.	190.057.679	96	31.258.469	58.907.910	31	73.820.054	39
M4 – Investimenti in immobiliz. materiali	5.961.413.680	19	1.219.775	1.974.159.871	33	2.377.834.301	40
M5 – Ripristino potenz. produtt. agric. causa calamità naturali	210.282.675	100	22.290.663	35.969.653	17	59.390.845	28
M6 – Sviluppo aziende agricole e imprese	1.571.820.781	45	312.173.375	509.357.874	32	612.769.108	39
M7 – Servizi base e rinnov. vil- laggi in zone rurali	1.026.363.810	96	141.884.405	246.875.878	24	288.368.747	28
M8 – Invest. Svilup. aree forest. e miglioramento reddito forestale	1.292.114.293	92	240.230.764	318.673.160	25	361.016.492	28
M15 – Servizi silvo-ambientali e climatici salvaguardia foreste	51.055.605	22	5.118.401	18.595.364	36	24.277.054	48
M16 – Cooperazione	696.033.978	4	33.244.712	59.337.415	9	87.722.267	13
Totale	10.999.142.503	41	787.420.564	3.221.877.125	29	3.885.198.868	35

Fonte: Elaborazioni Centro Politiche e Bioeconomia – CREA su dati Rete Rurale Nazionale (RRN, Report ottobre 2020)

Tab. 3

Sotto-misure dei PSR (2014-2020) a sostegno diretto del turismo. Risorse messe a bando (dati a ottobre 2020, valori in migliaia di euro)

Sotto-Misure	Denominazione	Risorse Programmate (a)	Risorse messe a bando dicembre 2018 (b)	Risorse messe a bando dicembre 2019 (c)	Risorse messe a bando ottobre 2020 (d)	Totale risorse messe a Bando (b+c+d) (e)	% e/a
6.2	Aiuti avviamento attività extra-agricole in zone rurali	72.481.019	37.636.000	20.376.000	180.000	58.192.000	80
6.4	Sostegno a investimenti in creazione e sviluppo attività extra-agricole	638.446.924	283.739.419	81.589.000	22.030.000	387.358.419	61
7.5	Sostegno investimenti in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche di piccola scala (collettive)	89.584.376	19.316.587	6.500.000	1.920.000	27.736.587	31
16.3	Cooperazione tra piccoli operatori per condividere impianti e risorse, nonché per sviluppo/commercializzazione del turismo	30.844.015	15.951.576	0	0	15.951.576	52
Totale	831.356.335	356.643.582	108.465.000	24.130.000	489.238.582	59	

Fonte: Elaborazioni Centro Politiche e Bioeconomia – CREA su Banca dati Bandi PSR 2014-2020, RRN

2.2. LE MISURE ADOTTATE DAI PSR A SEGUITO DELLA PANDEMIA COVID

L'emergenza Covid-19 e l'adozione dei Decreti-legge del Governo nazionale (cosiddetti "Cura Italia" e "Rilancio") per contrastarla e attenuarne la portata, hanno avuto impatti significativi anche sul settore agroalimentare e rurale, compreso l'ambito turistico, determinando ricadute organizzative e gestionali inevitabili sulla complessa macchina di funzionamento dei Fondi destinati ai PSR.

Di fatto, sono stati adottati "una serie di provvedimenti, alcuni di carattere organizzativo tesi a garantire il rispetto delle misure preventive e precauzionali indicate dal Governo, altri di carattere amministrativo e straordinario tesi a facilitare il superamento delle difficoltà derivanti dal repentino blocco delle attività di tutto il Paese" (Carè & Varia, 2020).

In modo molto sintetico, si richiamano le risorse pubbliche mobilitate per comparto e ambito di attività (De Sanctis, 2000): 500 milioni di euro per il settore florovivaistico e le filiere in difficoltà; 100

milioni di euro per il settore vitivinicolo; 50 milioni di euro per i Consorzi di bonifica; 250 milioni di euro per accesso al credito; 250 milioni di euro per il fondo indigenti.

Relativamente ai PSR, in risposta ai danni per la diffusione della pandemia Covid-19, per la componente agricola e rurale l'Unione Europea ha approvato, nel giugno 2020, una nuova misura⁵: la Misura 21 "Sostegno temporaneo eccezionale a favore di agricoltori e PMI particolarmente colpiti dalla crisi causata dall'epidemia di Covid-19", da introdurre, appunto, nei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020. In particolare, la nuova Misura prevede la possibilità di utilizzare i fondi ancora disponibili nell'ambito dei Programmi per contrastare le problematiche di liquidità dovuta alla Pandemia, inserendo un sostegno forfettario a fondo perduto, fino a 7.000 euro per agricoltore e 50.000 euro per PMI agroalimentare (trasformazione, commercializzazione e sviluppo di prodotti agricoli). Considerando il carattere eccezionale e urgente, vengono indicate anche delle scadenze: approvazione delle domande di sostegno da parte delle Autorità di Gestione dei programmi (AdG) entro dicembre 2020 e pagamenti entro il 30 giugno 2021. Inoltre, è riportato che l'importo massimo destinato alla Misura 21 non può eccedere il 2% dell'importo di ogni Programma di sviluppo rurale.

Pur lasciando piena autonomia agli Stati Membri nell'individuare obiettivi e beneficiari della Misura, la Commissione, in più occasioni e sedi, prendendo atto delle emergenze in corso, ha richiamato alcuni potenziali ambiti di intervento da sostenere, quali la vendita diretta o l'organizzazione di servizi di consegna a domicilio di prodotti essenziali come cibo e medicinali a chi vive in zone rurali isolate; l'adattamento di strutture a finalità sanitarie o l'installazione di strutture sanitarie nelle zone rurali.

A seguito dell'approvazione della nuova Misura da parte dell'UE, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf), ha avviato, a livello nazionale, un'attività interlocutoria con le Autorità di gestione dei 21 PSR, al fine di concordare il contenuto della stessa. In tale ambito, il Mipaaf ha elaborato un "Quadro di intervento comune di sostegno per l'agriturismo, le fattorie didattiche e l'agricoltura sociale", con la finalità di "dare una risposta alla situazione di crisi che, in conseguenza dell'interruzione delle attività dall'inizio del periodo di diffusione del virus Covid-19, sta colpendo in misura maggiore le aziende agricole che hanno attivato investimenti per la diversificazione dell'attività, quali l'agriturismo, l'agricoltura sociale e le fattorie didattiche. In tale contesto, l'intervento è finalizzato a fornire liquidità alle imprese per dare continuità alle attività aziendali" (Mipaaf, 2020). Oltre a richiamare il rispetto dei requisiti previsti dall'UE (importo max finanziabile, tempi di attuazione, ecc.), il Ministero, nell'intento di semplificare la valutazione delle domande di sostegno, nonché la loro liquidazione, suggerisce alle AdG di adottare, quale criteri per modulare i pagamenti, la tipologia di servizio offerto, in quanto quest'ultima "pre-

senta notevoli vantaggi in termini di attuazione e controllo rispetto all'utilizzo di altri metodi che comportano l'utilizzo di dati quantitativi (es. numero posti letto, coperti, presenze, fatturato), la cui disponibilità non è omogenea a livello nazionale, oppure non è sufficiente a descrivere le varie realtà (es. il numero posti letto pur se disponibile non copre le esigenze degli agriturismi che non offrono pernottamento)" (Mipaaf, 2020).

Come vedremo, non tutte le Regioni hanno deciso di adottare tale metodo, puntando sul criterio della variazione di fatturato dell'attività aziendale sostenuta.

Partendo dalla proposta del Mipaaf, le singole Regioni hanno lavorato alla definizione della Misura, adattandola alle esigenze dei propri territori e, di conseguenza, operando scelte che, nella gran parte dei casi, hanno previsto un ampliamento della platea dei beneficiari precedentemente previsti dai PSR, in particolare estendendo i benefici anche ai comparti del florovivaismo, della zootecnica (da carne e da latte), del vitivinicolo e olivicolo. Sulla base dei dati diffusi dalla Rete Rurale Nazionale a ottobre 2020, 18 dei 21 PSR regionali hanno previsto l'attivazione della Misura 21 (hanno rinunciato ad attivarla le Regioni Lazio, Trento e Bolzano, in virtù anche dell'attivazione di altri strumenti dedicati), con una dotazione finanziaria complessiva di risorse pubbliche pari a circa 171 milioni di euro: si spazia dai 310mila del PSR Valle d'Aosta ai 23 milioni di euro del PSR Veneto.

Le 18 Regioni che hanno attivato la Misura 21 hanno previsto, al suo interno, interventi per gli agriturismi, tranne il Piemonte che ha attivato specifici fondi regionali per supportare tale comparto. Nello stesso tempo, dieci PSR hanno ampliato i campi di intervento, aprendo anche ad altri comparti produttivi. Come già accennato, a differenza degli orientamenti proposti dal Ministero, alcune Regioni hanno deciso di differenziare il contributo da erogare sulla base di parametri economico-finanziari, quali le variazioni di reddito.

Come indicato all'inizio del paragrafo, il quadro degli interventi adottati dalle Regioni e Province autonome in favore del comparto, è comunque molto più ampio dei confini d'intervento del FEASR. Ciò vale anche per le diverse declinazioni del turismo rurale che, in quanto ricadente nella voce "turismo", ha beneficiato di altri strumenti e misure a carattere d'urgenza a carattere nazionale e regionale. Si richiamano, in questa sede, tre provvedimenti: il regime di aiuto alle PMI operanti nel settore dell'agricoltura, silvicoltura, della pesca e dell'acquacoltura, gestito a livello nazionale dall'ISMEA e che prevede la concessione di garanzie di Stato sui prestiti per gli investimenti e per il capitale di esercizio o sovvenzione dirette (copertura del 100% del rischio fino al valore nominale di 100mila euro); la cancellazione della prima rata IMU per strutture ricettive e agriturismi; il "bonus vacanze", esteso anche agli agriturismi e alle strutture ricettive in ambito rurale.

⁵ Nello specifico, la misura è stata introdotta apportando una modifica al Regolamento sul sostegno allo sviluppo rurale con il FEASR (Reg. UE n. 1305/2013), recepita dal Regolamento (UE) 2020/872 del Parlamento e del Consiglio UE e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea il 26 giugno 2020. Tale modifica si è perfezionata nel luglio 2020, con la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale Europea del 10 luglio 2020 del nuovo Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1009 che definisce gli aspetti normativi da adottare per la sua attuazione a livello di singolo Stato Membro.

3. GLI ITINERARI TURISTICI NEI PSR PER LA VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO

Gli itinerari sono modalità per organizzare l'integrazione tra risorse territoriali e attori diversi, sviluppare sinergie in loco e favorire il posizionamento competitivo di questi asset, anche all'esterno del territorio di riferimento, in funzione della loro qualità, coerenza interna e capacità di differenziazione (Berti, Ara & Brunoni, 2011); rappresentano, pertanto, uno strumento operativo per mettere a sistema la varietà e complessità delle risorse locali per la valorizzazione e fruizione di un'area. Essi rispondono in pieno alla richiesta di un turismo esperienziale, che pone il viaggiatore in connessione profonda con il territorio, ansioso di ampliare le proprie conoscenze, di approfondire la cultura e la tradizione del luogo e di immergersi appieno nella vita delle comunità e nelle loro abitudini quotidiane.

Nell'ottica in cui il viaggio non coincide solo con la destinazione, ma si identifica anche con l'attraversamento, l'itinerario consente di valorizzare il sistema territoriale, raccordando gli obiettivi specifici delle attività economiche e dei servizi, degli attori istituzionali e del contesto ambientale e culturale. Infatti, da un punto di vista sociale, gli itinerari favoriscono l'integrazione e l'inclusione sociale mentre, in termini economici, promuovono lo sviluppo di economie locali legate alle attività turistiche e alle filiere agroalimentari e non solo, ad esso collegate. L'idea principale è che i percorsi turistici siano strumento e risultato al tempo stesso di un processo di networking, attraverso cui il patrimonio culturale, i territori, gli individui e le loro attività, comunicano ed entrano a far parte di una medesima logica identitaria e progettuale. Non si tratta solo di individuare percorrenze o dei temi a queste collegati, ma di ricercare una dimensione che accomuni queste componenti territoriali nell'ottica del progetto integrato. La progettazione, realizzazione e gestione di un itinerario comporta – è evidente – il superamento dell'approccio settoriale, sia relativamente all'ambito disciplinare che ai confini geografici e giuridico-amministrativi; è un processo complesso che comprende sostanzialmente due dimensioni: la realizzazione materiale e immateriale del percorso e la definizione di una rete per l'organizzazione e la governance.

Nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale è possibile individuare degli strumenti per il finanziamento degli interventi atti alla realizzazione materiale e immateriale degli itinerari.

Nella programmazione 2007-2013 la misura 313 dei PSR "Incentivazione di attività turistiche" prevedeva – tra le altre cose – il sostegno alla: strutturazione di percorsi, ossia la costruzione o ristrutturazione di ponti, passerelle e altre infrastrutture per assicurare la continuità dei percorsi ed il transito, nonché misure di protezione quali recinzioni, muretti, ecc. al fine di garantire, per quanto possibile, condizioni di sicurezza agli utenti; realizzazione di infrastrutture di servizio di piccola scala, generalmente per con-

sentire soste lungo il viaggio e l'uso, ove possibile, di servizi associati (panchine, tavoli, cestini, fontane d'acqua potabile, servizi igienici, pannelli informativi, tettoie o altro tipo di riparo, ostelli senza equipaggiamento, rastrelliere per biciclette, posti auto per deposito autoveicoli nei punti di accesso al percorso, ecc...). Completava questa tipologia di interventi il finanziamento di azioni immateriali come la raccolta di informazioni sulla rilevanza ambientale, culturale, storica o sociale del tema dell'itinerario nonché la definizione dei servizi per la diffusione e promozione delle attività turistiche, ossia interventi per la commercializzazione del turismo attraverso la vendita dei pacchetti turistici o la pubblicazione di informazioni promozionali sulle aree interessate. Alla misura 313 sono stati destinati complessivamente circa 126 milioni di euro distribuiti sulla quasi totalità delle regioni (Friuli Venezia Giulia e Molise non hanno previsto l'attivazione della misura). Nel periodo di programmazione 2014-2020 la realizzazione degli itinerari viene finanziata dalla sotto-misura 7.5 "Sostegno a investimenti di fruizione pubblica in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche di piccola scala" che ricalca, in larga parte, quanto previsto dalla 313 del precedente ciclo ma senza la distinzione tra interventi strutturali e immateriali. Le risorse stanziare in questa fase diminuiscono del 39% (89 milioni di euro), ma viene incentivata, in differenti realtà regionali, la sinergia con altre politiche settoriali regionali: ad esempio, in Liguria e in Piemonte è prevista una premialità per gli itinerari inseriti nella rete escursionistica regionale.

La Regione Piemonte, in particolare, consapevole dell'importanza degli itinerari non solo per le attività economiche tradizionali della montagna, ma anche per lo sviluppo turistico del territorio, nell'attuazione del PSR 2014-2020, ha avviato già dalla passata programmazione il recupero e l'incremento delle numerose mulattiere, strade ferrate e sentieri, attraverso una pianificazione territoriale. Il primo passo in questa direzione, infatti, è stato compiuto nel 2009 con l'istituzionalizzazione della Rete dei Percorsi Escursionistici (RPE-Piemonte) e del Catasto regionale dei percorsi⁶ che ha permesso la raccolta delle informazioni funzionali alla programmazione territoriale; parallelamente, la Consulta regionale per la sentieristica, a seguito dei risultati di una concertazione tra soggetti pubblici e privati aventi titolo sulla materia, ha elaborato un disegno di legge sul recupero e la valorizzazione del patrimonio escursionistico del Piemonte, approvato nel 2010 (Legge Regionale n.12/210). Inoltre, a sostegno della programmazione regionale, l'Assessorato regionale per lo Sviluppo della Montagna e delle Foreste ha previsto il finanziamento, nell'ambito del PSR, di proposte di intervento destinate alla valorizzazione degli itinerari compresi nella rete escursionistica regionale. Tra i progetti finanziati nel corso del ciclo 2014-2020 si richiama, a titolo esemplificativo, il progetto Outdoor TO.01 che interessa l'area omogenea di competenza della Città metropolitana di Torino⁷. Questo progetto,

⁶ Approvazione della Rete escursionistica regionale e del Catasto regionale dei percorsi escursionistici, D.G.R. n. 37-11086 del 23 marzo 2009.

⁷ Il territorio della Città metropolitana di Torino è suddiviso amministrativamente in 11 zone omogenee, 4 nell'area metropolitana di Torino, le altre nei territori montani, collinari e di pianura, esterni alla suddetta area. Si tratta di una zonizzazione che tiene conto delle caratteristiche geografiche, storiche, sociali, economiche dei territori. L'area oggetto del progetto Outdoor TO.01 comprende la Val Susa, la Val Sangone, le Valli Chisone e Germanasca, la Val Pellice ed il Pinerolese pedemontano.

finanziato attraverso la sotto-misura 7.5 del PSR Piemonte con un budget di 163.000 euro, è stato promosso dall'Ente Parchi Alpi Cozie ma è il risultato di una forte azione di concertazione territoriale, che ha condotto all'elaborazione di una strategia di valorizzazione condivisa del comparto outdoor attraverso il potenziamento dell'infrastrutturazione e della comunicazione. Il progetto Outdoor TO.01 ha previsto la realizzazione di due tipologie di interventi: la riqualificazione e promozione degli Itinerari (accessibilità, ecomusei, ecc....) e la loro promozione e diffusione attraverso l'implementazione di un sistema informativo integrato, fondamentale per la fruizione degli otto percorsi realizzati, che, grazie ad un database georeferenziato, raccoglie tutta l'informazione turistica connessa all'attività Outdoor e accompagna il turista lungo il cammino; ciò anche grazie all'utilizzo dell'applicazione mobile "Alpi Cozie Outdoor", lanciata nel corso del 2019, che fornisce la mappa escursionistica completa con più di 500 punti di interesse storico culturale migliorando così l'esperienza turistica e promuovendo, al tempo stesso, le risorse attrattive del territorio. Nello specifico la rete di itinerari di cui si occupa il progetto è costituita da otto sentieri, alcuni di interesse storico-culturale e altri di valenza ambientale. È singolare, ad esempio, il sentiero denominato "Glorioso rimpatrio dei Valdesi"; il percorso, infatti, è nato per celebrare la marcia di 250 km condotta attraverso la Savoia in soli 12 giorni da un migliaio di uomini guidati dal pastore valdese Henri Arnaud conclusasi con uno scontro contro le truppe francesi nell'agosto del 1689; ancora, il sentiero "Quota mille", ripercorre la strenua lotta della seconda guerra mondiale attraverso i luoghi della Resistenza Partigiana; mentre il sentiero Augusto Monti, è un itinerario tematico letterario dedicato alla memoria dell'omonimo scrittore. I restanti sentieri previsti dal progetto Outdoor (Giro dell'Orsiera, Sentiero Balcone, Tour Chaberton, Thabor, Ambine e Anello Valli Valdesi e Val Pellice) sono invece percorsi di trekking di pregio naturalistico che consentono di apprezzare la biodiversità vegetale e animale del territorio.

3.1. GLI ITINERARI TURISTICI TRA APPROCCI INTEGRATI E NETWORKING

La costruzione di percorsi di valorizzazione dei territori rurali e dei loro prodotti non è un'azione che deriva da un atto di pianificazione imposto dall'alto e/o mutuato dall'esterno, ma è un processo continuo di elaborazione collettiva; richiede, pertanto, un sistema di governance in grado di favorire processi di integrazione, sia di tipo tematico che territoriale. Per questo motivo, molte Regioni hanno incoraggiato l'attivazione di forme partenariali per l'accesso alle misure di finanziamento nell'ambito del FEASR per la realizzazione degli itinerari, prevedendole nei rispettivi PSR con riferimento alla progettazione integrata territoriale-settoriale (PIT e/o PIF) e Leader. Come già evidenziato nelle precedenti edizioni di questo Rapporto (Tarangioli & Di Napoli, 2018), 24 dei 123 PIT realizzati nella programmazione 2007-2013,

hanno avuto come obiettivo lo sviluppo del turismo rurale per un finanziamento pubblico complessivo di poco più di 45 milioni di euro; inoltre, circa il 70% delle risorse e dei progetti delle strategie locali Leader (circa 600 milioni di euro) è stato destinato alla valorizzazione del turismo rurale attraverso il coinvolgimento di un ampio spettro di beneficiari pubblici e privati dell'economia e della società locale.

A conferma di quanto premesso, dall'analisi delle progettualità emerge che la maggior parte delle domande finanziate in forma integrata (tra PIT e PIF) è stata finalizzata a sostenere i servizi per il turismo, quali il rafforzamento delle infrastrutture rurali, la posa di segnaletica o la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale a favore di attività turistiche. Tra questi citiamo il caso dei PIAR- Piani Integrati d'Area del PSR Veneto 2007-2013 e, in particolare, il PIAR della Media Pianura Vicentina che deve la sua buona riuscita proprio alla presenza di una pluralità di attori nel partenariato che operano a livello provinciale e locale e che lavorano sia in ambito pubblico che privato⁸. Infatti, a differenza delle progettualità coordinate a livello regionale, il PIAR della Media Pianura Vicentina poggia la sua azione non solo sulla valorizzazione di un itinerario in quanto tale, ma su un progetto di valorizzazione di un più ampio territorio gravitante lungo il percorso e su cui intervengono operatori e aspetti di varia natura, attraverso una collaborazione tra settori e attori a livello verticale e orizzontale. Il partenariato del PIAR, composto da enti pubblici e privati, ha elaborato una strategia con l'obiettivo di valorizzare le risorse agricole e paesaggistiche del territorio, creando un'offerta integrata di fruizione del territorio sia per i turisti che per la popolazione locale. Nello specifico, è sostenuta la diversificazione e la multifunzionalità agricola (misura 311), l'incentivazione delle attività turistiche (misura 313) e la valorizzazione del patrimonio rurale (misura 323). Attraverso il FEASR, il PIAR Media Pianura Vicentina ha realizzato un itinerario che si collega alla linea ferroviaria Treviso-Ostiglia (oggetto del PIAR Train), recuperando percorsi laterali, creando punti di accesso, accoglienza e informazione, nonché curando la redazione di un programma di attività informative, promozionali e pubblicitarie da condurre sul territorio al fine di incentivare la conoscenza dell'offerta di turismo rurale per i turisti ma anche per gli stessi operatori. Per potenziare l'impatto degli interventi sull'attrattività turistica dell'area, all'itinerario si affiancano azioni per sostenere la diversificazione agricola, come le fattorie plurifunzionali e di ospitalità agrituristica, e la valorizzazione delle risorse paesaggistiche e architettoniche locali attraverso il restauro e la riqualificazione di strutture tipiche della zona vicentina, come i mulini e altri immobili collegati all'acqua. La stessa considerazione risulta applicabile agli itinerari realizzati attraverso lo strumento Leader, il quale, come illustrato in precedenti occasioni (Di Napoli, 2018), ha puntato molto sugli interventi volti a incrementare l'attrattività turistica dei territori. L'analisi delle strategie dei Gruppi di Azione Locale (GAL) evidenzia che quasi la metà delle Strategie di Sviluppo Locale (SSL) nella pro-

⁸ Il partenariato del PIAR Media Pianura Vicentina è composto da: 6 Comuni- Camisano Vicentino (capofila), Gazzo, Grisignano di Zocco, Grumolo delle Abbadesse, Quinto Vicentino e Torri di Quartesolo- da un'Amministrazione Pubblica (diversa dai Comuni) e da 13 Soggetti.

grammazione 2007-2013 si proponeva di incrementare lo sviluppo turistico, programmando a tal fine il 40% dell'investimento totale (circa 350 milioni di euro). Il medesimo trend è confermato nel ciclo 2014-2020 con una prevalenza di interventi per migliorare la qualità dell'offerta turistica del territorio attraverso la realizzazione di itinerari, sentieristica, ciclovie, ciclopedonali, sistemi di mobilità lenta che coinvolgono operatori pubblici e privati locali; ciò unitamente ad interventi di qualificazione e miglioramento della fruizione di spazi naturali, vie d'acqua, aree storico-archeologico e aree pubbliche a fini turistici, ricreativi, sociali, e per favorire la fruizione pubblica di infrastrutture ricreative di piccola scala, privilegiando un approccio sistemico per cui l'itinerario diventa un elemento cardine per l'avvio di processi di networking.

