

5



INTRODUZIONE

POLITICHE PER IL TURISMO

Oriana Cuccu

Per il settimo anno il Rapporto sul Turismo Italiano ospita una sezione esclusivamente destinata alle politiche pubbliche per lo sviluppo del settore turistico che trovano la più appropriata declinazione intervenendo alla scala territoriale e locale. L'azione di livello locale presuppone l'esistenza di servizi e infrastrutture che sono promosse e spesso realizzate direttamente dalle amministrazioni pubbliche, le quali oltre ad avere la titolarità giuridica di risorse fondamentali come quelle culturali e naturali, in molti casi svolgono anche un ruolo di gestore e sono direttamente impegnate nella governance di meccanismi attuativi complessi e articolati.

Un settore "multi-attore e multi-livello" quale quello turistico, dalla notevole frammentazione della struttura di governo, coinvolge in misura crescente una pluralità di attori pubblici e privati