A titolo di esempio, si richiama il progetto "La Via Traiana da Ostuni a Brindisi" – realizzato dal GAL Alto Salento nel periodo 2007-2013 – che integra i temi dell'agricoltura biologica e della corretta alimentazione con la tutela del paesaggio. L'area, che è conosciuta soprattutto per il turismo balneare, è ricca di risorse di pregio naturalistico e si caratterizza per le produzioni enogastronomiche: il sentiero, pertanto, mette insieme siti naturalistici, masserie storiche, frantoi ipogei, oliveti monumentali e chiese bizantine rupestri risalenti al X-XI secolo, proponendo nuovi modelli di fruizione del territorio, volti a promuovere l'agricoltura tradizionale e conservativa del paesaggio rurale e le produzioni di qualità. Attraverso i fondi Leader (circa 4 milioni di euro) sono stati realizzati quattro itinerari enogastronomici e interventi di recupero di immobili di pregio storico-culturale, come trulli e masserie, per la creazione di punti informativi e strutture ricettive (misura 313); a questi si sono affiancati investimenti per l'avvio di agriturismi e/o masserie didattiche (misura 311), nonché interventi di manutenzione straordinaria degli oliveti secolari. Attraverso la sigla di uno specifico protocollo d'intesa si sono poste le basi per costruire due ulteriori itinerari:

- il "Bio-itinerario della Via Traiana" con circa una ventina di operatori di cui bio-agricoltori, ristoratori, rappresentanti di associazioni culturali, fornitori di servizi per la natura e il turismo del patrimonio culturale e naturalistico;
- la Strada del Parco degli oliveti secolari con circa 15 operatori tra cui olivicoltori, strutture agrituristiche, e le aree naturali protette di Torre Guaceto e del Parco Regionale delle Dune Costiere.

Le operazioni di recupero del patrimonio storico-architettonico diffuso nella piana hanno consentito di strutturare un'offerta turistica consapevole, poco impattante e versatile legata al paesaggio agrario, al cicloturismo, alle risorse naturali e all'enogastronomia, anche svincolata dall'offerta tradizionale di tipo balneare che comporta una pressione antropica concentrata stagionalmente sul territorio. In tal modo è stato possibile stimolare la realizzazione di piccoli investimenti da parte di altri operatori e monitorare lo stato di conservazione dei luoghi contribuendo, di fatto, ad una migliore qualità della vita dei residenti locali.

3.2. LA COOPERAZIONE LEADER PER RAFFORZARE RELAZIONI E SINERGIE DEGLI ITINERARI

Nell'ambito del Leader è interessante evidenziare il contributo dello strumento cooperazione, il quale, per definizione, si propone di aggregare soggetti appartenenti a contesti e territori differenti intorno ad un obiettivo comune di respiro più ampio rispetto alle singole azioni intraprese a livello locale. La mission della cooperazione Leader, infatti, è il rafforzamento della strategia di sviluppo locale elaborata dal GAL attraverso l'attivazione di sinergie e collaborazioni a livello regionale, nazionale e transnazionale; le relazioni, la condivisione di intenti e l'apertura al confronto che caratterizzano lo strumento, lo rendono particolarmente adatto ad accompagnare il processo di realizzazione degli itinerari. Attraverso lo strumento cooperazione Leader l'itinerario turistico viene sostenuto per la sua natura di connettore tra luoghi, identità e relazioni. Già dalla prima edizione del programma Leader, le prime associazioni spontanee tra GAL avevano come obiettivo la realizzazione di itinerari volti a valorizzare, sul piano turistico, la cultura e il patrimonio locale di tutte le aree coinvolte dal progetto; nel corso degli anni il ruolo della cooperazione Leader nella creazione di percorsi e itinerari a fini turistici si è rafforzato sempre di più: nella programmazione 2007-2013, su 94 progetti di cooperazione finanziati, ben 40 hanno riguardato il turismo rurale (Zanetti, 2015) e il 38% di questi aveva come obiettivo primario la realizzazione di itinerari e/o la loro promozione. Nello specifico con la misura 421 del PSR dedicata a finanziare la cooperazione Leader, prevedeva il sostegno alla costruzione del partenariato per la realizzazione del progetto: studi, ricerche, scambi di esperienze, punti informativi, azioni di informazione, promozione e comunicazione, ma anche le attività di organizzazione e di gestione dell'itinerario da parte di una struttura definita dal partenariato. Il progetto di cooperazione transnazionale "Routes and civilization of transhumance world heritage", realizzato da GAL italiani, francesi e greci⁹ ad esempio, ha avuto il merito di recuperare le vie della transumanza per la loro funzione di collegamento tra aree commerciali, culturali, militari e cammini religiosi. I tratturi rappresentano l'occasione per stimolare il networking tra attori pubblici e privati e valorizzare tradizioni, identità e paesaggio delle aree rurali, lungo le vie un tempo utilizzate dai pastori e dalle loro greggi. In continuità con l'esperienza condotta nella programmazione Leader+, il Progetto ha finanziato azioni di animazione e sensibilizzazione della popolazione locale nonché la realizzazione di un portale web per favorire lo scambio di esperienza tra i territori di tutta Europa accomunati dallo stesso paesaggio. Al fine di promuovere la specificità dei territori e presentarle in forma unitaria, inoltre, è stata definita e realizzata la "Carovana della transumanza", un itinerario europeo che ha attraversato importanti città e piazze consentendo la promozione dell'immagine del territorio e la sperimentazione di nuovi possibili canali commerciali per i prodotti tipici locali e l'offerta turistica.

⁹ I partner del progetto sono: A.SVI.R Moligal (coordinamento), Alto Tammaro, Terra dei tratturi, C.S.R. Marmo Melandro, Cittadella del Sapere, Gran Sasso Velino, Monts d'Ardeche, Trikala development Agency – Kenap S.A.

Grazie alla collaborazione tra gli attori coinvolti – associazioni, comuni, reti di aziende e privati cittadini – che hanno condiviso azioni, contenuti, relazioni e iniziative, la transumanza è stata candidata a diventare patrimonio dell'UNESCO ed è stata riconosciuta ufficialmente nel 2019 come Patrimonio Culturale Immateriale dell'Umanità.

3.3. GLI ITINERARI TURISTICI NEI PSR: ALCUNE CRITICITÀ DA SUPERARE

Sebbene, come si è visto, siano stati fatti importanti passi avanti nel tracciamento dei percorsi a livello regionale, il potenziale contributo degli itinerari in termini di impatto economico e sociale resta un tema ancora sottoutilizzato e inesplorato. In particolare, è necessario incrementare la comunicazione e il coordinamento tra le diverse politiche e gradi istituzionali, così da agevolare la cooperazione tra i settori e i portatori di interesse, migliorare la pianificazione territoriale e favorire la sostenibilità delle progettualità realizzate. La difficoltà di inquadrare il fenomeno con dati quali-quantitativi è legata sicuramente alla molteplicità e complessità degli aspetti interessati dai percorsi turistici, per i quali è necessario identificare indicatori capaci di osservare più dimensioni tipiche degli itinerari, non limitandosi ad es. alle presenze turistiche o alla quantità di percorsi realizzati, ma cercando di monitorare anche il passaggio del viaggiatore e gli effetti indiretti dell'esistenza di questo passaggio. A questo riguardo l'aumento delle certificazioni alimentari nei territori attraversati dagli itinerari eno-gastronomici, il numero delle associazioni tra operatori pubblico-privati e non solo quelli direttamente interessati dal turismo, il rafforzamento del senso di appartenenza, la propensione dei soggetti coinvolti alla partecipazione, sono solo alcuni esempi dei parametri che potrebbero rientrare nella valutazione degli impatti degli itinerari sui territori. La comunità scientifica si sta impegnando a studiare il fenomeno sotto i diversi aspetti economici, sociologici, giuridici, antropologici, ma è importante che anche le politiche sappiano adottare un'ottica interdisciplinare, lavorando ad uno sviluppo integrato e sostenibile del turismo nelle aree rurali per la piena espressione delle potenzialità dei territori.

4. LE POLITICHE DI SVILUPPO LOCALE E IL TURISMO RURALE TRA PRE E POST COVID-19

Tra il 2019 e il 2020, quando gli interventi finanziati attraverso Leader cominciavano a prendere forma, è intervenuta la pandemia che con i suoi pesantissimi effetti ha pressoché azzerato i risultati, seppur di qualità, sino a quel momento raggiunti.

La situazione di emergenza epidemiologica in atto ha evidenziato l'importanza dello strumento Leader per la tenuta socio-economica dei territori rurali, compreso il settore turistico, avendo

svolto un ruolo propulsivo nell'orientare gli investimenti verso le forme d'offerta più innovative e qualificate. Infatti i turisti che hanno "ripiegato" verso le zone rurali, perché luogo d'origine e/o ritenute più sicure, hanno potuto contare sulla presenza di strutture e servizi di accoglienza in grado di soddisfare anche i fruitori più esigenti. Nello stesso tempo, proprio nel momento di difficoltà, grazie ai GAL sono state messi in campo interventi utili ad arginare gli effetti socio-economici della crisi pandemica dando risposte immediate ai fabbisogni espressi sia dalle piccole aziende rurali – agricole (soprattutto quelle agrituristiche) ed extra-agricole – sia dai piccoli comuni costretti ad adattarsi al nuovo contesto¹⁰. In particolare, i periodi di lockdown hanno inciso e stanno incidendo negativamente sul fatturato annuale delle imprese rurali, con un'ampiezza differente a seconda del tipo di attività svolta. Una indagine condotta in Piemonte nelle aree di intervento Leader (Adamo, 2020)¹¹, i cui risultati sono assimilabili a quelli di altre realtà regionali, mostra la maggiore sofferenza delle imprese direttamente o indirettamente collegate al turismo. Presentano le maggiori criticità quelle aziende agricole che operano in aree GAL interessate da almeno due cicli di programmazione (PSR 2007-2013 e PSR 2014-2020) e nelle quali sono stati favoriti processi di integrazione multisettoriale, che hanno favorito la sinergia fra l'attività agricola e l'indotto turistico.

I principali problemi che hanno dovuto affrontare le aziende agricole sono legati da un lato alla chiusura dei flussi turistici, e dall'altro ai canali distributivi, all'impossibilità di vendere direttamente ai consumatori, ed all'indotto locale legato al turismo (ristorazione, botteghe dei prodotti tipici, mercati rionali, ecc.). Malgrado le criticità persistenti, le aziende agricole e agrituristiche – grazie alla maggiore capacità/flessibilità di adattarsi al nuovo contesto – sembrano confidare in una potenziale tenuta dell'attività rispetto ai competitor non agricoli del settore. Sono proprio questi ultimi a manifestare le maggiori incertezze e a ritenere necessari maggiori investimenti per adeguarsi alle norme relative all'emergenza in corso.

In risposta a queste criticità sono stati ad esempio sostenuti "progetti ombrello", che hanno permesso la gestione per gruppi di un numero ingente di domande di aiuto di piccola dimensione finanziaria, e di coordinare le azioni degli attori locali istituzionali (soprattutto piccoli comuni) ed economici (piccole e medie imprese) nel processo di ri-organizzazione dell'offerta (adattamento delle imprese alle nuove normative, introduzione di nuove modalità di erogazione dei servizi, adeguamento degli spazi comuni per l'accoglienza turistica e fruizione pubblica; introduzione di nuove tecnologie smart per i visitatori; promozione, attività di informazione/formazione per gli operatori, ecc.).

Sono state attivate anche iniziative più complesse per favorire economie di scala e servizi collettivi, attraverso progetti integrati multi-misura condivisi da parte di piccoli gruppi di beneficiari lo-

¹⁰ Dai primi giorni di aprile 2020 il CREA-PB, nell'ambito delle attività della Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (<https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>) ha avviato una serie di attività per favorire lo scambio di buone pratiche e individuare soluzioni per supportare i territori in questa fase di emergenza e rendere più efficiente la gestione delle SSL. Attraverso una indagine a cui hanno partecipato 80 GAL sono stati rilevati i principali fabbisogni di intervento a livello locale, buone pratiche e individuate alcune idee progettuali per supportare gli attori locali (in particolare del settore agroalimentare e del turismo rurale) nel periodo di emergenza sanitaria. Per un approfondimento: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20964>.

¹¹ L'indagine è stata condotta su un campione di 798 imprese e 43 rappresentanti di Organizzazioni di categoria.

cali e finalizzati a creare reti di produzione e commercializzazione, ad attivare servizi “sharing”, a sviluppare azioni di promozione, a creare nuovi pacchetti di offerta, ecc.

Accanto a questi nuovi interventi, i GAL hanno comunque proseguito e rafforzato quanto già previsto nelle loro Strategie di Sviluppo Locale, attivando oltre 900 milioni di euro per servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali (misura 7) – dei quali più della metà riconducibili al settore turistico – lo sviluppo e la diversificazione delle aziende agricole e delle imprese extra-agricole (misura 6), la cooperazione fra le imprese e fra gli attori locali (misura 16). Malgrado la crisi, gli impegni di Leader fra aprile e ottobre 2020 sono aumentati di circa 10 punti percentuali attestandosi all’88% delle risorse programmate (dati RRN, 2020).

Sia le recenti progettualità complesse, sia la prosecuzione di quanto pianificato, risponde alla necessità di assecondare la creazione di iniziative in ambito produttivo (e quindi anche turistico) che possano continuare e rafforzarsi oltre l’attuale fase di crisi. È bene sottolineare infatti che questo contesto di emergenza e di isolamento rischia di accrescere le condizioni di marginalizzazione delle zone rurali per via della scarsità di servizi e di imprese innovative e competitive, chiamate a confrontarsi con criticità che trovano origine in fatti e dinamiche che si sono accumulate nel corso degli anni. In queste aree l’economia locale dipende proprio da quei settori più fortemente colpiti – piccole imprese agricole non coinvolte nei circuiti della grande distribuzione, e turismo rurale, vitale prevalentemente nella stagione primaverile e invernale – e qui il tempo di recupero sarà esponenziale rispetto a quello, pur significativo, che servirà alla ripresa dei territori più dinamici e con una economia forte. La crisi economica conseguente l’emergenza ha e avrà anche importanti ripercussioni sul fragile tessuto sociale, che rischia di frammentarsi ulteriormente, generando ulteriori processi di spopolamento.

Il vissuto della fase emergenziale sta ridisegnando le modalità di fruizione dei territori rurali rendendoli meno marginali dal punto di vista turistico. In tale contesto, per cercare di stabilizzare l’offerta e anche la domanda vi è molta strada da fare: il Leader, proprio per le sue caratteristiche, dovrebbe continuare a investire nel prossimo periodo di transizione (2021-2023) e nella prossima fase di programmazione (2021-2027) a favore del turismo, per favorire nuove governance dell’offerta turistica locale, rafforzarne la capacità di servizio e innescare nuove formule per la remunerazione degli operatori direttamente e indirettamente coinvolti.

In coerenza con questa prospettiva sono in corso diverse piccole iniziative sperimentali con la partecipazione attiva dei GAL, che vanno nella direzione di perseguire il carattere innovativo dell’approccio Leader nell’ambito del settore turistico, carattere che si spera venga potenziato nel corso della futura programmazione. Tra queste si evidenziano:

- un laboratorio tematico attivato nell’ambito del Forum dei GAL 2020 finalizzato a creare e diffondere buone pratiche per la co-

struzione di un sistema di governance del turismo di tipo sportivo nelle zone rurali¹²; ciò attraverso lo sviluppo di metodologie e prassi per accompagnare gli attori locali in un processo partecipativo di costruzione dell’offerta locale, quale sintesi di tutela del paesaggio, agricoltura, prodotto tipico, sviluppo turistico, peculiarità territoriali e qualità della vita dei residenti, con l’obiettivo finale di creare comunità di prodotto a livello territoriale. Fra le proposte progettuali da mettere in campo vi è la realizzazione di mappe digitali dei servizi e delle possibili esperienze da proporre al turista: uno strumento digitale ad uso operativo interno (non promozionale), per generare collaborazione tra gli operatori e creare micro-reti locali, in modo tale che i diversi stakeholder possano interagire e cooperare nella costruzione dei pacchetti/prodotti;

- una ricerca-azione a cui partecipano diversi GAL guidati metodologicamente dal CREA-PB, volta a sviluppare una metodologia e costruire strumenti utili per definire e stimare il valore dei servizi ecosistemici (SE) associati alla fruizione turistica delle aree rurali. Il progetto, giunto nella fase finale il cui output è un protocollo operativo replicabile nei diversi territori rurali, si è articolato in diversi step: delimitazione area studio e clusterizzazione territoriale, definizione, mappatura, e scelta dei SE prioritari per il territorio con identificazione del bacino di utenza, mappatura dei portatori interesse, anche per la possibile gestione del servizio, valutazione economica dei SE, sviluppo di un piano di Pagamenti per i Servizi Ecosistemici (PES) e degli strumenti di governance¹³.

5. L’ATTIVITÀ AGRITURISTICA NELLE AZIENDE BIOLOGICHE

La combinazione tra metodo produttivo biologico e offerta di servizi agrituristici è funzionale alla tutela dell’ambiente e delle risorse naturali, nonché alla valorizzazione del patrimonio culturale (Privitera, 2010), e con esso della componente enogastronomica, particolarmente rilevante in un paese, quale l’Italia, dove le produzioni di qualità rappresentano un elemento di spicco della produzione agroalimentare (Bonocore *et al.*, 2018). Oltre ai vantaggi sociali, tale connubio può risultare proficuo dal punto di vista imprenditoriale, dato che l’adozione di attività connesse a quelle agricole – tra cui l’agriturismo – contribuisce a stabilizzare i redditi delle aziende agricole e a ridurre i rischi derivanti dalle pressioni esterne e dai cambiamenti del contesto socio-economico (Weltin *et al.*, 2017). D’altro canto, la conduzione di attività extra-agricole implica la necessità di aggiustamenti rilevanti nell’organizzazione dell’azienda e la ricerca della corretta allocazione dei fattori di produzione tra le diverse attività, aumentando la difficoltà nella gestione aziendale, già di per sé complessa nel caso di conduzione biologica.

Nell’ambito della normativa nazionale e regionale l’attività agrituri-

¹² <https://forumleader.it/creare-e-diffondere-buone-pratiche-per-la-costruzione-di-un-sistema-di-governance-del-turismo/>.

¹³ Per un approfondimento: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21419>.

stica praticata dalle aziende biologiche non è considerata specificamente, ma è tuttavia oggetto di due disciplinari definiti a livello privatistico a cui le aziende possono aderire:

- la certificazione Eco Bio Turismo ICEA e il relativo marchio istituito nel 1998, previsti non solo per gli agriturismi ma anche per bed&breakfast, alberghi, case-vacanza e campeggi, laddove la certificazione della produzione agricola e della sua eventuale trasformazione in azienda è prevista solo per gli agriturismi, mentre le altre tipologie di strutture turistiche devono associare l'utilizzo prevalente di prodotti biologici ai servizi di ristorazione;
- il disciplinare di AIAB specifico per gli agriturismi "bio-ecologici" e il relativo marchio, definito nel 2009, che garantisce il rispetto sia delle norme di produzione biologica stabilite a livello comunitario e quelle aggiuntive previste nell'ambito dei disciplinari di produzione AIAB¹⁴, sia di quelle etiche ed ecologiche nella gestione delle attività ricettive e ristorative.

In entrambi i casi, l'utilizzo del marchio è concesso qualora l'azienda agrituristica rispetti dei criteri minimi obbligatori, mentre il soddisfacimento di criteri facoltativi consente alla stessa di essere classificata secondo cinque classi di merito, aggiornate annualmente. Criteri minimi obbligatori e facoltativi afferiscono a una serie di aree tematiche, cinque quelle previste da ICEA (tutela, gestione, promozione, ristorazione, mobilità) e più articolate nel caso del disciplinare definito da AIAB (si veda il Box 1).

Anche a livello europeo non vi è ad oggi un orientamento per riferimenti normativi comuni, ma un collegamento tra agricoltura biologica e agriturismo si rileva in attuazione della politica di sviluppo rurale della PAC. Nell'attuale fase di programmazione, infatti, oltre alla misura straordinaria introdotta nel 2020 e diretta anche agli agriturismi per tamponare gli effetti negativi della pandemia da coronavirus (misura 21), un sostegno alle aziende agricole per la diversificazione delle attività aziendali, inclusa quella agrituristica, può essere attivato tramite la sottomisura 6.4 Soste-

gno agli investimenti nella creazione e nello sviluppo di attività extra-agricole. In Italia, sei Regioni (Lombardia, Trento, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo) attribuiscono una priorità all'accesso della sottomisura a favore delle aziende biologiche che realizzano investimenti finalizzati alla pratica dell'attività agrituristica, valorizzando la sostenibilità ambientale e sociale dell'azienda agricola biologica a livello dell'attività non solo agricola e zootecnica ma anche ricettiva; due PSR (Friuli Venezia Giulia e Lazio) prevedono inoltre una maggiorazione dell'ali-quota di sostegno.

5.1. LA DIFFUSIONE DEGLI AGRITURISMI BIOLOGICI

Le informazioni disponibili sugli agriturismi biologici sono di fonte ISTAT e BioBank; in particolare:

- ISTAT rileva annualmente i dati sugli agriturismi sull'universo delle aziende agrituristiche autorizzate in Italia, fornendo anche la specifica della tipologia di servizio offerto ma non distinguendo le aziende agricole convenzionali da quelle biologiche¹⁵. Tale distinzione emerge invece dal Censimento generale dell'Agricoltura e dalle Indagini campionarie sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (SPA), che pur non collimando perfettamente con l'universo rilevato da ISTAT, forniscono dati sulle aziende che diversificano e sulle singole attività extra-agricole tra cui quella agrituristica¹⁶.
- I dati di fonte BioBank¹⁷ sono anch'essi di natura campionaria e riguardano un numero di agriturismi biologici inferiore a quello rilevato con la SPA ma sono utili in quanto forniscono elementi informativi aggiuntivi rispetto a ISTAT, per comprendere meglio le caratteristiche delle attività agrituristiche nelle aziende biologiche. Sono inoltre confrontabili con quelli sulle aziende turistiche autorizzate in quanto entrambi forniscono il dettaglio sui servizi di pernottamento e ristorazione a cui si aggiunge, nel caso dell'ISTAT, la degustazione.

Box 1 – Le aree tematiche previste nel disciplinare AIAB per gli agriturismi bio ecologici

Area Attività Produttive (punteggi maggiori alle aziende biologiche che producono prodotti tipici o rientranti nei presidi Slow Food);

Area Servizi Naturalistici e Didattici (punteggi maggiori agli agriturismi che tra i servizi offerti propongono anche laboratori didattico-dimostrativi sull'agricoltura biologica, percorsi naturalistico-didattici adeguatamente segnalati, musei della civiltà contadina, visite in Aree protette, osservazione della fauna);

Area Tutela dell'Ambiente e delle Risorse Naturali (punteggi maggiori alle aziende che prestano attenzione alla conservazione del paesaggio e della biodiversità sia vegetale che animale);

Area Strutture Ricettive (punteggi maggiori agli agriturismi ben integrati nel territorio, costruiti secondo le regole della bio-edilizia, limitando al massimo l'inquinamento elettromagnetico, acustico, luminoso ed il consumo di fonti energetiche non rinnovabili);

Area Dotazioni e Servizi Ricettivi (punteggi maggiori agli agriturismi che facilitano l'accesso ai portatori di handicap e prevedono spazi comuni da adibire a biblioteca, info-point sugli usi locali, etc.);

Area Relazioni con il Territorio (punteggi maggiori agli agriturismi che, in rete con le altre realtà del territorio, promuovono attività culturali legate al territorio, campagne informative, corsi di artigianato tipico);

Area Servizi Turistici (punteggi maggiori agli agriturismi che prevedono l'accompagnamento degli ospiti, anche stranieri, alla scoperta del territorio, l'intrattenimento dei bambini, percorsi sportivi a piedi, a cavallo, in bicicletta);

Area Ristorazione e Vendita Prodotti (punteggi maggiori agli agriturismi che privilegiano la ricerca, lo studio e la divulgazione della cultura alimentare locale e della cucina tipica regionale, con punti vendita aziendali);

Area Trasporti e Viabilità (punteggi maggiori agli agriturismi che organizzano sistemi di trasporto collettivo degli ospiti, limitando il traffico veicolare all'interno della struttura e predisponendo apposite piste ciclabili e percorsi pedonali).

¹⁴ I disciplinari di produzione AIAB prevedono il rispetto di standard aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti nel Reg. (CE) n. 834/2007.

¹⁵ <https://www.istat.it/it/archivio/aziende+agrituristiche>

¹⁶ <https://www.istat.it/it/agricoltura?dati>.

¹⁷ I dati BioBank sono pubblicati alla pagina web [https://issuu.com/biobank/docs/rapporto_bio_bank_+anno_di_riferimento_\(es._2019\)_relativamente_alle_diverse_annualità_a_partire_dal_2015](https://issuu.com/biobank/docs/rapporto_bio_bank_+anno_di_riferimento_(es._2019)_relativamente_alle_diverse_annualità_a_partire_dal_2015). In precedenza, i dati erano pubblicati su Tutto Bio, L'Annuario del biologico.

Tab. 4

Aziende con attività connesse e agrituristiche per categoria (anni 2013 e 2016)

Categorie	Az. TOT	Aziende con attività connesse (totali)	Az. con att. connesse/az. tot	di cui agriturismo	Az. con agriturismo/az. con attività connesse per categoria di aziende
2016					
	<i>n.</i>	<i>n.</i>	%	<i>n.</i>	%
Convenzionale	1.086.033	77.423	7,1	17.340	22,4
Misto	9.981	2.762	27,7	1.101	39,9
Biologico	49.693	7.081	14,3	2.287	32,3
Totale	1.145.706	87.267	7,6	20.728	23,8
2013					
Convenzionale	1.427.021	103.405	7,2	18.148	17,6
Misto	2.417	426	17,6	74	17,3
Biologico	41.703	9.170	22,0	3.312	36,1
Totale	1.471.141	113.000	7,7	21.534	19,1

Fonte: Indagine sulla struttura e sulle produzioni delle aziende agricole (ISTAT)

In Italia, i dati dell'ultima SPA riferiti al 2016 evidenziano come la diversificazione delle attività aziendali, come l'agriturismo, sia più sviluppata nelle aziende biologiche e soprattutto in quelle miste che non mediamente nelle aziende convenzionali¹⁸.

In particolare, la tabella 4 evidenzia che nel 2016 è nelle aziende miste e in quelle biologiche che si attesta la maggiore propensione a diversificare, verosimilmente in ragione dell'età media-

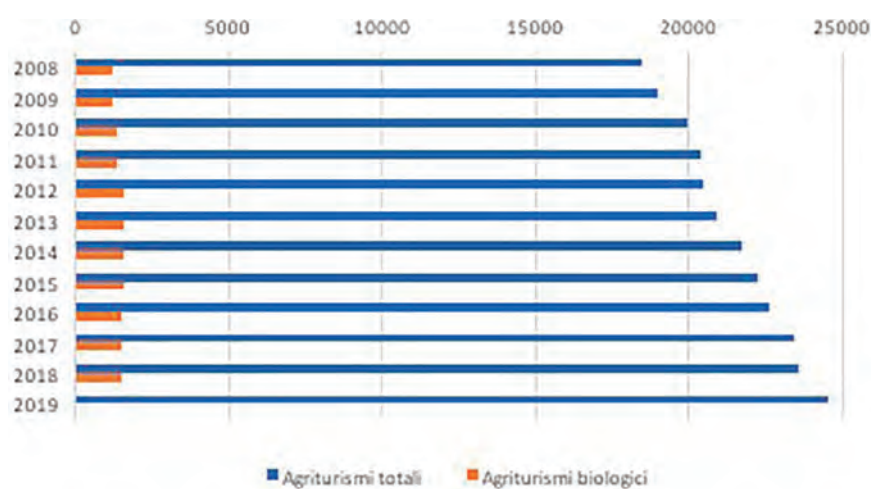
mente più bassa dei conduttori aziendali che adottano il metodo di produzione biologico, e al titolo di studio mediamente più elevato tra gli imprenditori biologici (Bartolini *et al.*, 2014). Per queste imprese i dati sulla diversificazione verso le attività agrituristiche indicano al 2016 la quota di incidenza più consistente: quasi il 40% nelle imprese miste (in netto aumento rispetto al 2013), e circa il 32% per le biologiche (in leggero decremento sul 2013). Per il 2016 i dati di fonte SPA indicano 20.728 aziende agrituristiche, con una riduzione di circa 800 unità rispetto al 2013, laddove la serie storica ricostruita su dati ISTAT e BioBank delle aziende autorizzate a praticare l'agriturismo, indichi per lo stesso anno oltre 22.000 unità e nessun decremento rispetto al 2013 (Graf. 1). Nel periodo 2008-2019 il numero degli agriturismi totali cresce senza soluzione di continuità, raggiungendo le 24.576 unità,

mentre gli agriturismi bio aumentano fino al 2013 per poi subire un lieve seppur continuo decremento, con un tasso di variazione medio annuo comunque positivo (2,2%).

Sebbene non sia possibile monitorare l'effettivo andamento delle aziende agrituristiche biologiche in assenza di informazioni specifiche sul metodo di produzione biologico adottato dalle aziende autorizzate a praticare l'attività agrituristiche, tuttavia le fonti stati-

Graf. 1

Evoluzione degli agriturismi totali e biologici (n.)



Fonte: Istat e BioBank (annate varie)

¹⁸ In particolare, le aziende agricole sono state classificate come convenzionali, miste e biologiche in base al valore dell'incidenza percentuale della SAU biologica sulla SAU totale. Le aziende convenzionali, pertanto, hanno un'incidenza di SAU biologica inferiore al 25%; nelle miste tale incidenza è compresa tra il 25% e il 75% mentre nelle biologiche supera il 75% (De Maria, 2014).

stiche ci indicano le macro-tipologie di servizi offerti. In particolare, dai dati ISTAT sulle aziende autorizzate emerge che nell'arco del decennio considerato le aziende con servizi di pernottamento rappresentano oltre l'80% delle aziende agrituristiche complessive, mentre quelle che forniscono servizi di ristorazione si attestano intorno al 50%. Tali percentuali salgono negli agriturismi biologici (pernottamento consentito nel 93% dei casi e servizi di ristorazione quasi all'80% nel 2018), dove la possibilità di consumare prodotti biologici aziendali qualifica il servizio ristorativo, e la componente salutistica legata alla presenza bassa o nulla di residui di agrofarmaci viene sempre più apprezzata dal consumatore, sia del servizio ristorazione sia dei punti vendita aziendali (presenti nel 90% delle aziende agrituristiche, dati BioBank). Il confronto dei dati ISTAT (aziende agrituristiche autorizzate) e BioBank (aziende biologiche) con riferimento alla diffusione dell'agriturismo per regione al 2018, vede in testa la Toscana (con 275 aziende biologiche e 4.620 aziende agrituristiche). Al secondo e al terzo posto, Emilia-Romagna e Marche nel caso delle aziende biologiche, e Trentino-Alto Adige e Lombardia con solo riferimento agli agriturismi autorizzati (qui l'agricoltura biologica è scarsamente diffusa ma la tradizione connessa all'ospitalità in azienda è molto forte). Se si ragiona in termini di densità degli agriturismi per milione di abitanti, è sempre il Trentino-Alto Adige al primo posto per numero di agriturismi (340 unità per milione di abitanti), seguito da Umbria (159) e Toscana (124). Per gli agriturismi biologici al primo, secondo e terzo posto si trovano Umbria (107), Marche (99) e Toscana (74).

5.2. CARATTERI E RISULTATI DEGLI AGRITURISMI BIOLOGICI

Informazioni sui caratteri e sui risultati delle aziende agricole biologiche che praticano attività agrituristiche sono fornite dalla Rete di Informazione Contabile Agricola (RICA), un'indagine campionaria che rileva ogni anno i dati strutturali ed economici di un consistente campione di aziende agricole professionali (circa 11.000) rappresentativo dell'agricoltura italiana¹⁹.

La RICA del 2018 ha rilevato i dati di 442 aziende agrituristiche – una quota molto ridotta rispetto al complesso degli agriturismi autorizzati, pari a 23.615 unità nell'anno considerato (ISTAT) – localizzate soprattutto nelle regioni settentrionali (49%) e centrali (39%), e nelle aree collinari (49%) e montane (37%) della penisola, dove praticano un tipo di agricoltura perlopiù specializzata (in colture permanenti, per il 35%, e seminativi, per il 16%), a cui segue una quota non irrilevante di aziende con ordinamenti misti (24%). Circa un terzo del totale adotta il metodo di produzione biologico. Si tratta di 152 agriturismi, concentrati nelle regioni centrali (57%) e settentrionali (28%) e, con riferimento alle zone altimetriche, nelle aree collinari (60%), a cui segue la montagna (30%), mostrando una distribuzione territoriale leggermente diversa dal collettivo tutto, maggiormente presente nel Nord della Penisola. Gli orientamenti produttivi sono invece simili, ma con una maggiore quota di aziende specializzate in colture arboree (42%). Anche le

aziende zootecniche sono ben rappresentate, in forma sia specializzata (18% con erbivori) che mista (16%).

I dati sulla dimensione fisica delle aziende evidenziano una SAU media nel gruppo biologico superiore a quelle delle aziende agrituristiche nel complesso (47 ettari vs. 38), differenza che diventa ben più rilevante per le aziende specializzate a erbivori (+35%), a causa della superficie necessaria per l'autoproduzione del foraggio, ma anche in quelle ad arboree risulta evidente (+29%). Non si rilevano difformità significative invece per la dimensione economica tra gli agriturismi biologici e quelli dell'intero collettivo: la ripartizione delle aziende tra classi di produzione standard evidenzia un'asimmetria positiva in ambedue le distribuzioni, con una concentrazione delle aziende nelle classi medie. Unica annotazione è il maggior peso relativo delle classi di dimensione più elevata nel gruppo biologico. Gli agriturismi RICA sono a conduzione diretta del coltivatore nella gran parte dei casi (75%) ma nel gruppo biologico la quota di aziende con lavoro extrafamiliare risulta maggiore (24% vs. 18%). Da segnalare che nella conduzione delle aziende biologiche è maggiormente rappresentato il genere femminile (30% vs. 24%), mentre nessuna differenza significativa emerge per quanto riguarda l'età del conduttore, che nella stragrande maggioranza dei casi (85%) ha un'età superiore ai 40 anni. Le opportunità di occupazione che offrono gli agriturismi biologici sono confermate dal dato relativo alla manodopera (Tab. 5). Sono infatti 3,3 le unità di lavoro che mediamente queste aziende impiegano (di contro alle 2,8 nell'intero collettivo), di cui solo 1,5 unità fanno capo alla famiglia del conduttore, a ulteriore conferma del maggiore ricorso nelle aziende biologiche a manodopera

Tab. 5

Confronto strutturale tra agriturismi biologici e totali: dati medi aziendali e indici, 2018

Variabili	u.m.	BIO	Totali
<i>Dati medi aziendali</i>			
SAU	ha	47,3	38,2
UBA	n.	20,2	21,3
ULT	n.	3,3	2,8
ULF	n.	1,5	1,6
Nuovi investimenti	€	12.262	10.642
<i>Indici strutturali</i>			
SAU/ULT	ha	14,1	13,8
SAU affitto/SAU	%	0,6	0,5
KW/ULT	hp	55,8	68,9
Nuovi investimenti/SAU	€	259	279
Nuovi investimenti/ULT	€	3.662	3.838

Fonte: CREA-RICA

¹⁹ Informazioni dettagliate sulla RICA sono disponibili al link www.rica.crea.gov.it.

esterna. Tale differenza si accentua nei casi di maggiore dimensione economica e, per quel che riguarda la tipologia produttiva, nei poli-allevamenti e nelle arboree. In tutti i casi, l'impiego unitario di lavoro, espresso attraverso le ore di lavoro per ettaro di SAU, diminuisce al crescere della dimensione economica aziendale e sembra rivelare un'eccedenza di manodopera familiare nelle unità più piccole, che può trovare occupazione nei servizi forniti.

Tra questi ultimi, l'ospitalità occupa una posizione preminente negli agriturismi RICA, essendo erogata da oltre il 75% dei casi e ancor di più in quelli biologici (83%) (Tab. 6). Viene spesso offerta insieme alla vendita dei prodotti e alla ristorazione (o degustazione), altri servizi presenti in oltre un terzo dei due raggruppamenti. Le restanti tipologie di servizi appaiono poco diffuse, anche se la produzione di energia rinnovabile interessa una quota non trascurabile di casi (12% e 13% nei due collettivi).

Tab. 6
servizi erogati dalle aziende agrituristiche (n. di casi), 2018

	Bio		Totale	
	n.	% di bio tot	n.	% di az. tot
Ospitalità/locazione appartamenti	126	82,9	334	75,6
Vendita diretta prodotti	60	39,5	145	32,8
Ristorazione/degustazione prodotti	56	36,8	177	40,0
Produzione energie rinnovabili	18	11,8	59	13,3
Contoterzismo attivo	7	4,6	15	3,4
Fattorie didattiche (visite didattiche)	5	3,3	13	2,9
Altri*	10	6,6	36	8,1

Fonte: CREA-RICA

Il confronto strutturale tra gli agriturismi biologici e tutti gli agriturismi rappresentati nella RICA (Tab. 6) mostra che i due collettivi sono simili per intensità di uso della terra (SAU/ULT), ma differenze apprezzabili si rilevano per il grado di meccanizzazione delle aziende (espressa dai cavalli-vapore - KW - per ULT, cioè la potenza disponibile per occupato), inferiore nelle aziende biologiche, e per gli investimenti realizzati nell'anno e riportati al numero degli occupati: gli euro spesi per i nuovi fattori produttivi risultano inferiori negli agriturismi biologici rispetto a quelli del gruppo di riferimento.

I risultati economici dei gruppi analizzati sono posti a confronto nella tabella successiva (Tab. 7), dove sono riprodotti i dati medi di alcune voci del bilancio aziendale con i relativi indici. I dati mostrano che gli agriturismi biologici conseguono risultati migliori sia a livello aziendale sia riguardo alla remunerazione dei fattori produttivi. Più in dettaglio e con riferimento ai dati medi aziendali, sia i proventi derivanti dalle sole attività agricole (PLV) che i valori di red-

Tab. 7
Risultati economici degli agriturismi (Euro), 2018

Variabili	Bio	Totale
	<i>Dati medi aziendali</i>	
Ricavi totali aziendali	283.449	218.377
di cui per agriturismo (%)	25,3	24,7
Produzione Lorda Vendibile (PLV)	204.121	159.709
PLV/Ricavi (%)	72,0	73,1
Costi correnti	106.939	82.031
Valore aggiunto (VA)	176.510	136.345
Costi pluriennali	26.231	19.703
Salari e oneri sociali	49.620	32.327
Affitti passivi	5.448	3.589
Reddito operativo (RO)	95.211	80.726
Reddito netto (RN)	99.163	83.106
	<i>Indici economici</i>	
PLV / SAU	4.314	4.184
PLV / ULA	60.956	57.595
VA/SAU	3.731	3.572
VA/ULT	52.710	49.169
RO/ULT	28.432	29.112
RN/SAU	2.096	2.177
RN/ULF	64.167	53.064
RN/PLV (%)	48,6	52,0

Fonte: CREA-RICA

dito corrispondente (RO) risultano superiori. Ciò suggerisce che nel biologico le aziende dedite all'agriturismo conseguono risultati positivi anche per la produzione primaria e che pertanto la fornitura di servizi potrebbe indicare la volontà di espansione e di sviluppo, mentre è stato verificato come, più in generale, nelle aziende biologiche la diversificazione spesso costituisce un tentativo di recupero rispetto a risultati agricoli insoddisfacenti (Abitabile & De Leo, 2020). D'altronde, in questo caso anche i risultati complessivi aziendali (ricavi totali e reddito netto) risultano significativamente migliori - si noti che alla composizione dei ricavi contribuisce in misura significativa l'attività agrituristica (circa un quarto dei ricavi totali) - tenendo conto altresì dei valori sostenuti dei costi²⁰.

Per tutte le voci di spesa, infatti, si registrano valori più elevati specialmente per i costi correnti, pari a due volte quelli degli agriturismi totali. Ciononostante, il risultato economico complessivo (RN aziendale medio) degli agriturismi biologici appare favorevole

²⁰ I costi correnti sono dati dalla somma di: fattori di consumo extra-aziendali (sementi e piantine, antiparassitari e diserbanti, mangimi, foraggi e lettimi, meccanizzazione, acqua, elettricità e combustibili, fattori di consumo relativi all'agriturismo, altri costi); altre spese dirette (spese trasformazione e commercializzazione, spese generali e fondiari, altre); servizi di terzi (noleggi passivi, spese sanitarie e veterinarie, servizi per agriturismo e attività connesse, assicurazioni). I costi pluriennali sono dati dalla somma di ammortamenti e accantonamenti.

rispetto al gruppo tutto (99.000 euro vs. 83.000).

Gli indici di produttività e redditività riportati nella seconda sezione della tabella 7 informano sulla remunerazione dei singoli fattori produttivi. In questo caso le differenze dei valori tra le aziende biologiche e quelle dell'intero collettivo risultano più contenute, sebbene in molti casi a favore del primo gruppo. Riguardo alla produttività della terra – espressa dalla produzione vendibile a ettaro (PLV/SAU) e dal valore aggiunto a ettaro (VA/SAU) che, rispetto alla prima, esclude i costi correnti –, il primo gruppo presenta valori leggermente superiori, attribuibili ai ricavi aziendali più alti. Con riferimento al lavoro, la differenza di produttività tra i gruppi è un po' più evidente di quella della terra (ma sempre a favore del gruppo biologico), e una differenza dello stesso segno si registra anche per la remunerazione del lavoro familiare, dato che il reddito netto unitario (RN/ULF) risulta sensibilmente superiore per gli agriturismi biologici. Un'ultima indicazione di carattere economico deriva dal rapporto tra reddito e produzione (RN/PLV), che esprime la quota di produzione lorda vendibile disponibile per l'imprenditore dopo aver sottratto tutte le componenti negative di reddito: il valore più basso che si registra per gli agriturismi biologici è conseguente al maggiore livello dei costi già evidenziato.

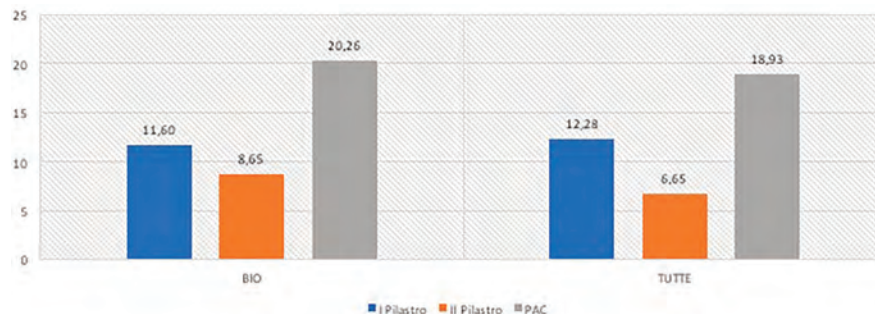
A determinare i risultati economici sopra descritti concorrono i contributi PAC, come mostra il grafico 2, dove è riportata l'incidenza degli aiuti provenienti dal primo (pagamenti diretti e misure di mercato) e secondo pilastro (sviluppo rurale) sul reddito netto degli agriturismi RICA.

Le differenze che si rilevano tra le aziende biologiche considerate e il gruppo di confronto non sembrano particolarmente significative. Il grafico evidenzia come il sostegno, nel complesso, incida in misura relativamente maggiore sul reddito degli agriturismi biologici, incidenza a cui contribuisce il solo sostegno del secondo pilastro, grazie alla misura relativa all'agricoltura biologica.

In definitiva, gli agriturismi biologici rappresentati nella RICA non presentano caratteristiche molto difformi dal complesso delle aziende agrituristiche, sia relativamente alla componente agricola delle attività aziendali che riguardo alla tipologia dei servizi turistici offerti. Differenze significative si rilevano al contrario per gli esiti della gestione che nelle aziende biologiche appaiono particolarmente vantaggiosi per i risultati complessivi aziendali e per la remunerazione del lavoro familiare. Oltre alla componente premium dei prodotti biologici, potrebbero contribuire a spiegare tali risultati i prezzi più elevati dei servizi agrituristiche realizzati nelle aziende biologiche, come evidenziato da uno studio condotto recentemente in Italia (Sidali *et al.*, 2019) che mostra come il con-

Graf. 2

Incidenza dei contributi comunitari sul reddito netto degli agriturismi (%), 2018



Fonte: CREA-RICA

bio tra agricoltura biologica e ospitalità in azienda possa produrre esternalità positive proprio in termini di prezzi di quest'ultima. Riguardo alla contenuta diversità tra le tipologie di aziende, lo studio citato, tra gli altri, dimostra come un'offerta agrituristiche inserita in un contesto agricolo intensivo (come quello zootecnico) risulti poco attraente per un turista sempre più sensibile alle tematiche ambientali e salutistiche.

Ciò potrebbe spingere gli agriturismi convenzionali a adottare tecniche produttive agricole meno intensive e ad aumentare la sostenibilità delle aziende.

6. IL TURISMO RURALE TRA TRANSIZIONE E NUOVA PAC

Il processo di riforma della PAC ha subito una battuta di arresto nel corso del 2019 dovuta: al cambiamento dei componenti della Commissione europea espressione del voto del maggior partito dello stesso anno, al lungo e faticoso dibattito tra Stati membri sull'approvazione del Quadro finanziario pluriennale, e, soprattutto, ai primi sentori di quella che sarebbe stata la crisi pandemica determinata dal Covid-19.

Tutto ciò ha ridefinito il contesto di programmazione per il settore agricolo e le aree rurali che vedrà l'avvio della nuova programmazione solo nel 2023, mentre per il biennio 2021-2022 è previsto un periodo di transizione in cui verranno promulgati i Piani di Sviluppo Rurale 2014-2020 modificati secondo quanto previsto dal Regolamento 2022/2020 sulla transizione della PAC.

Nel periodo di transizione, secondo quanto sancito dal citato Regolamento, verrà attivato anche l'European Union Recovery Instrument (EURI) che servirà a far fronte proprio alle emergenze determinate dalla crisi pandemica.

Ed è proprio dalle disposizioni EURI che potrebbero arrivare le novità più interessanti per il turismo nelle aree rurali, settori tra i più colpiti dalle regole di distanziamento sociale imposte per contenere la diffusione del virus nel corso del 2020. Infatti, per il biennio 2021-2022 si prevede che almeno il 55% delle risorse aggiuntive dell'EURI dovrà essere destinato a misure che promuovono lo sviluppo economico e sociale delle aree rurali. Si tratta di

circa 50 milioni di euro da spendere in due anni per una crescita resiliente e sostenibile dei territori rurali²¹.

Il Regolamento fa anche diversi esempi di misure che potrebbero contribuire all'obiettivo, come le filiere corte e i mercati locali, l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese, il miglioramento della sicurezza sul lavoro, interventi per le energie rinnovabili, l'economia circolare e la bioeconomia, l'accesso alle tecnologie ITC di alta qualità nelle aree rurali.

Nessuna delle azioni è direttamente preposta all'incentivazione del turismo rurale ma tutte possono contribuire a creare condizioni abilitanti per un rilancio del settore, in un'ottica di ripresa economica resiliente, sostenibile e digitale, contributi che si sposano appieno con la Strategia del New Green Deal, strategia che si è data la Commissione europea a guida Von der Leyen.

Con il Recovery Instrument si lancia un ambizioso programma per lo sviluppo dei territori rurali che reinterpreta gli interventi, puntando sulle potenzialità proprie dei territori: non a caso le parole chiave del Recovery sono resilienza e sostenibilità. Come è noto, complice lo smart working, questi territori sono diventati luogo rifugio nel corso dei vari lockdown rivelando le loro potenzialità in termini di qualità della vita ma, nello stesso tempo, evidenziando le lacune infrastrutturali che ancora li caratterizzano. Quindi sarà importante intervenire con programmi specifici che facciano tesoro delle indicazioni emerse a seguito della pandemia e che, se ben gestiti, potrebbero rappresentare un punto di svolta per lo sviluppo dei territori rurali.

7. LE ATTIVITÀ COLLEGATE CON IL TURISMO NELLA POLITICA COMUNE DELLA PESCA

7.1. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

Come già evidenziato nei Rapporti precedenti, ai quali si rimanda per un approfondimento, le attività cofinanziate dal Fondo Europeo per la pesca (FEAMP) e riconducibili al turismo sono rintracciabili prevalentemente:

- nella Priorità 1, mediante il sostegno agli investimenti che contribuiscono alla diversificazione del reddito dei pescatori, tramite lo sviluppo di attività complementari, compresi investimenti a bordo, turismo legato alla pesca sportiva, ristorazione, servizi ambientali legati alla pesca e attività pedagogiche relative alla pesca²²;
- nella Priorità 4, mediante l'incentivazione dello sviluppo sostenibile delle zone di pesca e acquacoltura sulla base di un approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo (Community Led Local Development, CLLD) e la previsione di gruppi di azione locale per la pesca (Fisheries Local Action Group, FLAG).

In merito all'attuazione del Programma Operativo, la Relazione di attuazione annuale (MIPAAF, 2020) mostra che, al 31 dicembre

2019, gli impegni di spesa ammontano a oltre 497 milioni di euro (di cui 281 milioni in quota UE) e i pagamenti sono di oltre 316 milioni di euro, con una incidenza sull'ammontare programmato pari al 32%.

Per la Priorità 4 gli impegni complessivi sono di oltre 42 milioni di euro e i pagamenti effettuati sono di oltre 17 milioni di euro (20% delle risorse programmate).

Al conseguimento delle azioni previste all'interno della Priorità 4, come già accennato, contribuiscono anche i 53 FLAG²⁴ selezionati, che interessano 15 regioni italiane e sono localizzati prevalentemente lungo la fascia costiera: 23 nell'area Adriatico-Ionio e 28 lungo le coste del Mar Tirreno (Tudini, 2018). Nell'ambito dei loro Piani di Azione, attraverso i quali vengono attuate le Strategie di sviluppo locale (SSL), i FLAG hanno privilegiato alcuni ambiti tematici di intervento, tra i quali soprattutto lo "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali", cui segue la "Diversificazione economica e sociale connessa ai mutamenti nel settore della pesca", il "Turismo sostenibile" e la "Valorizzazione e gestione delle risorse ambientali e naturali".

Nel corso del 2019, le attività della Misura 4.63, Attuazione di Strategie di Sviluppo Locale di tipo partecipativo (misura di interesse dei FLAG), hanno registrato un notevole incremento: 48 FLAG dei 53 finanziati hanno avviato 327 azioni, che hanno portato a loro volta alla selezione di 404 progetti (55% a regia e 45% a titolarità), di cui molti di impatto sul turismo.

7.2. LE PROSPETTIVE DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE

In relazione alle prospettive per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027, la Commissione europea ha presentato il 12 giugno 2018 la Proposta di regolamento relativo al FEAMP (COM (2018) 390 Final), prevedendo una dotazione complessiva di 6,14 miliardi di euro a prezzi correnti, per sostenere gli obiettivi della Politica comune della pesca (PCP) e della Politica marittima integrata (PMI) dell'UE. In termini di prezzi costanti 2018 il budget proposto ammonta a 5,45 miliardi di euro, circa il 13% in meno rispetto all'attuale periodo escluso il Regno Unito. A seguito della crisi del coronavirus, il 27 maggio 2020 la Commissione ha adottato una proposta rivista del Quadro Finanziario Pluriennale, comprendente un aumento dei finanziamenti per il settore della pesca. Il bilancio proposto per il prossimo FEAMP ammonta a 6,67 miliardi di euro a prezzi correnti, equivalenti a 5,93 miliardi di euro a prezzi 2018, ovvero circa il 5% in meno dell'attuale FEAMP escluso il Regno Unito.

Oltre alla previsione di un Fondo più semplice e flessibile, la proposta della Commissione punta a rafforzare il sostegno a favore degli operatori della piccola pesca e delle comunità costiere, promuovendo la creazione e lo sviluppo di partenariati locali in tutti i settori dell'economia blu, inclusi l'acquacoltura e il turismo.

²¹ Le risorse dell'EURI complessivamente destinate allo sviluppo rurale sono pari a 269,4 e 641,2 milioni di euro rispettivamente per il 2021 e il 2022.

²² Il sostegno previsto dall'art. 30 (Diversificazione e nuove forme di reddito) del Regolamento FEAMP è concesso ai pescatori che presentano un piano aziendale per lo sviluppo delle loro nuove attività e che possiedono competenze professionali adeguate acquisibili tramite gli interventi finanziati a norma dell'art. 29 (Promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale), paragrafo 1, lettera a). Inoltre, l'art. 44 (Pesca nelle acque interne e fauna e flora nelle acque interne) prevede al paragrafo 4 che, al fine di promuovere la diversificazione delle attività dei pescatori dediti alla pesca nelle acque interne, il FEAMP può sostenere la diversificazione tramite il passaggio da attività di pesca nelle acque interne ad attività complementari alle condizioni previste all'art. 30.

La Proposta mira a semplificare l'attuazione del Fondo, introducendo un'architettura basata sui seguenti elementi: quattro priorità, settori di sostegno, nessuna misura predefinita o norma di ammissibilità a livello di Unione, condizioni e restrizioni per determinati settori, indicatori di risultato per la valutazione della performance.

In base alla Proposta, il Regolamento non stabilisce misure prescrittive ma descrive i vari settori oggetto di sostegno e chiede agli Stati membri di predisporre un programma nazionale indicando i mezzi più adeguati a conseguire le priorità individuate. I programmi dovranno essere approvati dalla Commissione che, a questo scopo, elaborerà per ciascun bacino marino un'analisi con l'indicazione dei punti di forza e le carenze comuni rispetto al conseguimento degli obiettivi della PCP.

Nell'ambito della nuova Priorità 3, finalizzata a "Consentire la crescita di un'economia blu sostenibile e promuovere la prosperità delle comunità costiere", il Fondo vuole offrire strumenti per promuovere partenariati tra attori locali che contribuiscano alla vitalità delle comunità e delle economie delle regioni costiere e interne. Si prevede, pertanto, un sostegno a favore dello sviluppo locale di tipo partecipativo, un approccio che stimola la diversificazione economica in un contesto locale grazie allo sviluppo di attività di pesca e acquacoltura costiere e interne e di un'economia blu sostenibile. Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo dovranno aiutare le comunità locali a sfruttare più efficacemente e a trarre vantaggio dalle opportunità offerte dall'economia blu sostenibile, mettendo a frutto e valorizzando le risorse umane, sociali, culturali e ambientali. Ogni partenariato locale dovrebbe pertanto rispecchiare l'asse principale della strategia garantendo una partecipazione equilibrata e un'adeguata rappresentanza di tutti i pertinenti portatori di interessi dell'economia blu locale sostenibile.

8. CONCLUSIONI

Fino a marzo 2020 l'attuazione delle politiche di sviluppo pur se con fatica, seguiva il suo corso. Le istituzioni chiamate ad attuare i Programmi di sviluppo rurale lavoravano, parallelamente, su due fronti: la gestione ordinaria degli investimenti cofinanziati dai Programmi di sviluppo rurale 2014-2020; l'avanzamento del dibattito sulla proposta di Riforma della politica di sviluppo rurale posto 2020.

Come indicato nel presente contributo, da marzo 2020 si è entrati in fase emergenziale: la Pandemia Covid-19 ha colpito duramente l'Europa e in modo drammatico il nostro Paese, sia sul piano sanitario che economico. Il dibattito sulla nuova Riforma ha subito un arresto e tutte le energie sono state convogliate a contrastare l'impatto dell'emergenza epidemiologica sul comparto agricolo e rurale, intervenendo sui Programmi in corso.

Il blocco del turismo ha gravato fortemente sulle strutture ricettive, bloccando, di fatto, anche l'operato degli agriturismi e delle attività collaterali. Su questo fronte, pur se con qualche ritardo, al fine di garantire la continuità delle attività, sono stati varati

degli interventi volti a compensare, pur se in maniera relativa, i potenziali introiti che sono venuti a mancare. Lo spostamento dei flussi turistici verso mete interne del Paese, pur se movimentato da fattori contingenti che si spera siano al più presto superati, andrebbe meglio approfondito al fine di verificarne la sua sostenibilità nei prossimi anni, e trasformare così un momento di crisi in un'opportunità di sviluppo del settore (Morvillo & Becheri, 2020). E questo perseguendo anche un maggiore allineamento delle strategie adottate dalle politiche pubbliche verso gli effettivi fabbisogni della domanda e dell'offerta del comparto turistico nelle aree rurali. Si tratta, in altre parole, di porre l'intervento pubblico a sostegno di un sistema turistico rurale più flessibile, più rispettoso dell'ambiente e capace di adattarsi ai cambiamenti; di fare propria una visione alternativa che superi una visione settoriale degli interventi, a favore di un approccio più ampio che, nel suo complesso, punti a garantire la sostenibilità ambientale, economica, sociale e culturale delle aree rurali. È una sfida che la nuova politica di sviluppo rurale dovrà fare sua per poter effettivamente contribuire ad una inversione di marcia dei processi di depauperamento che ancora interessano le aree rurali.

BIBLIOGRAFIA

- Abitabile, C., & De Leo, S. (2020). *La diversificazione nelle aziende biologiche, BIOREPORT 2019, Rete Rurale nazionale*. CREA.
- Adamo, M. (Ed.) (2020). *Imprese rurali e emergenza Sanitaria. Un'indagine sulle aree GAL del Piemonte*, Rapporto tematico realizzato nell'ambito dell'attività di Valutazione del PSR 2014-2020 della Regione Piemonte.
- Bartolini, F., Brunori, G., & Andreoli, M. (2014). Le determinanti della diversificazione dei redditi aziendali: il caso della Toscana. In *Agriregionieuropa*, anno 10, 39.
- Berti, G., Ara, A., & Brunoni, G., (2011). *La governance del turismo rurale. Strategie per la valorizzazione degli itinerari tematici in Liguria, Sardegna, Toscana e Corsica*. Quaderno n.11, Laboratorio di studi rurali Sismondi, Pisa.
- Buonocore, R., Fratto, F., Galasso, A., Hausmann, C., Selmi, U., & Tummolo, D. (2018). *Agriturismo e multifunzionalità. Scenario e prospettive*. Rapporto 2018, Rete Rurale Nazionale, ISMEA.
- Caré V., & Varia, F. (2020). La risposta delle Autorità di Gestione dei PSR all'emergenza epidemiologica da Covid-19. In *PianetaPSR*, 90. Disponibile su: www.pianetapsr.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2364.
- De Sanctis, C. (2020). Agricoltura e agriturismo gravemente colpiti dal Covid 19: gli interventi di sostegno, Commercialista telematico, 20 maggio 2020. Disponibile su: www.commercialistatelematico.com/articoli/2020/05/agriturismi-e-turismo-gravemente-colpiti-dal-covid-19.html
- De Maria, M. (2014). *La sostenibilità ambientale dell'agricoltura biologica*, BioReport 2013, Rete Rurale Nazionale 2007-2013, Roma, (pp. 91-100).

- Di Napoli, R. (2018). L'approccio Leader, turismo rurale e capitale territoriale: alcuni esempi cap. 5.2. In E. Becheri, R. Micera & A. Morvillo (Eds.), *XXII Rapporto sul turismo italiano*. Napoli: Rogiosi Editore.
- Mipaaf (2020). *Quadro di intervento comune di sostegno per l'agriturismo, le fattorie didattiche e l'agricoltura sociale*. Roma.
- Mipaaf (2020). *Relazione di attuazione annuale per il FEAMP 2019* (RAA 2019).
- Morvillo, A., & Bacheri, E., (Eds.) (2020). *Dalla crisi alle opportunità per il futuro del turismo in Italia. Supplemento alla XXIII Edizione del Rapporto sul turismo italiano*. Napoli: Rogiosi Editore.
- Privitera, D. (2010). The importance of organic agriculture in tourism rural, *Applied Studies*. In *Agribusiness and Commerce*, 4(1-2), pp. 59-64.
- RRN (2020). PSR 2014-2020. Report di avanzamento della spesa pubblica dei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020. Terzo trimestre 2020. Roma, ottobre 2020. Disponibile su: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/20567>.
- Schermer, M., & Kirchengast, Ch. (2008). Eco-Regions: How to link organic farming with territorial development, 16th IFOAM Organic World Congress. Modena, 16-20 Giugno, 2008.
- Sidali, K. L., Spitaler, A., & Schamel, G. (2019). Agritourism: A Hedonic Approach of Quality Tourism. Indicators in South Tyrol. In *Sustainability*, 11(3.747).
- Tarangioli, S., & Di Napoli, R. (2018). Il LEADER e il turismo rurale nella programmazione 2014-2020, Cap. 5.2, par. 4. In E. Becheri, R. Micera & A. Morvillo (Eds.), *XXII Rapporto sul turismo italiano*. Napoli: Rogiosi Editore.
- Tudini, L. (2018). Pesca e turismo nella politica comunitaria per la pesca, Cap. 5.2, par. 5. In E. Becheri, R. Micera & A. Morvillo (Eds.), *XXII Rapporto sul turismo italiano*. Napoli: Rogiosi Editore.
- Weltin, M., Zasada, I., Franke, C., Piorra, A., Raggi, M., & Viaggi, D. (2017). Analysing behavioural differences of farm households: An example of income diversification strategies based on European farm survey data. In *Land Use Policy*, 62, pp. 172-184. Disponibile su: doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.11.041.
- Zanetti B. (Ed.) (2015). *Repertorio dei progetti di cooperazione 2007-2013*, Rete Rurale Nazionale, Roma.

IL TURISMO COME OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO PER LE AREE INTERNE DEL PAESE*

Anna Ceci, Oriana Cuccu, Anna Misiani e Sabrina Lucatelli

“ Dalla vetta non si va in nessun posto, si può solo scendere”
(Mauro Corona)

1. INTRODUZIONE

L'Accordo di Partenariato 2014-2020 (AP) definisce le Aree Interne come “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali”¹. L'assunto teorico alla base di tale approccio è che il territorio italiano si caratterizza per la presenza di una rete di centri urbani fitta e differenziata che offre servizi essenziali e che funge da “attrattore”, raccogliendo importanti bacini d'utenza, la cui capacità di usufruire di servizi è migliore quanto più essi vi sono vicini. In generale, dunque, l'AP identifica in prima istanza la natura di Area interna nella “lontananza” dai servizi essenziali²: maggiore è la distanza di un Comune dal proprio polo di riferimento, maggiore è il livello di perifericità, più complessa è la fruizione di servizi essenziali e peggiore può essere la qualità della vita dei cittadini.

Sulla base della distanza di ogni Comune dal proprio Polo di gravitazione più prossimo, espressa in termini di tempi effettivi di percorrenza, sono clusterizzati i restanti Comuni in: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra-periferiche. La distanza è misurata in termini di tempi effettivi di percorrenza.

Per contrastare la fragilità potenziale delle Aree interne e il rischio di declino demografico dei relativi territori, nel 2014 è stata definita la Strategia Nazionale (SNAI), un'azione diretta alla realizzazione di progetti di sviluppo locale con il sostegno di fondi europei 2014-2020³ e risorse nazionali, la cui governance è affidata al Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI)⁴.

Come previsto nell'AP, la Strategia è stata avviata sperimentalmente in alcuni territori (c.d. Aree-progetto) attraverso un percorso strategico di tipo partecipativo in cui hanno avuto un ruolo attivo amministrazioni centrali ed enti territoriali.

Il territorio complessivo delle Aree-progetto, in totale 72, conta un numero 1.061 Comuni (13,4% del totale Italia), per una superficie di circa 51.000 kmq (corrispondente al 17% della superficie totale italiana) in cui vivono circa 2 milioni di abitanti (3,3% del totale Italia).

Al 31 ottobre 2020, risultano approvate dal Comitato Tecnico Aree Interne 66 Strategie di Area, per un valore complessivo di interventi programmati pari a circa 1,1 miliardi di euro. In particolare, 66 Aree (evidenziate in verde scuro nella Fig. 1) dispongono della Strategia finale approvata e, di queste, 33 Aree hanno sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro, passaggio fondamentale che permette di avviare la fase attuativa degli interventi.

Questo Capitolo illustra lo stato di avanzamento della Strategia, con particolare riferimento alle 72 Aree-progetto, ed è articolato in quattro paragrafi, oltre il presente paragrafo introduttivo.

Il primo paragrafo propone un quadro descrittivo dei flussi turistici e culturali rilevati nelle 72 Aree Interne nel triennio 2017-2019, utilizzando elaborazioni ad hoc realizzate dall'Istat. I dati non tengono conto dei pesanti effetti sui flussi turistici e sulla domanda culturale della crisi associata al Covid-19 in quanto i dati relativi al 2020 a livello comunale non sono ancora disponibili al momento del rilascio del presente contributo.

Il secondo paragrafo illustra le scelte dei territori in tema di valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica

* Con il contributo di Susanna Costantini, Antonio Profeta, Maura Rianna, Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento Politiche per la Coesione, Comitato Tecnico Aree Interne e di Daniela Venanzi e Maria Flora Salvatori del team OpenCoesione.

¹ Accordo di Partenariato 2014-2020 (cfr. 1.1.4 “Sfide territoriali”), opencoesione.gov.it/it/adp_2014_2020/.

² I Centri di offerta di servizi (o Poli) sono quei Comuni (o un aggregato di Comuni confinanti, c.d. Poli intercomunali) in grado di offrire simultaneamente i seguenti servizi:

- un'articolata offerta scolastica secondaria superiore;
- un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) di I livello;
- una stazione ferroviaria di livello Platinum, Gold o Silver.

³ Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

⁴ Si tratta di un organismo interministeriale istituito con Delibera CIPE del 28/1/2015 e coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha il compito di implementare la SNAI e i processi di selezione delle Aree. Fanno parte del CTAI rappresentanti di: Agenzia per la Coesione Territoriale e dei Ministeri Mef, Miur, Mipaaf, Salute, Mlps, Mibact, Mit e per tematiche specifiche da rappresentanti di Mise, Interno e Dipartimento Affari regionali. Il Comitato è inoltre sostenuto, per le rispettive specifiche attività d'interesse, da rappresentanti di Enti e Soggetti tecnici: Crea, Anpal, Istat, Banca d'Italia, Isfort, Invalsi, Infratel e con la collaborazione attiva di Anci- Ifel, Upi e Uncem.

Fig. 1

I territori selezionati e coinvolti nella Strategia Nazionale per le Aree Interne: le 72 Aree-progetto



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe), Presidenza del Consiglio dei Ministri su dati Istat

Legenda figure 1, 2 e 5

Area	Denominazione Area	Area	Denominazione Area	Area	Denominazione Area
1	Val Bormida, Piemonte	25	Appennino Piacentino Parmense, Emilia-Romagna	49	Alto Medio Sannio, Molise
2	Val D'Ossola, Piemonte	26	Basso Ferrarese, Emilia-Romagna	50	Cilento Interno, Campania
3	Val di Lanzo, Piemonte	27	Alta Valmarecchia, Emilia-Romagna	51	Tammaro-Titerno, Campania
4	Valli Maira e Grana, Piemonte	28	Valdarno, Valdisieve, Mugello, Val Bisenzio, Toscana	52	Alta Irpinia, Campania
5	Bassa Valle, Valle D'Aosta	29	Casentino-Valtiberina, Toscana	53	Vallo di Diano, Campania
6	Gran Paradis, Valle D'Aosta	30	Garfagnana-Lunigiana, Toscana	54	Alta Murgia, Puglia
7	Alto Lago di Como e Valli del Lario, Lombardia	31	Area Nord-Est, Umbria	55	Gargano, Puglia
8	Appennino Lombardo – Oltrepo Pavese, Lombardia	32	Sud-Ovest Orvietano, Umbria	56	Monti Dauni, Puglia
9	Valchiavenna, Lombardia	33	Valnerina, Umbria	57	Sud Salento, Puglia
10	Alta Valtellina, Lombardia	34	Appennino Basso Pesarese e Anconetano, Marche	58	Alto Bradano, Basilicata
11	Tesino, PA Trento	35	Piceno, Marche	59	Marmo Platano, Basilicata
12	Val di Sole, PA Trento	36	Alto Maceratese, Marche	60	Mercure Alto Sinni Val Sarmento, Basilicata
13	Contratto di Foce – Delta del Po, Veneto	37	Alta Tuscia, Lazio	61	Montagna Materana, Basilicata
14	Spettabile Reggenza, Veneto	38	Monti Reatini, Lazio	62	Ionico – Serre, Calabria
15	Comelico, Veneto	39	Monti Simbruini, Lazio	63	Grecanica, Calabria
16	Agordino, Veneto	40	Valle del Comino, Lazio	64	Sila e Presila, Calabria
17	Alta Carnia, Friuli Venezia-Giulia	41	Alto Aterno Gran Sasso Laga, Abruzzo	65	Reventino – Savuto, Calabria
18	Dolomiti Friulane, Friuli Venezia-Giulia	42	Basso Sangro – Trigno, Abruzzo	66	Nebrodi, Sicilia
19	Canal del Ferro - Val Canale, Friuli Venezia-Giulia	43	Subequana, Abruzzo	67	Terre Sicane, Sicilia
20	Alta Valle Arroscia, Liguria	44	Valfino – Vestina, Abruzzo	68	Val Simeto, Sicilia
21	Antola Tigullio, Liguria	45	Valle del Giovenco-Valle Roveto, Abruzzo	69	Calatino, Sicilia
22	Beigua SOL, Liguria	46	Mainarde, Molise	70	Madonie, Sicilia
23	Val di Vara, Liguria	47	Fortore, Molise	71	Alta Marmilla, Sardegna
24	Appennino Emiliano, Emilia-Romagna	48	Matese, Matese	72	Gennargentu-Mandrolisai, Sardegna

e offre una ricostruzione delle risorse finanziarie programmate per Natura, Cultura, Turismo con riferimento alle 66 Aree che dispongono di una Strategia approvata.

Il terzo paragrafo offre un'analisi dei progetti rientranti negli Accordi di programma quadro (APQ) relativi alla Strategia nazionale Aree Interne censiti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-RGS-IGRUE), riferiti alla data del 30 giugno 2020 e pubblicati sul portale OpenCoesione.

L'ultimo paragrafo presenta un focus sulle prospettive della Strategia Nazionale nel prossimo ciclo di programmazione con riferimento alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica, realizzato alla luce dell'avanzamento dei lavori per la predisposizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

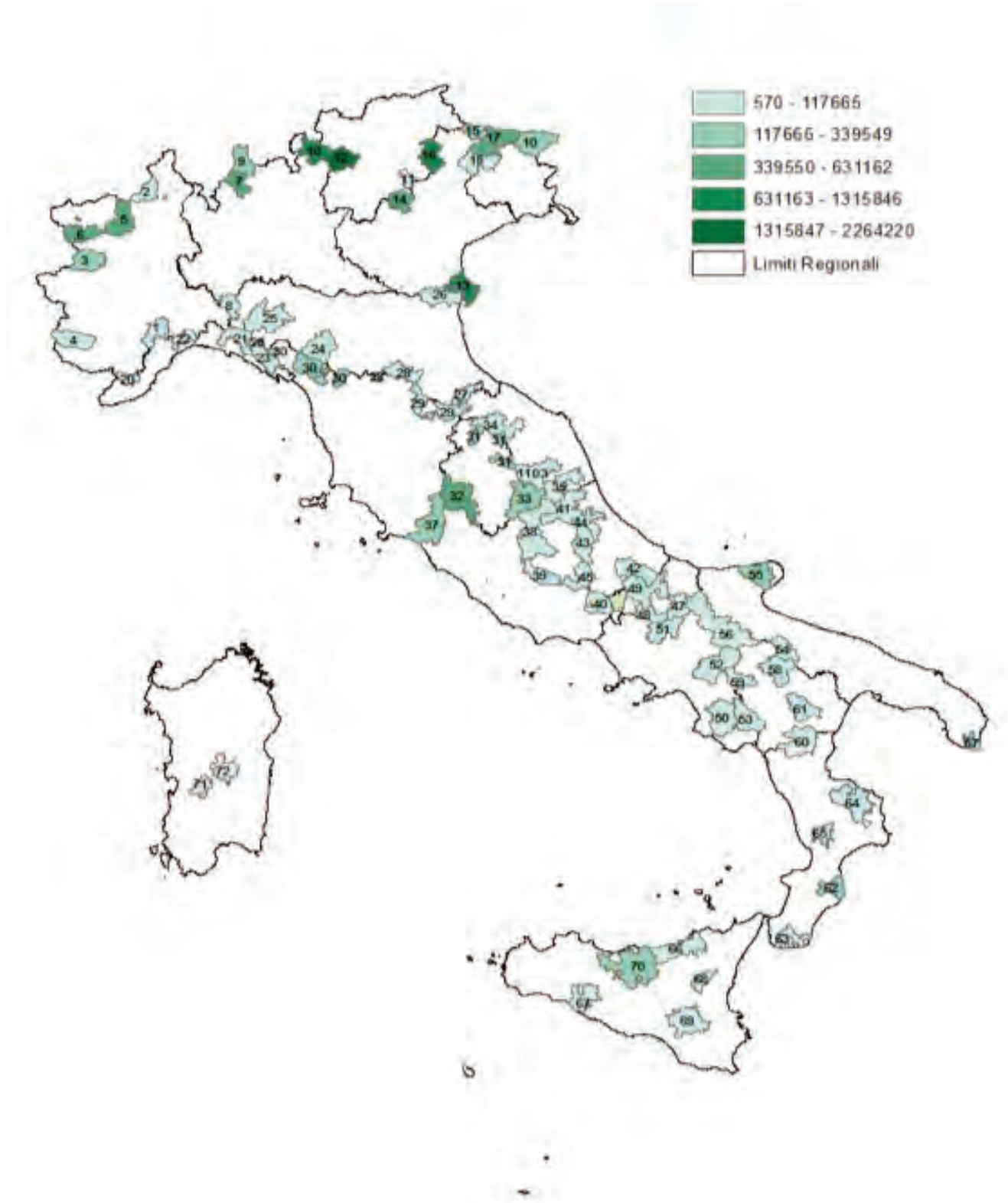
2. FLUSSI TURISTICI E FRUIZIONE CULTURALE E NELLE AREE INTERNE

Quello turistico è un settore chiave nelle Aree Interne, non solo perché si tratta di territori con un ricchissimo patrimonio naturale e culturale che attrae annualmente milioni di persone, ma anche perché sono terre che richiamano sempre più, soprattutto negli ultimi anni, chi è alla ricerca delle tradizioni, della cultura e del senso del luogo.

I dati disponibili confermano la valenza strategica del settore nelle 72 Aree Interne (Fig. 2): nel 2019 il flusso turistico supera i 3,6 milioni di arrivi e più di 13,3 milioni di presenze nei circa 300 mila posti letto distribuiti in strutture alberghiere ed extralberghiere. Nel quadriennio 2016-2019 si evidenzia una crescente attrattività di tali territori (Fig. 3), collegata principalmente alla ricchezza di ri-

Fig. 2 (vedi Legenda pag. 3)

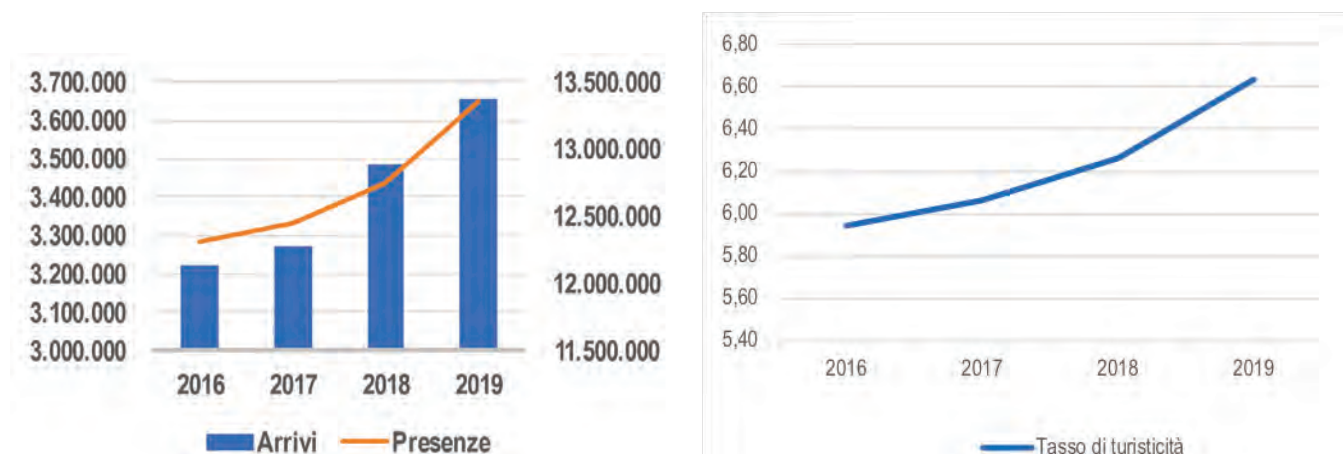
La domanda turistica nelle 72 Aree Interne. Anno 2019 (Numero totale di presenze, valori assoluti)



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati Istat

Fig. 3

Arrivi, presenze e tasso di turisticità nelle 72 Aree Interne – Anni 2016-2019



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati Istat

sorse naturali e culturali e alla presenza di filiere agroalimentari di qualità. I dati disponibili purtroppo non consentono ancora di formulare ipotesi sull'impatto nel 2020 della pandemia Covid-19 sui flussi turistici delle Aree Interne, quadro che l'Istat ha ricomposto con domini di stima significativi per ora solo a livello nazionale⁵. Rispetto al 2018 si conferma il trend crescente dei flussi turistici nelle 72 Aree interne sia in termini di arrivi (+ 4,9%, circa 170 mila visitatori in più) che di presenze (+4,8%, in valore assoluto oltre 600 mila pernottamenti in più). Si mantiene intorno a 3,7 notti la permanenza media, e continua la dinamica positiva del tasso di turisticità, calcolato considerando le giornate di presenza complessive nell'insieme degli esercizi ricettivi per abitante (pari a 6,6 nel 2019 a fronte del 6,3 rilevato nel 2018).

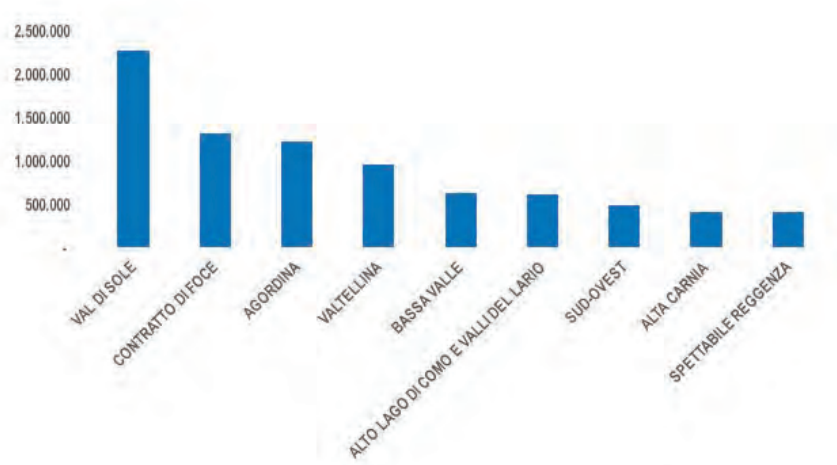
Sulla base dei livelli della domanda e del tasso di turisticità, calcolato come numero di giorni per abitante, si possono individuare quattro cluster in cui raggruppare Aree con caratteristiche simili in termini di attrattività turistica.

Il primo gruppo si compone di nove Aree (Fig. 4), in cui si concentra nel 2019 il 62% dei flussi turistici complessivi (+2,7% rispetto all'anno precedente); si tratta di un gruppo di territori in cui il numero di presenze supera la quota di 400 mila presenze, il tasso di turisticità medio è pari a 32 giornate per abitante e in cui la permanenza media, in generale, è superiore a quella degli altri territori. Osservando le caratteristiche di tali

Aree, si trova conferma del fatto che la domanda turistica sembra attratta dalle qualità naturalistiche del territorio e/o dell'offerta locale (natura, sport e tempo libero); si tratta di territori collocati in prevalenza nel Nord del Paese come la Val di Sole in Trentino Alto Adige (2,3 milioni di presenze, con una permanenza media pari a 5 notti), la Foce del Po (Contratto di Foce) e l'Agordina (in entrambi i territori veneti si rilevano su circa 1,2 milioni di presenze, cui corrisponde una permanenza media pari rispettivamente a 7 e 4 giorni), la Valtellina in Lombardia (962 mila presenze), la Bassa Valle in Val d'Aosta (631

Fig. 4

La domanda turistica nelle 72 Aree Interne con un flusso turistico superiore a 400 mila presenze. Anno 2019 (Numero totale di presenze, valori assoluti)



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe), Presidenza del Consiglio dei Ministri su dati Istat

⁵ Per approfondimenti si veda <https://www.istat.it/it/archivio/242017>.

mila presenze), l'Alto Lago di Como in Lombardia (618 mila presenze), il Sud-Ovest Orvietano in Umbria (490 mila presenze), l'Alta Carnia in Friuli Venezia Giulia (407 mila presenze) e, infine, la Spettabile Reggenza nella Regione Veneto (401 mila presenze).

Il secondo gruppo raccoglie il 25% dei flussi turistici complessivi delle 72 Aree Interne: si tratta di territori in cui si rileva un numero di pernottamenti annui che va da 100 mila a 399 mila (+7,7% rispetto all'anno precedente), una permanenza media di 3,9 giorni e un tasso di turisticità pari a 8 giornate per abitante. Sono 14 le Aree che raggiungono tali flussi turistici come, per citarne alcune, il Gran Paradis in Val d'Aosta (360 mila pernottamenti), il Sud Salento in Puglia (340 mila), la Val Nerina in Umbria (290 mila), il Gargano in Puglia (287 mila) e l'Alta Tuscia nel Lazio (271 mila).

Nella maggioranza delle Aree nel 2019 il flusso turistico è compreso tra 20 mila e 99 mila presenze l'anno (+11,4 rispetto all'anno precedente): sono 30 Aree, dove in media il tasso di permanenza, come l'anno precedente, è pari a circa 3 notti e quello di turisticità di 2 giorni per abitante.

Infine, appaiono poco attrattive dal punto di vista turistico le restanti 18 Aree, caratterizzate da un flusso turistico che non supera le 19 mila presenze: considerati nel loro insieme si tratta di territori in cui il numero di pernottamenti annui – peraltro in diminuzione rispetto al 2018 – supera di poco le 145 mila presenze, la permanenza media è di un paio di giorni e il tasso di turisticità medio di 0,3 notti per abitante.

Rispetto alla fruizione del patrimonio culturale, secondo i dati pubblicati dall'Istat⁶ nel 2019 l'Italia dispone complessivamente di un patrimonio museale statale e non statale composto da 4.880 tra musei, aree archeologiche e monumenti.

In nove casi su dieci si tratta di musei non statali, che da soli hanno attratto nell'anno oltre 72 milioni di visitatori; se a questi sommiamo gli accessi alle strutture statali arriviamo a un numero complessivo di visitatori nei musei superiore alle 129 milioni unità, per un valore medio per istituto pari a circa 29 mila. Il patrimonio museale statale e non statale fruibile nelle 72 Aree Interne rappresenta il 10% della ricchezza complessiva nazionale: si tratta in particolare di 483 strutture, per lo più di proprietà di regioni ed enti locali, che hanno attratto nell'anno circa 2,5 milioni di persone, con un numero medio di visitatori per istituto pari a 5,5 mila unità (Figg. 5 e 6).

Nel 2019 si assiste a una tenuta generale nel Paese della platea di visitatori rilevati negli ultimi anni, sebbene con un ritmo meno marcato e non omogeneo nei territori (Fig. 7): rispetto all'anno precedente ci sono oltre 1,5 milioni di visitatori in più.

Nei territori delle 72 Aree Interne ciò corrisponde a un'inversione di tendenza della flessione degli accessi che si rileva ormai da tempo: infatti, il numero di visitatori aumenta di circa il 6%, seppure non raggiunga nell'anno il picco dei 3 milioni di accessi del 2017.

Le prime 10 Aree per numero di musei e istituti similari statali sono: Bassa Valle (val d'Aosta) Sud-Ovest Orvietano (Umbria), Monti Simbruini (Lazio), Vallo di Diano (Campania), Val Marecchia (Emilia-Romagna), Agordina (Veneto), Casentino-Valtiberina (Toscana), Appennino Basso pesarese e anconetano (Marche), Alta Tuscia (Lazio) e Ionico-Serre (Calabria), che insieme raccolgono quasi il 60% dei visitatori di musei e istituti similari delle 72 Aree. L'analisi della distribuzione dei visitatori nelle strutture museali, realizzata osservandone l'attrattività nel 2019, ha consentito di realizzare un focus per gruppi omogenei di Aree a seconda del numero di visitatori censiti.

Il primo gruppo include un numero esiguo di Aree che hanno una notevole capacità attrattiva: si tratta di territori con un elevatissimo numero di visitatori (superiore a 100 persone), tra cui spiccano due Aree che svettano oltre la quota di 200 mila visitatori nell'anno, come la Bassa Valle in Val d'Aosta (oltre 431 mila visitatori nei 18 musei censiti, in aumento del 9% rispetto all'anno precedente) e il Sud Ovest Orvietano in Umbria (quasi 233 mila visite nei 25 musei d'area).

Altri territori superano la quota di 100 mila visitatori nel 2019: si tratta dei Monti Simbruini nel Lazio, in cui i musei sono stati visitati nel 2019 da 133 mila persone, del Vallo di Diano in Campania (9 musei censiti da cui sono stati attratti oltre 107 mila visitatori) e della Val Marecchia in Emilia-Romagna (12 musei con un numero di visitatori inferiore a 107 mila).

Il secondo gruppo di territori raggruppa le Aree in cui il numero di visitatori è compreso tra 50 mila e 99 mila. Nell'insieme si tratta di territori in cui sono situati 77 musei e istituti similari (16% del totale) fruiti nel 2019 da quasi 600 mila visitatori (29% del totale), cui corrisponde un numero medio di visite per istituto superiore a 9,5 mila persone. Appartengono a tale gruppo Aree come l'Agordina in Veneto (96 mila visitatori dei 5 musei, tra cui il Museo della Grande Guerra in Marmolada, importante catalizzatore di visitatori), il Casentino-Valtiberina in Toscana (95 mila visitatori dei 12 musei), il Basso Ferrarese in Emilia-Romagna (81 mila visitatori dei 3 musei) e l'Alta Tuscia nel Lazio (80 mila visitatori).

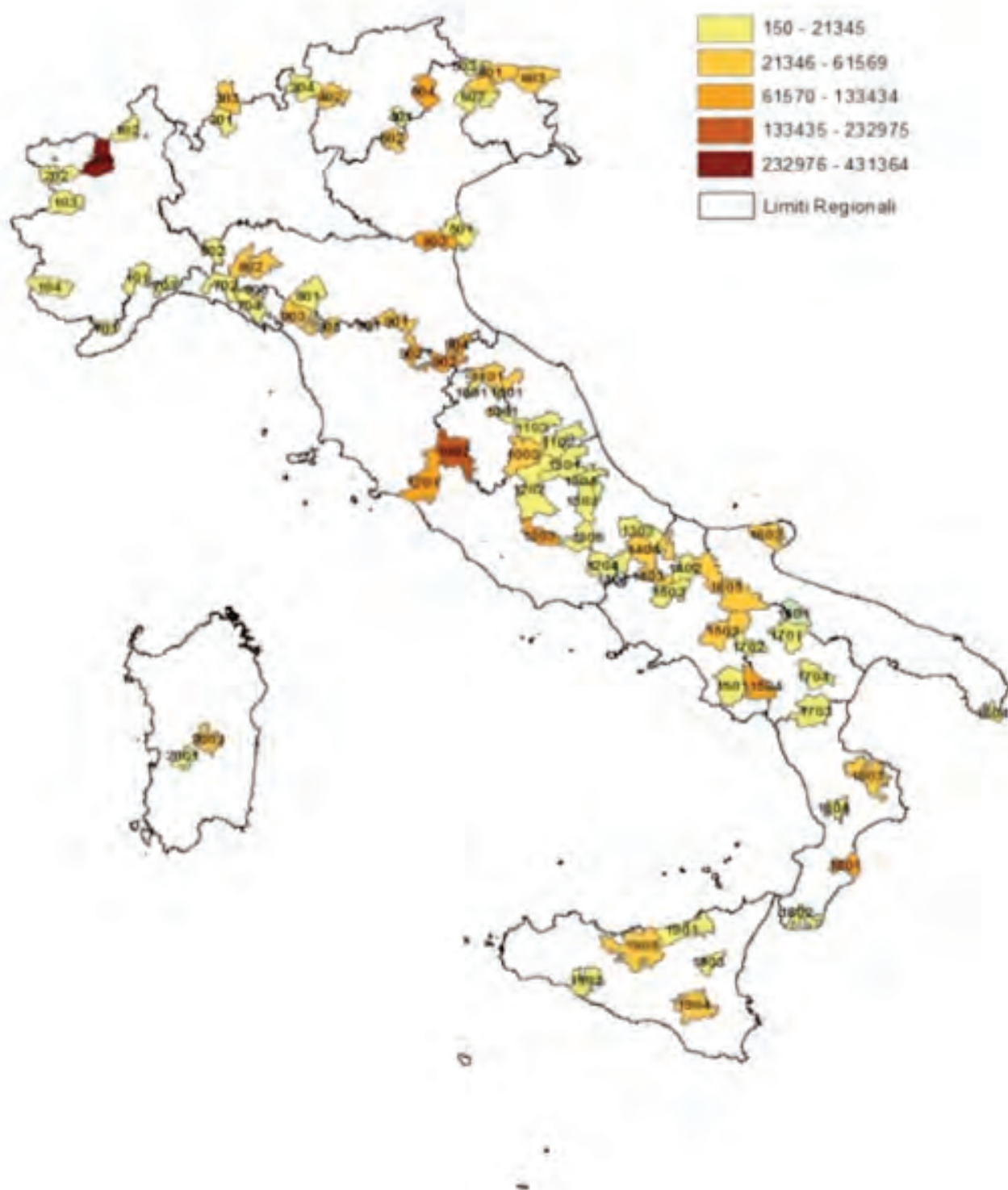
Territori come l'Alto medio Sannio in Molise, le Madonie in Sicilia o l'Alta Carnia in Friuli Venezia-Giulia appartengono al terzo cluster, in cui il flusso di visite è compreso tra i 20 mila e i 49 mila unità: si tratta di un gruppo che complessivamente attrae nei suoi 154 musei (32% del totale) circa 600 mila visitatori (24% del totale), in cui il numero di visitatori per istituto è pari a circa 5 mila unità. Si distingue in questo gruppo l'Area del Gargano in Puglia con un numero medio di visitatori per istituto stabilmente superiore a quota 9 mila, oltre al Matese in Molise, che invece ha superato tale soglia proprio nel 2019.

Infine, l'ultimo gruppo è popolato dalle restanti Aree che, pur avendo un numero elevato di musei e istituti similari (179, pari al 37% del totale), raccoglie in termini solo il 10% del totale dei visitatori delle 72 Aree Interne (poco più di 2 mila visitatori per istituto).

⁶ Per approfondimenti si veda <https://www.istat.it/it/archivio/251882>.

Fig. 5 (vedi Legenda pag. 3)

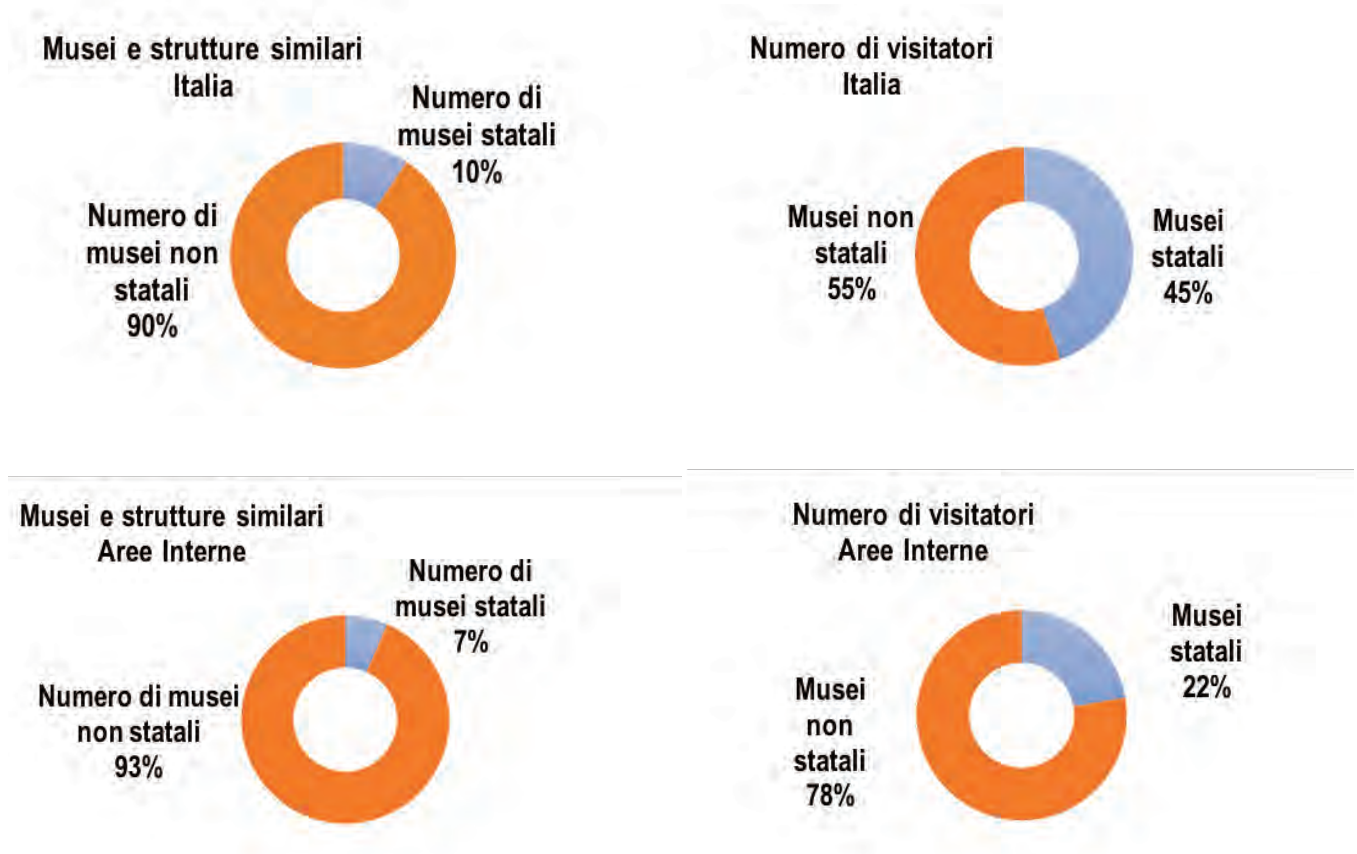
La domanda culturale del patrimonio museale statale e non statale nelle 72 Aree Interne. Anno 2019 (Numero totale visitatori, valori assoluti)



Fonte: Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati Istat

Fig. 6

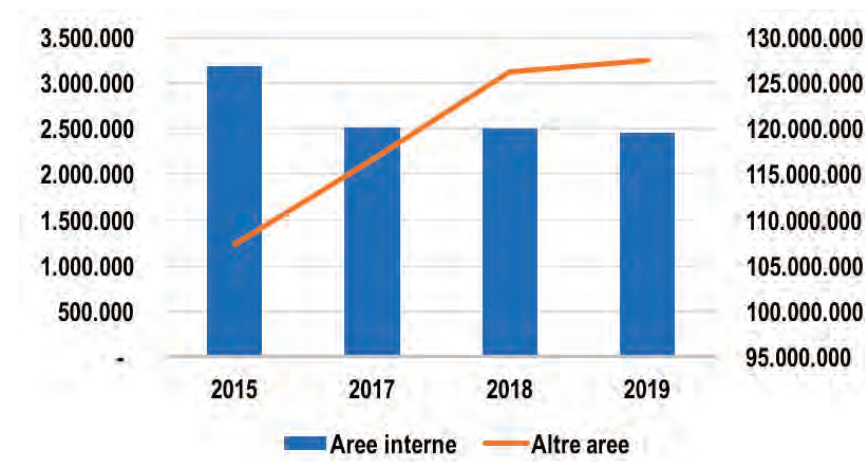
Patrimonio museale in Italia e nelle 72 Aree interne: musei e visitatori nel 2019



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati Istat

Fig. 7

Numero di visitatori di musei e istituti simili nelle 72 Aree Interne - Anni 2015-2019



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati Istat

3. LE STRATEGIE DI AREA PER LA VALORIZZAZIONE TERRITORIALE E L'ATTRATTIVITÀ TURISTICA

3.1. QUADRO D'INSIEME

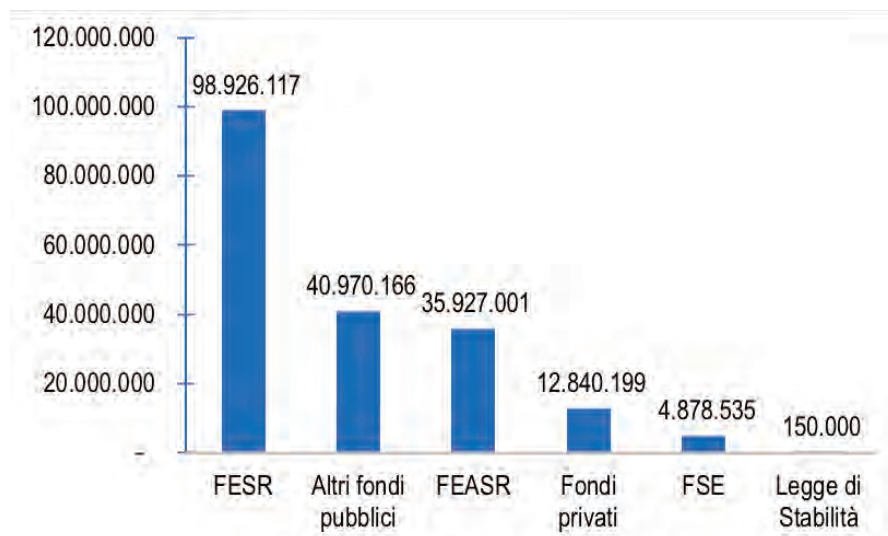
Da una lettura dei piani finanziari delle 66 Strategie d'Area approvate al 31 ottobre 2020 emerge che gli interventi programmati con la finalità di aumentare l'attrattività turistica del patrimonio culturale e naturale ammontano complessivamente a circa 196 milioni di euro (Fig. 8), che corrispondono al 18% del totale delle risorse che finanziano le strategie (circa 1,1 miliardi di euro).

Gli interventi programmati sono in larga parte sostenuti con i fondi strutturali (FESR principalmente) e gestiti dalle amministrazioni regionali nell'ambito dei rispettivi Programmi Operativi Regionali 2014-2020; tuttavia, le Strategie sono sostenute anche con altre risorse, in prevalenza pubbliche, di fonte sia nazionale, come la Legge di Stabilità e il Fondo Sviluppo e Coesione, sia regionale; a queste si aggiunge anche una più contenuta componente di risorse private (Fig. 9).

Tra le Aree che investono maggiori risorse finanziarie per la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e per lo sviluppo turistico spiccano i Monti Dauni in Puglia, che mobilita oltre 24 milioni di euro (31,7% del valore della strategia), circa la metà dei quali destinati alla riqualificazione delle strutture ricettive e dei servizi.

Fig. 9

Strategie d'Area approvate: allocazione finanziaria nell'ambito Natura, Cultura e Turismo per fonte di finanziamento (in euro). Dati aggiornati al 31 ottobre 2020

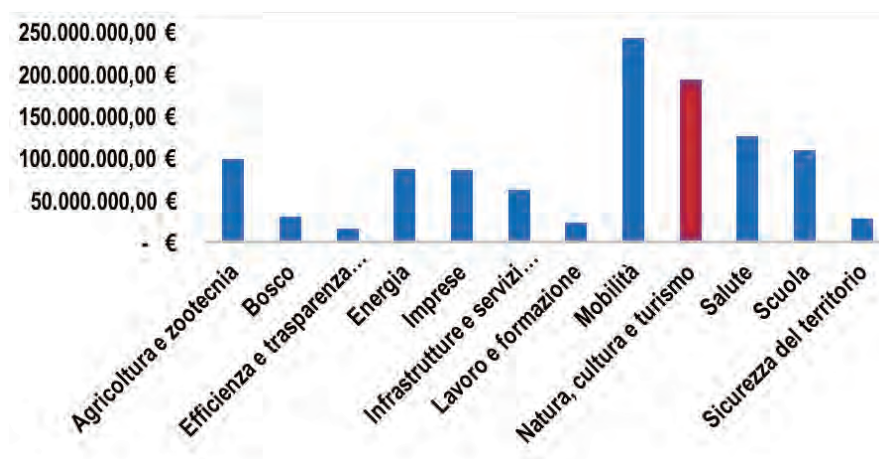


Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoE)

Altre Aree hanno programmato investimenti compresi tra 4 e 7 milioni di euro per la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e di sviluppo turistico: in Campania (Alta Irpinia e Alto Medio Sannio), Basilicata (Alto Bradano, Mercure Alto Sinni e Montagna Materana), Lombardia (Val Chiavenna, Alta Valtellina, Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese, Alto lago di Como), Umbria (Area Nord Est Umbria), Marche (Alto Maceratese, Ascoli Piceno), Emilia Romagna (Appennino Emiliano), Lazio (Alta Tuscia e Monti Simbruini), Puglia (Gargano) e Veneto (Contratto di Foce Delta del Po).

Fig. 8

Strategie d'Area approvate: allocazione finanziaria complessiva per ambito di intervento (in euro). Dati aggiornati al 31 ottobre 2020



Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoE)

In alcuni casi (Monti Simbruini, Alto Maceratese, Ascoli Piceno e Nord-est Umbria) l'investimento in questi ambiti tematici supera il 40% del valore complessivo dei progetti della Strategia d'area.

Nelle 66 Strategie approvate al 31 ottobre 2020 i temi della valorizzazione territoriale e dell'attrattività turistica hanno un peso molto rilevante dal punto di vista finanziario: basti pensare che in 43 Strategie l'ambito Natura, Cultura e Turismo attira il 25% delle risorse complessive rivolte allo sviluppo territoriale (in 28 Strategie la percentuale sale al 40%). Ci sono inoltre tre Strategie (Alta Murgia, Alta Tuscia e Gargano) che hanno investito tutte le risorse dedicate alla componente per lo sviluppo nelle politiche di valorizzazione delle risorse naturali, culturali e turistiche dei territori. Nel complesso, le tipologie di azione proposte sono abbastanza articolate: si va dall'adeguamento e la valorizzazione del

patrimonio culturale e ambientale, con particolare attenzione alla sentieristica (cammini, percorsi ciclabili, itinerari), alla gestione integrata delle risorse turistiche locali, culturali e ambientali, attraverso imprese già esistenti o di nuova costituzione, dalla creazione di reti o altre forme di collaborazione tra imprese della filiera, anche con il coinvolgimento di aziende appartenenti ad altri settori, alla ristrutturazione e rifunzionalizzazione e gestione di borghi, seconde case o altri immobili di proprietà pubblica; dalla comunicazione e la promozione del territorio e della sua identità locale, anche attraverso l'impiego di strumenti digitali, all'organizzazione di eventi per accrescere l'attrattività del territorio e il coordinamento delle proposte esistenti attraverso un calendario unico, dalla formazione specifica per operatori e studenti alla valorizzazione dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali di qualità. Un ulteriore ambito di intervento finanziato dalle Strategie riguarda la salvaguardia, la tutela, la conservazione e la valorizzazione di aree di particolare interesse naturalistico attraverso strumenti di monitoraggio e azioni di riqualificazione ambientale. Nel medio e lungo periodo, i principali risultati attesi sono il miglioramento degli standard di offerta del patrimonio locale e il riposizionamento sul mercato turistico come destinazioni di maggiore *appeal* per la domanda e un aumento dei flussi turistici e del numero di visitatori presso i siti di interesse naturale e culturale. È interessante notare che in molte Strategie d'Area si siano programmate azioni sinergiche per favorire la mobilità dei residenti attraverso l'utilizzo del trasporto pubblico collettivo e la mobilità dei turisti anche incrementando forme di mobilità lenta e sostenibile. A titolo esemplificativo, si segnalano due interventi:

- l'intervento di recupero di alcune stazioni ferroviarie sulla tratta Lucca-Aulla nella strategia dell'Area Garfagnana-Lunigiana (Toscana), in cui le stazioni sono individuate come "porte di accesso" a una serie di servizi: poli di riferimento per il pendolarismo scolastico e lavorativo, punti di supporto alla logistica del trasporto merci, snodo di scambio intermodale, fulcro di attività connesse alla accoglienza turistica e alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali;
- l'intervento previsto dalla Strategia dell'Area del Matese (Molise) che prevede la realizzazione di infrastrutture per una mobilità dolce (pista ciclabile e rete sentieristica), in grado di collegare i centri cittadini dell'Area, l'importante sito archeologico di Altilia e altri luoghi da valorizzare sul territorio.

3.2. LE SCELTE STRATEGICHE DELLE AREE

Quattro Strategie di Area esemplificano in modo particolare le scelte operate in tema di valorizzazione delle risorse naturali, culturali e di sviluppo turistico: Gargano (Puglia), Val di Lanzo (Piemonte), Gran Sasso Valle Subequana (Abruzzo) e Canal del Ferro – Val Canale (Friuli Venezia-Giulia).

La Strategia dell'Area del Gargano in Puglia (in cui si contano 5 Comuni con circa 36 mila abitanti) fa perno sul ricco patrimonio storico, culturale e soprattutto naturale del Parco Nazionale del Gargano, avendo programmato il 40% delle risorse (complessivamente pari a circa 6,7 milioni di euro) per la valorizzazione turi-

stica del territorio, e per sviluppare un'offerta di ospitalità integrata con l'area limitrofa in cui sono presenti le più rinomate mete del turismo balneare. In questa chiave vanno letti gli interventi finanziati dalla Regione Puglia a valere sul FESR, diretti a realizzare un punto unico di accesso alla fruizione del territorio, attraverso l'utilizzo della tecnologia più avanzata, con l'obiettivo di migliorare la fruizione del patrimonio artistico, culturale e naturale sia in loco sia a distanza, attraverso la possibilità di condurre visite virtuali. A sostegno della strategia in ambito turistico, assumono forte rilevanza anche gli interventi diretti a qualificare l'offerta, di rafforzamento delle competenze, di formazione tecnica e professionale specializzata, in raccordo con la Scuola secondaria superiore e il sistema della formazione professionale sia nel campo delle ICT che nella progettazione, definizione e promozione di piani di sviluppo turistico e promozione del territorio. Tra le Aree che hanno puntato in modo deciso sul riscatto del proprio territorio, attraverso interventi volti a favorire il turismo, va annoverata l'Area Val di Lanzo, in Piemonte (provincia di Torino), che coinvolge 19 Comuni, per una superficie totale pari a quasi 700 Km².

L'Area è particolarmente ricca di risorse naturalistiche e paesaggistiche: si pensi alle maestose testate delle Valli Grandi e d'Ala, al complesso Glaciale del Pian della Mussa, alla Valle di Viù, alle Grotte di Pugnetto e al Parco naturale colle del Lys. Inoltre, si tratta di un territorio particolarmente adatto alla pratica di numerosi sport, sia estivi (parapendio, escursionismo, cicloturismo, arrampicata, Kayak, canyoning, pesca sportiva) che invernali (nel territorio insistono infatti, stazioni sciistiche, percorsi di scialpinismo, itinerari per racchette di neve o sci di fondo ed altro ancora). Non meno importanti i luoghi della cultura: nella zona sono presenti aree archeologiche, percorsi sindonici; vi è inoltre un considerevole patrimonio museale ed ecomuseale, con esposizioni etnografiche e tematiche di notevole interesse. Gli interventi previsti nella Strategia si muovono all'interno di due direttrici strettamente collegate: da un lato, si tratta di misure volte alla valorizzazione del patrimonio naturalistico e culturale dell'Area, attraverso l'ampliamento e la sistemazione della rete sentieristica, la realizzazione di bivacchi per ristoro e pernottamento degli escursionisti, l'attivazione di percorsi cicloturistici per un turismo "dolce"; dall'altro, vi sono interventi finalizzati a creare una rete tra tutti gli operatori del territorio, pubblici e privati, per superare la frammentazione dell'attuale offerta turistica che non consente al turista di fruire delle bellezze del territorio in maniera completa. In questo quadro, si inserisce l'introduzione di un biglietto di accesso cumulativo che permetterà al turista di visitare due o più strutture museali a un prezzo ridotto e nell'arco di più giornate, prolungando in tal modo la propria permanenza in loco o eventualmente ritornando più volte sull'area nel caso di un'utenza di prossimità, insieme allo sviluppo di servizi digitali per il turismo, attraverso la realizzazione di un'apposita applicazione per dispositivi mobili. Condizioni di partenza molto simili caratterizzano l'Area Gran Sasso Valle Subequana, situata in Abruzzo e composta da 24 Comuni, con una popolazione complessiva di 8.744 abitanti per una superficie territoriale di 650 Km². Nonostante la fragilità connessa a un decremento demografico particolarmente intenso, si tratta e di territori con potenzialità

di sviluppo a livello turistico, sia sotto l'aspetto naturalistico che del patrimonio culturale. Nell'Area sono presenti due parchi naturali, gli altipiani di Campo Imperatore e del Sirente, i fiumi Aterno e Tirino, le foreste del Sirente e si contano 198 chiese, 45 castelli, 86 palazzi storici, 17 borghi di rilievo e ben 5 aree archeologiche. Tuttavia, allo stato attuale, sia l'offerta che la domanda turistica sono ancora deboli e la ricettività alberghiera è particolarmente ridotta.

Questa Strategia d'area si contraddistingue per la promozione di centri multi-servizi che ospitano attività a beneficio della comunità – quali ad esempio bar-giornalino o mini libreria – all'interno di spazi pubblici di proprietà degli enti locali ("Borghi vivi") e per il miglioramento dell'accessibilità e fruibilità al patrimonio culturale ("Beni culturali per tutti").

La quarta e ultima Area oggetto di attenzione è l'Area Canal del Ferro – Val Canale, in Friuli Venezia-Giulia, composta da 8 Comuni su 882,97 Km² con una popolazione al 2018 di 10.230 abitanti. Il territorio è molto ricco sia dal punto di vista naturalistico, stretto tra le Alpi Carniche e le Alpi Giulie, sia dal punto di vista storico e culturale, con testimonianze che spaziano dall'età romana, al Medioevo, alla presenza veneziana, fino alla Prima guerra mondiale.

La Strategia di Area punta ad un rilancio del territorio attraverso il turismo che, ad oggi, sconta una bassa dotazione infrastrutturale (in termini di ricettività, rete sentieristica e servizi) e una forte concorrenza oltre confine (Carinzia e Slovenia). Tra le infrastrutture presenti, attira crescente interesse la Ciclovia Alpe Adria Radweg (CAAR), un tracciato transfrontaliero a lunga percorrenza (da Salisburgo a Grado), tra i più spettacolari itinerari cicloturistici europei. La Ciclovia attraversa quasi tutti i comuni facenti parte dell'area interna, con un percorso recuperato dal vecchio sedime ferroviario.

In questa cornice si inseriscono interventi diretti a supportare il consolidamento in chiave innovativa delle PMI, a sostenere la creazione di nuove imprese, a concedere bonus occupazionali per assunzioni a tempo indeterminato e con apprendistato professionalizzante in favore dei settori collegati alla valorizzazione e/o utilizzo delle risorse naturali e ambientali dell'Area.

Di particolare rilievo la lettura integrata di un ambito della strategia che mira a migliorare i servizi legati alla pista ciclabile "Alpe Adria", attraverso:

- l'estensione della rete al Comune di Resia, sede del Parco Naturale delle Prealpi Giulie;
- la realizzazione di punti di sosta multifunzionali nei punti strategici del territorio, e comunque laddove la modalità di trasporto ferroviario si incrocia con quella cicloturistica, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo della cosiddetta "mobilità lenta";

- il miglioramento dell'offerta ricettiva con forme di ospitalità extra-alberghiera, anche favorendo l'introduzione di nuovi servizi rispetto alla mera ospitalità, al fine di soddisfare esigenze di un nuovo modo di "fare turismo" (come il cicloturismo), e di rendere tale comparto competitivo rispetto a quello di altre aree, anche d'oltralpe.

4. LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE NEL SISTEMA NAZIONALE DI MONITORAGGIO

La progressiva alimentazione del Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM)⁷ con dati e informazioni sugli interventi programmati nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne consente di illustrare il quadro di insieme sui progetti realizzati o in corso di realizzazione negli ambiti Natura, Cultura e Turismo⁸. L'universo di riferimento delle analisi è composto dai progetti inclusi negli Accordi di programma quadro (APQ) in attuazione delle singole Strategie di Area.

Il Sistema di Monitoraggio registra ad oggi ancora pochi interventi direttamente riconducibili alle Strategie d'area approvate, anche a causa anche di alcune criticità iniziali nelle procedure di alimentazione del sistema stesso.

Complessivamente, i progetti monitorati al 30 giugno 2020 in associazione alla SNAI a sostegno dell'attrattività turistica sono poco più di 120, cui corrisponde un costo pubblico di poco superiore a 25 milioni di euro (circa il 0,2% del totale investimenti in Natura, Cultura e Turismo) e un ammontare dei pagamenti pari a poco più di 5 milioni di euro. La Fig. 10 mostra l'articolazione per fonte finanziaria⁹ dei progetti, per i quali si osserva una netta prevalenza delle risorse comunitarie (FESR) nell'ambito dei Programmi Operativi 2014-2020.

Per numero di progetti, ammontare di risorse investite e pagamenti effettuati prevale la componente tematica Turismo (70 progetti in attuazione, cui corrisponde un costo pubblico complessivo di circa 10 milioni di euro, pari al 40% del totale), (Fig. 11).

Gli interventi in questo ambito sono per lo più rivolti al sostegno della ricettività e dell'ospitalità locale e della valorizzazione dei territori in chiave di fruizione turistica, come nel caso, in Valle d'Aosta, del progetto per la realizzazione della pista ciclabile nella Bassa Valle per promuovere una mobilità alternativa e creare un percorso turistico volto a valorizzare i beni storico-culturali e naturali del territorio, o le misure di marketing turistico avviate nell'Area Interna veneta Spettabile Reggenza, per promuovere forme di turismo cd. "attivo" (cicloturismo, trekking, orienteering, sci di fondo, escursionismo invernale) incentivate attraverso appositi investimenti in beni e servizi per la valorizzazione del patrimonio naturale di tali territori.

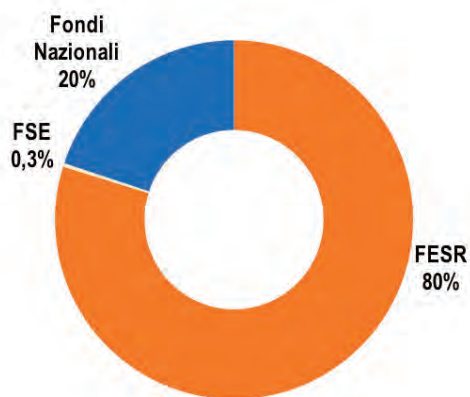
⁷ Il Sistema di monitoraggio (SNM) è gestito dall'Ispettorato Generale per i Rapporti con l'Unione Europea della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF-RGS-IGRUE), e viene alimentato a livello di singolo progetto dai Sistemi Informativi Locali di tutte le Amministrazioni titolari di Piani o Programmi finanziati da risorse della coesione sulla base di regole e standard condivisi. I dati di monitoraggio sono disponibili in formato opendata sul portale OpenCoesione (<https://opencoesione.gov.it/>).

⁸ Per maggiori informazioni di dettaglio sulla metodologia utilizzata per definire il perimetro "Natura, Cultura, Turismo" oggetto delle analisi di questo paragrafo si rimanda al paragrafo 5.1 del Rapporto.

⁹ Ci si riferisce al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), alle risorse nazionali dei programmi Operativi Complementari (POC) e alle risorse nazionali stanziate dalle diverse leggi di stabilità a favore della Strategia nazionale delle aree interne (SNAI).

Fig. 10

Natura, Cultura, Turismo: i progetti delle Strategie d'Area per fonte finanziaria. Dati aggiornati al 30 giugno 2020



	"Numero di progetti"	"Costo pubblico (milioni di euro)"	"Impegni (milioni di euro)"	"Pagamenti (milioni di euro)"
FESR	92	20.523	17.205	5.120
FSE	1	81	81	67
Fondi nazionali*	29	4.994	1.033	263
Totale	122	25.598	18.320	5.449

* I Fondi nazionali comprendono le risorse a valere sul Fondo di rotazione e sulla Legge di Stabilità
Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Analizzando le caratteristiche degli interventi per tipologia di sostegno emerge che, in generale, nei tre ambiti che compongono il perimetro Natura, Cultura e Turismo (Tab. 1), prevale la realizzazione di opere e di lavori, che assorbono oltre il 60% del finanziamento pubblico. In particolare, il quadro degli investimenti risulta così articolato:

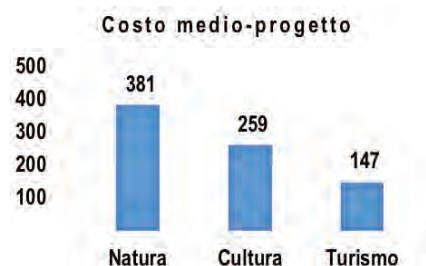
- i progetti censiti nel sistema di monitoraggio nell'ambito Cultura sono per lo più indirizzati a realizzare opere e impiantistica (il 59% degli interventi cui corrisponde l'86% delle risorse pubbliche programmate) per l'ammodernamento di centri e altre infrastrutture culturali o il recupero di immobili storici (come gli interventi in Valchiavenna per quasi 2 milioni di euro sul Centro culturale a Madesimo e sul Palazzo Vermate-Franchi a Piuro nella provincia di Sondrio), così come la realizzazione di musei e altri spazi dedicati ai servizi culturali (ad es. nei Monti Dauni dove sono in corso interventi per 1,6 milioni di euro nel centro culturale di Anzano, il museo archeologico e il cineteatro a Sant'Agata, il Palazzo Caracciolo a Volturara Appula) o la realizzazione di percorsi e itinerari a carattere storico-culturale (come gli interventi per oltre 1 milione di euro nell'Area della Montagna Materana per la realizzazione del si-

stema museale diffuso intitolato alla figura di Carlo Levi ad Aliano con il correlato "parco scenografico", o ancora, la valorizzazione di aree archeologiche (come nel Sud Ovest Orvietano dove sono in attuazione interventi dal costo di 350.000 euro nell'area archeologica di Coriglia a Castel Viscardo e nella necropoli di Montecchio nella provincia di Terni). Rilevanti sono anche gli interventi per l'acquisizione di beni e di servizi per la Cultura: qui si evidenzia nuovamente la Montagna Materana con investimenti per 250.000 euro per realizzare il "Montagna Experience - I Festival della Montagna", consistente in una serie di eventi, manifestazioni e tradizioni in vari luoghi e fortemente connesse con le peculiarità dell'area interna. Un ultimo cenno anche alla categoria degli incentivi erogati in ambito culturale, tra cui quelli per un totale di 200.000 euro nel Nord Est Umbria a beneficio di alcuni operatori privati e di realtà associative locali nel quadro dell'iniziativa "Montone all in", che vede la realizzazione di un percorso di visita immersiva della chiesa di San Francesco, di eventi culturali e dell'allestimento tecnologico per l'ex mattatoio a Montone nella provincia di Perugia;

Fig. 11

Natura, Cultura, Turismo: i progetti delle Strategie d'Area per ambito tematico. Dati aggiornati al 30 giugno 2020

	"Numero di progetti"		"Costo pubblico (milioni di euro)"		"Impegni (milioni di euro)"		"Pagamenti (milioni di euro)"	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Cultura	37	30%	9.575	37%	6.710	37%	1.589	29%
Natura	15	12%	5.716	22%	3.950	22%	1.340	25%
Turismo	70	57%	10.307	40%	7.660	42%	2.520	46%
Totale	122	100%	25.598	100%	18.320	100%	5.449	100%



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Tab. 1

Natura, Cultura, Turismo: i progetti delle Strategie d'Area per ambito tematico e per tipologia di sostegno. Dati aggiornati al 30 giugno 2020

	Numero di progetti		Costo pubblico		Pagamenti	
	Valori assoluti	Composizione %	Valori assoluti	Composizione %	Valori assoluti	Composizione %
Cultura	37	100%	9.575.261	100%	1.589.174	100%
Beni e servizi	10	27%	1.083.000	11%	227.344	14%
Incentivi	5	14%	234.351	2%	93.741	6%
Opere	22	59%	8.257.909	86%	1.268.089	80%
Natura	15	100%	5.716.428	100%	1.340.194	100%
Beni e servizi	1	7%	500.000	9%	-	0%
Incentivi		0%		0%		0%
Opere	14	93%	5.216.428	91%	1.340.194	100%
Turismo	70	100%	10.306.581	100%	2.519.973	100%
Beni e servizi	6	9%	3.906.272	38%	429.083	17%
Incentivi	58	83%	4.274.662	41%	1.952.405	77%
Opere	6	9%	2.125.646	21%	138.485	5%
Totale complessivo	122	100%	25.598.269	100%	5.449.342	100%
Beni e servizi	17	14%	5.489.272	21%	656.428	12%
Incentivi	63	52%	4.509.013	18%	2.046.146	38%
Opere	42	34%	15.599.984	61%	2.746.769	50%

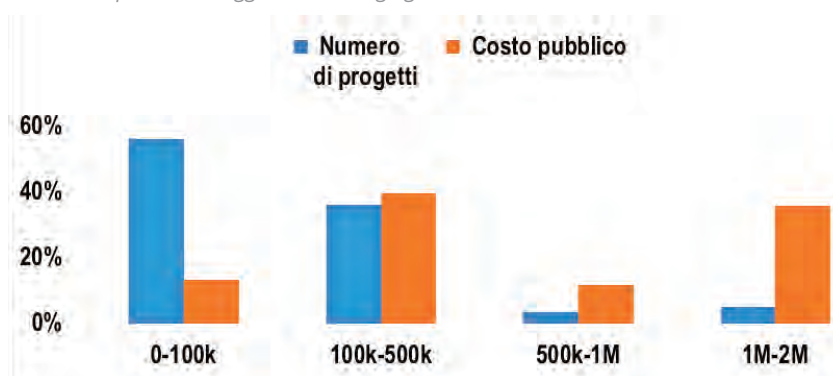
Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) su dati OpenCoesione

- anche gli interventi in ambito Natura sono sostanzialmente volti a realizzare lavori e opere (93% dei progetti, che assorbono oltre il 92% del finanziamento pubblico attivato), per lo più riguardanti le piste ciclabili, la sentieristica e i percorsi di montagna, come nel Basso Sangro Trigno (Abruzzo) dove sono stati attivati oltre 500.000 euro diversi per progetti di ripristino di sentieri e connessi servizi, fruibili a piedi e in bicicletta sia da coloro che abitano tali zone, sia da turisti che nel periodo estivo si recano nei percorsi e nelle aree attrezzate montane (Sentiero lungo i Crinali del Vento, Trekking e biking lungo il Fiume Aventino, Percorso pedonale di collegamento Juvanum-Monte di Maio, Percorso ciclo-pedonale di collegamento Templi Italici-Monte Pizzuto, Bike Park), anche con valenza culturale (Percorso delle incisioni rupestri, Alla scoperta del borgo "Buonanotte" dove sono state realizzate opere di architettura ed installazioni di arte contemporanea);
- gli interventi avviati in ambito turistico sono invece realizzati sostanzialmente attraverso incentivi (83% dei progetti, cui corrisponde il 41% del finanziamento complessivo destinato al settore); per questa componente si distinguono le 38 operazioni attivate in Val Chiavenna per quasi 3 milioni di euro a favore di strutture ricettive e di ospitalità, anche nel settore extralberghiero, di ristorazione e di produzioni tipiche della tradizione lo-

cale. Notevole anche il set di incentivi del valore complessivo di quasi un milione di euro concessi nell'area Spettabile Reggenza a sostegno di alcune attività ricettive per lo più di tipo alberghiero e di servizi collegati. Rispetto alla componente progettuale dedicata alla realizzazione di opere e lavori, molto più modesta per incidenza finanziaria (poco più del 21% del finanziamento pubblico complessivo), vale la pena ricordare l'investimento di circa 1,3 milioni di euro nella Bassa Valle dedicato alla creazione di percorsi di mobilità dolce e sostenibile per la fruizione turistica delle aree a valenza naturalistica (pista ciclabile della Bassa Valle, Percorso ciclopedonale intercomunale della media valle del Lys). La dimensione finanziaria degli interventi mostra il prevalere di progetti di piccola dimensione: il 56% dei progetti ha un costo inferiore a 100 mila euro e il 36% rientra in un intervallo compreso tra 100 e 500 mila euro (Fig. 12). I progetti in attuazione superiori a 500 mila euro sono realizzati negli ambiti Cultura e Natura. Tra gli interventi più importanti sul piano della dimensione del sostegno finanziario rientra l'iniziativa di valorizzazione del Forte di Oga, che fa parte della Strategia d'Area Alta Valtellina in Lombardia. Il Forte è una struttura militare realizzata a inizi 900 nel territorio del Comune di Valdisotto e il progetto prevede il recupero e la riqualificazione di alcuni ambienti al fine di favorirne la fruizione da parte di visitatori e scolaresche.

Fig. 12

Natura, Cultura, Turismo: i progetti delle Strategie d'Area per dimensione finanziaria e per classe di importo. Dati aggiornati al 30 giugno 2020



Fonte: Elaborazioni Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)-NUVAP su dati OpenCoesione

Tra le misure infrastrutturali disegnate dalle Strategie d'area in attuazione in campo naturalistico spicca, sempre in Alta Valtellina, un'iniziativa dalla dimensione finanziaria superiore al milione di euro per la creazione di un percorso ciclabile in quota (1900 mt) e la realizzazione di raccordi a servizio di rifugi e alpeggi.

In campo turistico, infine, sono in attuazione progetti realizzati attraverso incentivi e contributi agli operatori economici e altri soggetti privati della filiera di settore, in cui prevale la piccola dimensione: il 67% delle iniziative, infatti, non supera i 100 mila euro di finanziamento pubblico.

Rispetto alla distribuzione territoriale delle iniziative censite nel Sistema di Monitoraggio, la gran parte dei progetti in attuazione si riferisce alle Aree interne localizzate nelle regioni settentrionali del Paese (76%), cui corrisponde un finanziamento pubblico totale superiore a 18 milioni di euro.

5. PROSPETTIVE NELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

Nel corso del 2020 sono state realizzate le attività per definire i contenuti della nuova programmazione 2021-2027. A livello delle istituzioni europee sono proseguiti i lavori per ciò che attiene il negoziato sulle proposte dei Regolamenti e del Quadro Finanziario Pluriennale – che si dovrebbe concludere nelle prime settimane del 2021, mentre in ambito nazionale ha preso concreto avvio la predisposizione dell'Accordo di Partenariato (a seguito del confronto partenariale svoltosi nel 2019 con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche di Coesione), e si è aperto il relativo confronto tecnico con i servizi della CE¹⁰.

L'impostazione strategica della politica di coesione UE 2021-2027 si articola in cinque Obiettivi di Policy, tra cui l'OP 5 – *Un'Europa più vicina ai cittadini* interamente dedicato a sostenere la definizione, l'aggiornamento e l'attuazione da parte di coalizioni locali di strate-

gie territoriali che potranno essere realizzate sia in ambito urbano sia in altri tipi di territori. Tra le componenti settoriali che possono alimentare queste strategie, i Regolamenti indicano esplicitamente la cultura, il patrimonio culturale, e il turismo. Con specifico riferimento all'OP 5 le questioni principali emerse in sede di confronto partenariale nazionale, prese in carico dall'Accordo di Partenariato Italia – UE 2021-2027 5 hanno riguardato ruolo e forma dei futuri di progetti integrati definiti e gestiti da e con le comunità locali nelle politiche urbane e in quelle per le aree interne. A tal riguardo è condiviso il rilievo assegnato all'esperienza in corso con la Strategia Nazionale, segnalando l'importanza di mantenerne in futuro alcuni prin-

cipali caratteri distintivi, in particolare rispetto alla definizione delle aree target in base alla lontananza da adeguati livelli di servizi essenziali e alle dinamiche di spopolamento, all'impostazione dell'intervento di progetto integrato sui temi del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali per le persone e le comunità, alla costruzione dell'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte, al fine di stabilizzare confini e sforzi collettivi anche di là della durata attuativa dello specifico progetto integrato. È emersa altresì la necessità da un lato, indirizzare il ciclo del il progetto integrato verso una maggiore efficacia – accorciando i tempi che intercorrono tra la costruzione della strategia e l'effettiva attuazione dei progetti – e, dall'altro, di contestualizzarlo in un impegno di policy di più ampio respiro, nella consapevolezza che il modello del progetto integrato d'area non può essere il solo strumento di intervento per una sfida così ampia.

L'inquadramento dell'intervento sulle Aree Interne nel futuro Accordo di Partenariato 2021-2027 si basa su alcuni assunti riguardanti:

- la continuità del sostegno ai presidi di comunità nei territori interni, fondamentali per la tenuta complessiva del sistema-Paese, per la produzione di servizi ecosistemici, la manutenzione attiva del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali e culturali, secondo l'approccio attivo su sviluppo economico e accesso a servizi già promosso dalla SNAI;
- la definizione delle caratteristiche operative e amministrative degli strumenti attraverso indicazioni condivise su atti e procedure formali per la programmazione e l'attuazione delle strategie territoriali e dei relativi progetti integrati saranno definite, con l'obiettivo di favorire la semplificazione, l'omogeneità delle procedure e la certezza delle tempistiche;
- l'accompagnamento dalla fase di sperimentazione della SNAI alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale per le aree interne, con proprie dotazioni e regole di funzionamento;

¹⁰ Per una panoramica aggiornata su questi argomenti si rimanda al primo contributo della presente Sezione 5 di questo Rapporto, ove si si descrive anche la struttura dei nuovi Obiettivi di Policy (OP) previsti dai Regolamenti, con un dettaglio sulle principali opportunità di investimento specificamente previste per i settori della cultura, del patrimonio culturale e del turismo.

- il potenziamento del supporto agli attori territoriali impegnati nel disegnare, aggiornare e attuare le strategie per progetti integrati anche attraverso strutture di presidio stabile nelle amministrazioni nazionali e/o regionali.

Le linee strategiche del nuovo Accordo di Partenariato definiscono anche alcuni ambiti prioritari verso cui orientare la dimensione territoriale delle diverse componenti settoriali, tra cui la cultura e il turismo, affinché le strategie possano effettivamente concorrere al conseguimento degli obiettivi di sviluppo socio-economici nelle città e gli altri territori previsti dall'OP 5.

I contenuti delle strategie si dovranno concentrare su alcuni obiettivi principali:

- nelle città, l'ampliamento di servizi ai cittadini, la creazione di nuove attività economiche e culturali e la rivitalizzazione di quelle esistenti, con particolare attenzione nelle periferie e in altre aree caratterizzate da fenomeni di disagio e degrado socio-economico, la riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e l'innovazione delle politiche per l'abitare;
- nelle aree interne, si confermano come essenziali i servizi per l'istruzione, la salute (anche in ottica di integrazione socio-sanitaria), la mobilità, e azioni per la localizzazione produttiva e la creazione di lavoro. Le priorità d'intervento coinvolgono obiettivi specifici connessi ad altri Obiettivi di Policy, quali ad esempio: servizi digitali e iniziative a favore di imprese (OP 1 – Un'Europa più Smart); qualità ambientale e transizione ecologica e la mobilità sostenibile da collegare all'incremento della modalità collettiva, condivisa e non inquinante (OP 2 – Un'Europa più verde); servizi per i cittadini, le comunità e per l'inclusione sociale (OP 4 – Un'Europa più sociale).

In questo contesto gli interventi nel campo della cultura e del patrimonio possono svolgere un ruolo strategico nei progetti di valorizzazione territoriale, concorrendo essi ad obiettivi di rivitalizzazione, partecipazione e inclusione sociale, di riqualificazione della città storica, di rigenerazione urbana, sulla base di principi di sostenibilità sociale ed economica. Gli interventi nel campo del turismo sostengono la valorizzazione integrata di risorse naturali, culturali e paesaggistiche, e delle produzioni locali, dell'accoglienza e dell'ospitalità, attraverso approcci intersettoriali per promuovere un turismo sostenibile e responsabile delle destinazioni, orientato sia alla domanda di prossimità domestica e sia alla domanda internazionale.

Nei territori a maggiore concentrazione di beni confiscati alla criminalità, collegandosi con le strategie tematiche di livello regionale e nazionale, possono definirsi percorsi di rilancio sociale e/o produttivo a partire dalla valorizzazione di immobili particolarmente significativi per potenzialità economiche e simbolicità.

Tali obiettivi, prioritariamente sostenuti dal FESR, si realizzano pienamente solo con l'integrazione del FSE+ negli interventi per lo sviluppo territoriale locale, dando seguito alla scelta di coinvolgimento pieno dei diversi attori delle comunità e per il miglioramento della qualità della vita attraverso interventi sui servizi e altre iniziative immateriali che possono essere sostenute (a declinazione di obiettivi specifici dell'OP 4), in varie forme, anche attra-

verso la partecipazione attiva dei cittadini, la co-progettazione con il Terzo Settore e l'approccio dell'innovazione sociale.

L'Obiettivo di Policy 5 delinea dunque un campo di azione assolutamente decisivo per il futuro della SNAI, per la tenuta del suo metodo e per la significativa estensione della sua applicazione nelle Strategie di Area che saranno aggiornate o definite ex novo, ma anche una grande sfida e una occasione per dimostrare il ruolo delle politiche di valorizzazione del capitale culturale, naturalistico e ambientale dei territori nelle traiettorie di sviluppo e di crescita sostenibile di quei luoghi e delle comunità che li abitano.

LA SPESA PER IL TURISMO: UN'ANALISI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Silvia Marini

“ *Il turismo seleziona il mondo*”
(Marguerite Yourcenar)

1. LA SPESA PUBBLICA PER IL TURISMO IN ITALIA NEL PERIODO 2000-2018

L'intervento dell'operatore pubblico nel settore turistico viene indagato, in continuità con precedenti edizioni del Rapporto sul turismo italiano, attraverso i dati del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)¹. L'analisi che segue mostra come la spesa pubblica nel corso degli ultimi vent'anni abbia contribuito al settore con una quota estremamente ridotta – e sempre decrescente – di risorse, al netto dell'ultimo biennio osservato in cui si registra un'inversione di trend con una minima ripresa di crescita.

La spesa totale in Turismo del Settore Pubblico Allargato (SPA) in Italia si è attestata a 1.026 milioni di euro nel 2018 di cui solo 305 milioni di euro in conto capitale (valori espressi a prezzi costanti 2015), con un trend nel periodo sostanzialmente decrescente. La riduzione registrata è in linea con la generale contrazione della spesa pubblica ma in percentuale risulta essere significativamente maggiore, denotando un sostanziale disinvestimento nel settore da parte dell'operatore pubblico, in parte compensato da un ampliamento strategico dell'accezione di intervento pubblico per il turismo che, in particolare attraverso la politica di coesione (cfr. Capitolo 5.1 del presente Rapporto), ha rafforzato la sua dimensione intersettoriale sostenendo in particolare la valorizzazione di asset e risorse in ambito culturale e naturale per rafforzare la turisticità dei nostri territori. Permangono peculiarità territoriali che appare interessante indagare in termini di comportamenti di spesa a livello di soggetto erogatore, di territorio e di andamento temporale, tutti aspetti rilevati dal Sistema CPT.

1.1. IL SETTORE TURISMO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali rileva, con dettaglio regionale e settoriale, i flussi finanziari di entrata e di spesa delle Ammini-

strazioni pubbliche e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, ovvero quei soggetti per i quali esiste un controllo da parte di soggetti pubblici.

I flussi di entrata e di spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA), oggetto della presente analisi, riguardano pertanto la Pubblica Amministrazione in senso stretto (PA) e le società, gli enti, i consorzi e le fondazioni partecipate o controllate da enti pubblici (extra PA).

L'aggregato indicato nel testo come “Spesa totale” è costituito dalla spesa corrente primaria (cioè la spesa corrente al netto degli interessi passivi) e dalla spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie (vale a dire escludendo le partecipazioni azionarie e i conferimenti e le concessioni di crediti).

Con riferimento alla definizione del settore Turismo sono riportate nella tavola che segue (Tab. 1) le classificazioni dei Conti Pubblici Territoriali, così come definite all'interno della Guida Metodologica². Rileva osservare che la definizione utilizzata nei CPT si rifà alle classificazioni dei bilanci pubblici, ed è coerente con la COFOG³ e con la nuova classificazione per Missioni e Programmi dettati dalla Legge 118/2011. Secondo l'accezione CPT, nel settore Turismo sono ricomprese le spese per l'amministrazione delle attività e dei servizi relativi al turismo; gli interventi degli enti per la promozione del turismo e i contributi a favore di questi; la costruzione di infrastrutture alberghiere; i contributi, correnti e in conto capitale, alle imprese e agli enti operanti nel settore; l'organizzazione e l'informazione turistica; i finanziamenti alle agenzie di informazione e accoglienza turistica; ecc.

La Guida Metodologia CPT propone, a fini di una più corretta riclassificazione delle voci derivanti dai bilanci pubblici, alcune “criticità” che riguardano il processo di costruzione del settore, evidenziando quindi voci che facilmente possono essere soggette a distorsione, sia in eccesso che in difetto.

¹ <https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/>

² <https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/guida-ai-cpt/guida-ai-cpt-capitoli/>

³ La COFOG è la classificazione della spesa pubblica per funzione utilizzata nei conti nazionali (acronimo di Classification Of Function Of Government) adottata anche come standard internazionale.

Tab. 1

Il Settore Turismo nei Conti Pubblici Territoriali con indicazione delle voci non scorporabili dalle fonti primarie dei dati

Turismo
Contenuto teorico del settore
Comprende le spese per l'amministrazione delle attività e dei servizi relativi al turismo; gli interventi degli enti per la promozione del turismo e i contributi a favore di questi; la costruzione di infrastrutture alberghiere; i contributi, correnti e in conto capitale, alle imprese e agli enti operanti nel settore; l'organizzazione e l'informazione turistica; i finanziamenti alle agenzie di informazione e accoglienza turistica; i contributi per la costruzione, la ricostruzione, l'ammodernamento e l'ampliamento di alberghi, pensioni, locande, villaggi turistici, ostelli per la gioventù, campeggi, case per ferie; i contributi per le manifestazioni culturali, folcloristiche, religiose ed artistiche che abbiano come scopo prevalente l'attrazione turistica; i finanziamenti a favore di soggetti pubblici e privati per la realizzazione di progetti mirati alla promozione dell'immagine del territorio, le spese per l'agriturismo.
Criticità del settore
Voci in eccesso
Spese per la formazione del personale riconducibili secondo la classificazione CPT a Formazione
Spese specificamente destinate alla ricerca riconducibili secondo la classificazione CPT al settore Ricerca e Sviluppo
Spese per parchi e riserve marine riconducibili secondo la classificazione CPT al settore Ambiente
Spese per impianti sportivi e piste da sci riconducibili secondo la classificazione CPT al settore Cultura
Spese connesse all'attività termale riconducibili secondo la classificazione CPT al settore Sanità
Sovvenzioni per le guide alpine riconducibili secondo la classificazione CPT al settore Sicurezza Pubblica
Voci in difetto
Spese per l'attuazione delle Intese istituzionali di programma, dei Contratti d'area, degli strumenti di programmazione, quota parte dei Patti territoriali destinate al settore turismo classificate nelle fonti nel settore Amministrazione Generale
Somme erogate dal Fondo Innovazione Tecnologica destinate al settore Turismo classificate nelle fonti nel settore Industria e Artigianato
Spese connesse alle attività di Agriturismo nonché spese connesse all'incentivazione alla conoscenza di itinerari turistici classificate nelle fonti nel settore Agricoltura
Spese per rivitalizzare i centri urbani e promuovere la qualificazione dell'offerta e la migliore accoglienza dell'utenza classificate nelle fonti nel settore Commercio
Spese per manifestazioni e iniziative di promozione turistica classificate nelle fonti nel settore Cultura

Fonte:

Un'adeguata precisazione dei confini del settore utilizzati nell'analisi è utile per comprendere al meglio i dati riportati nei paragrafi che seguono e per il confronto con altre analisi settoriali riferite al Turismo, nelle quali, come anticipato, possono essere utilizzate definizioni più ampie, che includano settori contigui, quali ad esempio la Cultura e l'Ambiente, classificati altrove in ambito CPT.

1.2. LA SPESA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO NEL TURISMO

La spesa del Settore Pubblico Allargato nel settore Turismo in Italia presenta un trend in netta decrescita lungo l'intera serie storica considerata (cfr. Graf. 1), con riferimento ad entrambe le macro aree del Paese.

Nell'ultimo anno di analisi (2018) in Italia la spesa nel settore raggiunge i 1.026 milioni di euro (valore espresso a prezzi costanti 2015), dei quali 733 milioni sono riferiti alle regioni del Centro-Nord e 293 al Mezzogiorno, con un andamento, come già detto, tendenzialmente decrescente, sebbene con un lieve recupero in riferimento all'ultimo biennio, in particolare nell'ultimo anno (+2,2% nel 2017, + 12,7% nel 2018).

In termini territoriali, il Centro-Nord presenta dal 2005 al 2016 un andamento in costante e rapida decrescita, mentre il Mezzogiorno

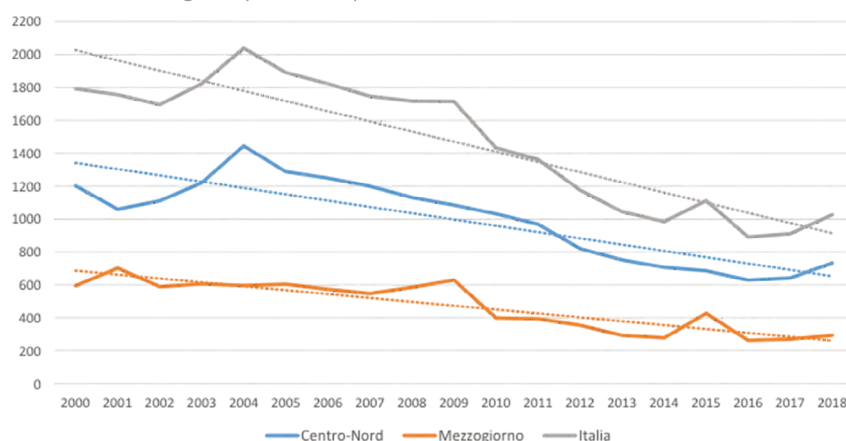
presenta alcuni picchi di ripresa della spesa pubblica nel settore (2008-09 e 2015) in concomitanza della chiusura dei cicli di programmazione comunitaria. Entrambe le aree, nell'ultimo biennio evidenziano una ripresa dei valori di spesa, il Centro nord nel 2018 cresce del 14,3% ed il Mezzogiorno dell'8,7%.

Nel Graf. 2 si osserva l'incidenza della spesa pubblica per Turismo in relazione all'intero ammontare della spesa del SPA in Italia, essa oscilla tra lo 0,23% e lo 0,10%, risultando anch'essa, ancora più intensamente dei valori assoluti, in diminuzione negli anni. Nel 2018 si assiste tuttavia ad una lieve crescita di tale quota, che per tutte le aree si assesta sullo 0,11%. Nel Mezzogiorno la quota di spesa pubblica riferita al Turismo è quasi costantemente più elevata rispetto al Centro-Nord.

Il confronto territoriale della spesa per Turismo tra le due macro aree del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno, è ancor meglio descritto dai valori reali espressi in termini pro capite (cfr. Graf. 3). Nelle regioni del Centro-Nord la spesa pubblica per abitante per Turismo raggiunge un picco di massimo assoluto nel 2004, in cui assume il valore di 39 euro pro capite, per poi decrescere in maniera costante fino al 2016. Nel 2017 si registra un aumento del 2,0% (16 euro per abitante) e nel 2018 l'incremento sale a +14,4%, fino ad arrivare ai 18 euro per abitante.

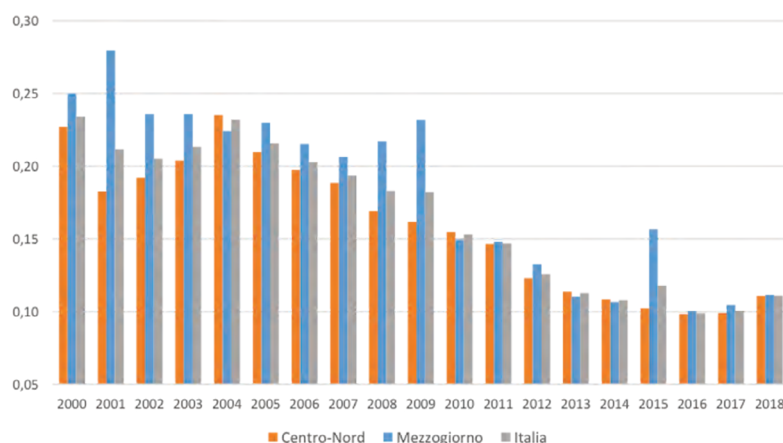
Graf. 1

Settore Pubblico Allargato: Spesa totale per Turismo (milioni di euro - costanti 2015)



Graf. 2

Settore Pubblico Allargato: quota Spesa per Turismo su Spesa totale (valori percentuali)



Graf. 3

Settore Pubblico Allargato: - Spesa totale nel Turismo per macro area (euro pro capite - costanti 2015)



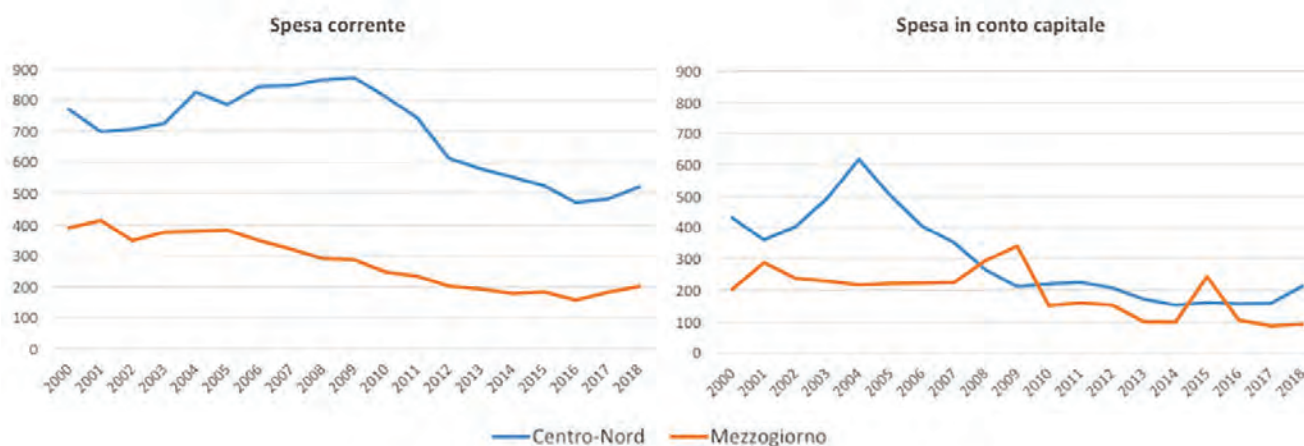
Fonte dei Graf. 1, 2 e 3: Agenzia per la coesione territoriale - Nucleo verifica e controllo (NUVEC) - Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Nel Mezzogiorno il livello massimo dell'aggregato si registra nel 2001 (34 euro), con picchi successivi tutti in corrispondenza della chiusura dei cicli di programmazione comunitaria, dove la spesa pro capite supera quella riferita all'area più industrializzata del Paese. Anche qui, nell'ultimo biennio, benché in misura più contenuta rispetto al Centro-Nord, si osserva una crescita della spesa pro capite (+2,9 nel 2017, pari a 13 euro per abitante, e +9,2% nel 2018, corrispondenti a 14 euro per abitante).

La spesa totale fin qui analizzata si compone, come spiegato in premessa, della componente di natura corrente e di quella in conto capitale. In valori assoluti (prezzi costanti, base 2015), per il Turismo, la spesa corrente in Italia nell'ultimo anno di analisi (2018) è pari a 721 milioni di euro, corrispondente al 70,3% della spesa totale, mentre il restante 29,7%, circa 305 milioni di euro, è costituito da spesa in conto capitale. In particolare, come mostra il Graf. 4, la spesa corrente risulta più elevata nell'area settentrionale rispetto al Mezzogiorno per l'intero periodo considerato, mentre la spesa in conto capitale risulta, dal 2008, molto più ravvicinata tra le due macro aree del Paese. Nel 2018 il Centro Nord registra un forte incremento della componente in conto capitale (+34,2 per cento), contro il +5,9 del Mezzogiorno. Focalizzando l'attenzione sulla sola componente di spesa turistica in conto capitale, ovvero la parte di spesa maggiormente indirizzata allo sviluppo e alle infrastrutture, e analizzandola in termini pro capite (cfr. Graf. 5), si osservano andamenti analoghi a quelli della spesa in valori assoluti, benché i picchi riscontrati nelle due macro aree risultino più accentuati e aspri. Inoltre, la misura per abitante ci mostra che, in particolare a partire dal 2006, i livelli di spesa turistica in conto capitale nel Mezzogiorno sono superiori a quelli del Centro-Nord, e le linee di tendenza che si toccano all'inizio del periodo, si aprono a forbice negli anni più recenti. Nel 2018 tuttavia si conferma, anche in termini pro capite, la forte ascesa della spesa in conto capitale del Centro-Nord, che raggiunge valore 5,3 euro per abitante contro i 4,5 del Mezzogiorno.

Graf. 4

Settore Pubblico Allargato: Spesa corrente e Spesa in conto capitale (al netto delle partite finanziarie) per Turismo in Italia (milioni di euro – costanti 2015)



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale – Nucleo verifica e controllo (NUVEC) – Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Graf. 5

Settore Pubblico Allargato: – Spesa in conto capitale per Turismo per macro area (euro pro capite – costanti 2015)



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale – Nucleo verifica e controllo (NUVEC) – Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

2. I SOGGETTI DI SPESA

Un utile approfondimento per comprendere meglio la governance delle politiche di spesa nel settore Turismo è l'analisi dei soggetti erogatori.

La riforma del Titolo V della Costituzione pone il Turismo tra le materie a competenza esclusiva delle Amministrazioni Regionali con il compito di legiferare in materia nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Il sistema che ne è derivato ha determinato una sostanziale differenziazione – legislativa, organizzativa e di promozione – tra le regioni e quindi tra le macro aree del Paese.

In Italia, nel 2018, il 39,4% della spesa pubblica per Turismo è erogata da Amministrazioni Locali (403,7 milioni di euro), seguite dalle Amministrazioni Regionali (36,2%, 371,8 milioni), dalle Imprese Pubbliche Locali (13,4%, 137,2 milioni) ed infine dalle Amministrazioni Centrali (11,0%, 113,1 milioni). Tale distribuzione evidenzia come l'attuazione delle politiche del settore sia sostanzialmente affidata ai livelli di governo locale e regionale.

La declinazione territoriale della spesa totale e in conto capitale per Turismo, espressa in milioni di euro a prezzi costanti 2015, è rappresentata nel Graf. 6 ed evidenzia le significative differenze di governance tra le aree del Paese.

Con riferimento alla spesa totale, il Graf. 6 mostra che nelle regioni del Centro-Nord, a partire dal 2004, le Amministrazioni Locali superano quelle Regionali nell'erogazione

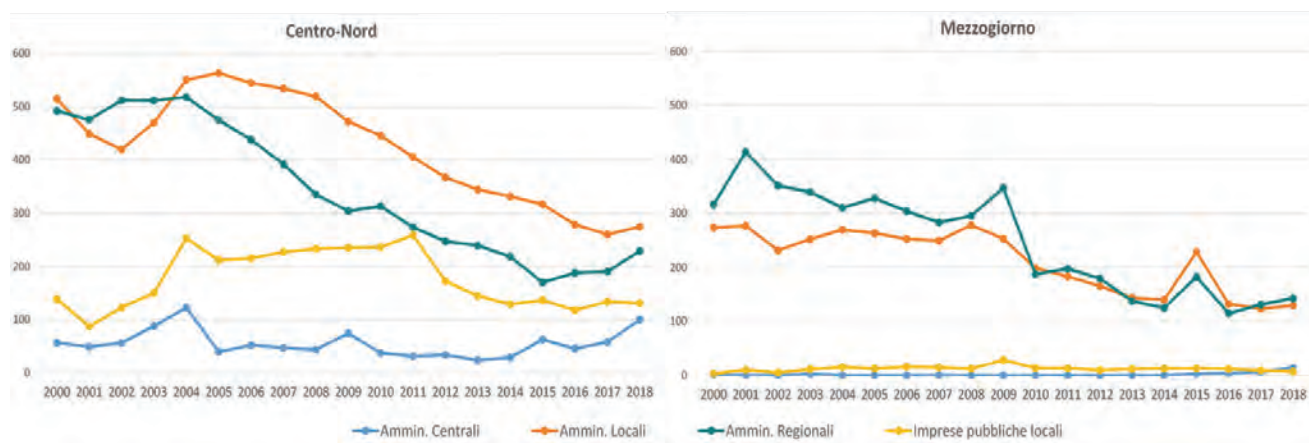
delle risorse, mentre nel Mezzogiorno le Amministrazioni Regionali mantengono i livelli più elevati fino al 2010, per poi allinearsi sostanzialmente con le Amministrazioni Locali.

Si osserva, inoltre, per le regioni centro-settentrionali un ruolo significativo delle Imprese Pubbliche Locali, che nel 2011 – ad esempio – raggiungono quasi il livello delle Amministrazioni Regionali (183 milioni): si tratta prevalentemente delle Aziende per il Turismo o loro derivate, poco presenti nel territorio meridionale. Esse, inoltre, presentano nel tempo una sostanziale tenuta dei livelli di spesa nel settore, diversamente dalle altre due principali categorie di soggetti, che decrescono in maniera costante.

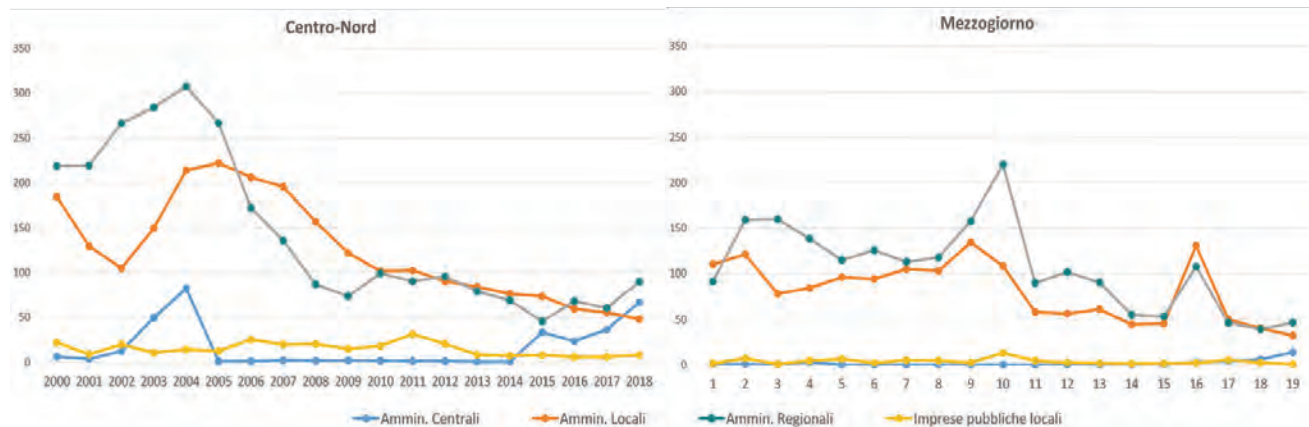
Graf. 6

Settore Pubblico Allargato: Spesa totale e spesa in conto capitale nel Turismo per tipologia di soggetti (milioni di euro – costanti 2015)

Spesa Totale



Spesa in conto capitale



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale – Nucleo verifica e controllo (NUVEC) – Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Nel Mezzogiorno, invece, il grafico evidenzia che l'erogazione della spesa pubblica totale per Turismo è demandata quasi del tutto alle Amministrazioni locali e regionali, che coprono insieme, per tutte le annualità, quote nell'intorno dell'80% delle erogazioni. Riguardo alla spesa in conto capitale, non si modifica, in termini di rapporti relativi, la governance della spesa pubblica nel Turismo. In entrambe le aree si osserva un peso importante, delle Amministrazioni Locali e Regionali. Molto meno incisive le Amministrazioni centrali, costituite da MIBACT e Enit, per entrambe le aree, soprattutto al Mezzogiorno, dove il peso della categoria, in termini di spesa pro capite, resta su quote piuttosto contenute, salvo crescere sensibilmente nell'ultimo triennio.

3. CONFRONTI REGIONALI

Il presente paragrafo analizza il dettaglio regionale dei dati CPT riferiti della spesa del Settore Pubblico Allargato nel Turismo. La spesa totale nel settore, misurata in euro per abitante (a prezzi costanti base 2015), che – come detto – presenta un andamento tendenzialmente decrescente in Italia e nelle due macro aree, registra a livello regionale comportamenti differenziati. Osservando le tabelle 2 e 3, che riportano il dato medio della spesa totale e in conto capitale per Turismo in termini pro capite, si percepisce a colpo d'occhio il progressivo indebolimento dei colori nel passaggio tra i tre periodi nei quali si è suddivisa la serie storica.

Tab. 2

Settore Pubblico Allargato: Spesa totale per Turismo nelle regioni, (euro pro capite – costanti 2015)

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Media 2013-2018
Piemonte	51	29	13
Valle d'Aosta	374	316	102
Lombardia	11	10	7
Prov. Aut. di Trento	251	199	159
Prov. Aut. di Bolzano	183	173	133
Veneto	21	21	14
Friuli Venezia Giulia	65	69	59
Liguria	73	44	23
Emilia Romagna	24	23	19
Toscana	27	22	10
Umbria	26	23	15
Marche	29	22	15
Lazio	22	18	10
Abruzzo	33	23	11
Molise	49	29	14
Campania	17	19	11
Puglia	11	15	11
Basilicata	37	34	36
Calabria	29	24	17
Sicilia	44	23	13
Sardegna	68	56	33
<i>Centro-Nord</i>	33	27	17
<i>Mezzogiorno</i>	30	24	15
Italia	32	26	16

Tab. 3

Settore Pubblico Allargato: Spesa in conto capitale per Turismo nelle regioni (euro pro capite – costanti 2015)

	Media 2000-2006	Media 2007-2012	Media 2013-2018
Piemonte	31	10	3
Valle d'Aosta	143	124	26
Lombardia	5	4	2
Prov. Aut. di Trento	126	53	69
Prov. Aut. di Bolzano	90	41	29
Veneto	5	4	3
Friuli Venezia Giulia	17	15	13
Liguria	15	9	3
Emilia Romagna	6	4	4
Toscana	10	5	3
Umbria	10	6	4
Marche	8	5	3
Lazio	2	2	1
Abruzzo	15	10	4
Molise	28	15	6
Campania	6	10	5
Puglia	4	8	4
Basilicata	26	25	24
Calabria	8	10	10
Sicilia	9	8	4
Sardegna	46	24	9
<i>Centro-Nord</i>	12	6	4
<i>Mezzogiorno</i>	11	11	6
Italia	12	8	5

Fonte Tabb. 2 e 3: Agenzia per la coesione territoriale – Nucleo verifica e controllo (NUVEC) – Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Per tutte le regioni, tra il primo e l'ultimo periodo, decresce il valore della spesa totale per abitante nel Turismo, con alcuni casi più intensi, come Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Abruzzo, Molise e Sicilia, che perdono tra il primo e l'ultimo periodo quote superiori al 60% per cento, e altri che tengono meglio il livello di spesa, come il Friuli Venezia Giulia, la Puglia e la Basilicata, con diminuzioni inferiori al 10%.

Ancora più intensa è la perdita di valore della componente in conto capitale tra i periodi analizzati: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Abruzzo, Molise e Sardegna perdono quote di spesa nell'intorno dell'80%. Scendendo nel dettaglio, tra le regioni del Centro-Nord è il Piemonte a subire il calo più elevato di spesa nel settore, passando dai 51 euro medi per abitante nel primo periodo, ai 13 euro dell'ultimo periodo (-74%) e dai 31 euro di spesa in conto capitale a soli 3 euro per abitante (-89%). A diminuire nella regione risulta soprattutto

la spesa dello Stato, seguito dai Comuni e dalle Comunità Montane. Anche la Liguria riduce notevolmente la spesa nel settore (-68% spesa totale e -82% spesa in conto capitale tra inizio e fine periodo), per effetto della diminuzione della spesa dei Comuni, ma anche di Imprese Pubbliche Locali e Agenzie regionali di promozione turistica. In forte calo anche la Valle d'Aosta, in diminuzione del 73% sulla spesa totale, e dell'82% su quella in conto capitale. Per la regione il calo interviene in particolare nel passaggio tra il secondo ed il terzo sessennio analizzati, quasi interamente per effetto del crollo della spesa da parte dell'ente Regione.

Altra riduzione significativa è quella della Toscana, che tra il 2000-2006 e il 2013-2018 diminuisce del 62% in termini di spesa totale, e del 69% in termini di spesa in conto capitale, calo concentrato principalmente tra il secondo e terzo periodo e legato alla spesa di Comuni e Province, seguite dalla Regione.

Il Friuli Venezia Giulia è invece la regione del Centro-Nord in cui maggiormente la spesa pubblica nel Turismo tiene negli anni considerati senza subire cali significativi: la prima in virtù dell'azione della Regione e di Imprese pubbliche locali come Promotur S.p.a., la seconda in virtù dell'ente Provincia e dei Comuni. Tra le regioni del Mezzogiorno è la Sicilia a registrare in calo più significativo in termini percentuali: qui la spesa totale passa da 44 a 13 euro pro capite tra il primo ed il terzo periodo (-71%), mentre la spesa in conto capitale scende 'solo' del 53%, entrambe influenzate da Comuni, Province e Regione. Segue a poca distanza il Molise (-70% tra primo e terzo periodo riguardo alla spesa totale e -78% della spesa in conto capitale), guidato dalla riduzione della spesa dei Comuni e della Regione. Anche l'Abruzzo subisce un significativo calo della spesa totale – tra primo e ultimo periodo – pari al 66% (-72% quella in conto capitale), in gran parte dovuto alla cessazione di operatività dell'agenzia regionale APTR – Abruzzo Promozione Turismo. Per quanto riguarda Campania e Puglia, entrambe vedono aumentare la spesa totale nel settore nel passaggio tra primo e secondo periodo rispettivamente del 12% e del 35% (+68% e +76% quella in conto capitale), per effetto dell'incremento della componente in conto capitale legata alla chiusura della programmazione 2000-2006, per poi ridimensionarsi nel periodo successivo, per la riduzione della medesima componente. La Calabria subisce una diminuzione della spesa totale pro capite da 29 a 17

euro, per effetto del calo della spesa in conto corrente della Regione, mentre la spesa in conto capitale cresce (+21%) sia in virtù della Regione che dei Comuni. La spesa per abitante per Turismo in Sardegna risulta, nei primi due periodi, superiore alle altre regioni del Mezzogiorno: la spesa totale però diminuisce da 68 a 33 euro pro capite tra inizio e fine periodo (-52%), mentre quella in conto capitale crolla drasticamente (-81%) per effetto della riduzione di risorse da parte di Comuni e Regione.

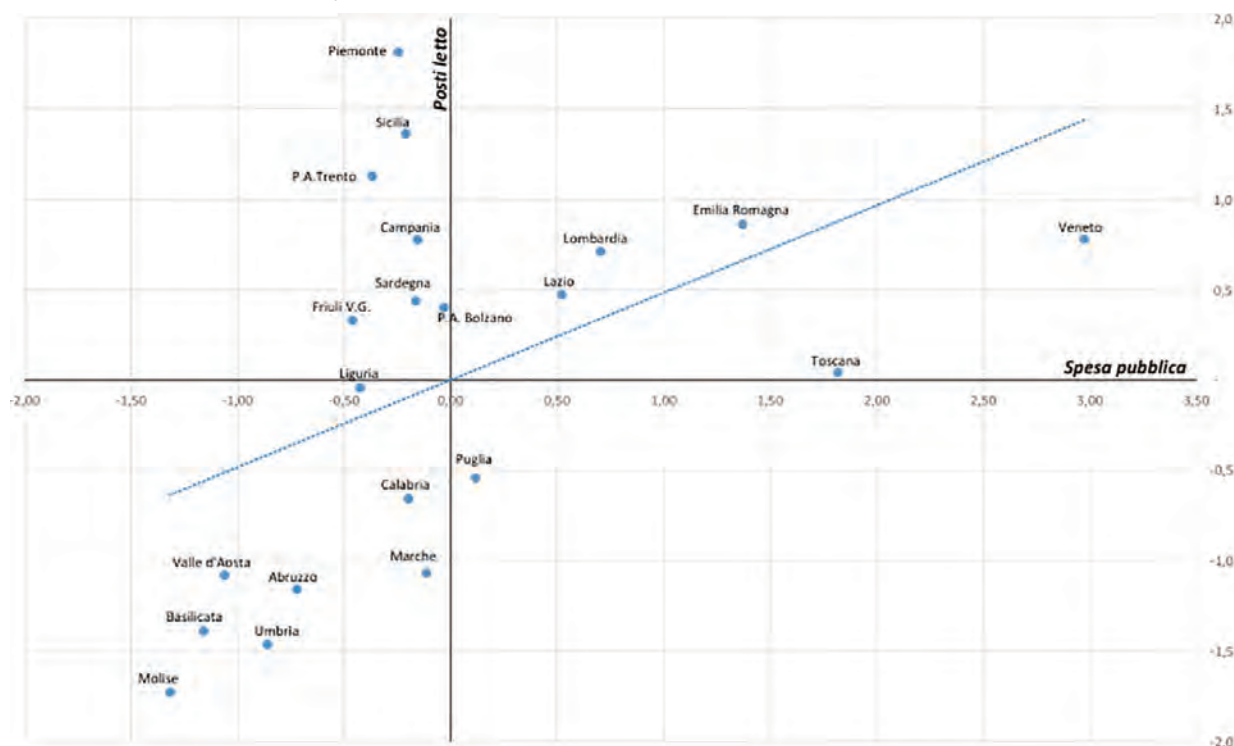
La Basilicata mantiene negli anni un livello di spesa costante ed elevato (37, 34 e 36 euro pro capite medi nei tre periodi analizzati), analogamente alla componente in conto capitale: essa risulta, tra le regioni del Mezzogiorno, quella che meglio mantiene i livelli di spesa. I principali soggetti di spesa nella regione sono i Comuni, seguiti a lunga distanza dall'Amministrazione Regionale. Il dato è influenzato da un lato dalla ridotta dimensione del territorio e della popolazione, dall'altro, relativamente all'ultimo periodo, dalla spinta al settore data dalla scelta di Matera quale Capitale europea della cultura 2019.

4. CONCLUSIONI

I dati territoriali di spesa pubblica fin qui esposti, forniscono elementi anche per effettuare analisi preliminari sul rapporto tra i dati finanziari di spesa nel settore turismo e alcuni indicatori fisici propri del settore.

Graf. 7

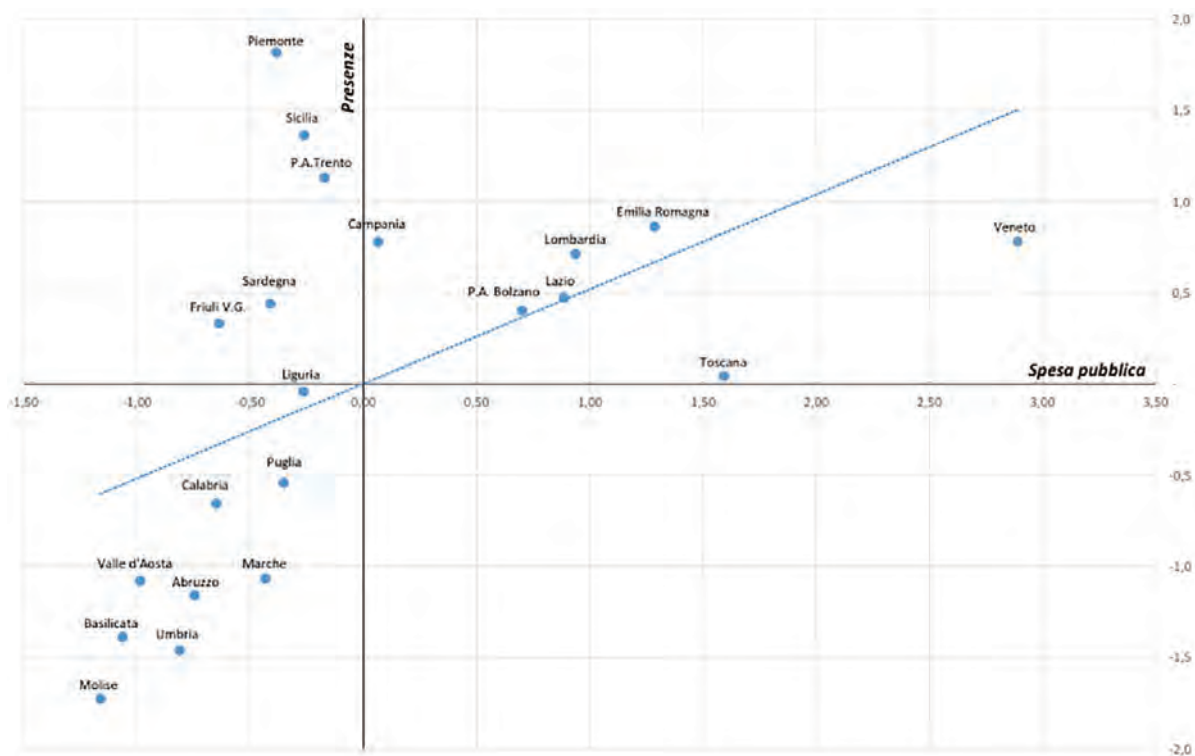
Spesa totale del Settore Pubblico Allargato a valori costanti 2015 per Turismo e Numero di posti letto degli esercizi ricettivi nelle regioni (valori normalizzati, media 2004 - 2018)



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale – Nucleo verifica e controllo (NUVEC) - Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Istat – Capacità degli esercizi ricettivi

Graf. 8

Spesa totale del Settore Pubblico Allargato a valori costanti 2010 per Turismo e Presenze negli esercizi ricettivi per regione (valori normalizzati, media 2004 - 2017)



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale - Nucleo verifica e controllo (NUVEC) - Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), Istat - Capacità degli esercizi ricettivi

Tali analisi rappresentano utili spunti di riflessione o possibili presupposti per studi successivi, che certamente avrebbero bisogno di focus regionali più approfonditi, anche di carattere qualitativo, che indagano, ad esempio, le politiche regionali sostenute nel settore, nonché le eventuali sinergie con settori complementari. L'esercizio svolto, osservando il settore dal lato dell'offerta, mette in relazione la spesa totale media per turismo di fonte CPT e l'indicatore Istat riferito ai Posti letto disponibili negli esercizi ricettivi (valori normalizzati). La serie storica considerata parte dal 2004, ovvero dai più recenti dati disponibili sui posti letto ed evidenzia il posizionamento di ciascuna regione rispetto alle due variabili. Nel quadrante in alto a destra (cfr. Graf. 7) si posizionano pertanto le regioni che nel periodo hanno effettuato maggiore spesa rispetto alla media, presentando nello stesso tempo il maggior numero di posti letto. Si ritrovano in questo quadrante le regioni comprendenti le città a più elevata attrattività turistica, come Roma, Milano, Venezia, Firenze e Rimini. Nel quadrante in basso a destra, occupato solamente dalla Puglia, si posiziona chi, pur effettuando una spesa superiore alla media, presenta un'offerta turistica inferiore in termini di posti letto. I quadranti di sinistra mostrano le regioni con spesa totale inferiore alla media: per quelle posizionate in alto, tale circostanza sembra non influire sull'offerta turistica, che si colloca al di sopra

della media nazionale, mentre per quelle ricadenti nel quadrante in basso essa si accompagna ad una disponibilità di posti letto più contenuta. L'esercizio di cui sopra è stato replicato considerando il versante della domanda di servizi turistici, identificata con l'indicatore Istat relativo alle Presenze turistiche per regione (cfr. Graf. 8). Ciò che si osserva è che i posizionamenti relativi non mutano di molto rispetto a quanto osservato per l'offerta, con alcune eccezioni: la Campania e la Provincia Autonoma di Bolzano si collocano, diversamente da quanto osservato per l'offerta, nel quadrante in alto a destra, ovvero tra i territori che, presentando un livello di spesa superiore alla media (anche se di poco nei casi specifici) registrano anche elevate presenze turistiche nel periodo; la Puglia si sposta nel terzo quadrante, ossia tra le regioni con bassa spesa e contenuto numero di presenze turistiche rispetto alla media; mentre resta vuoto il quadrante in basso a destra (spesa superiore alla media, presenze inferiori).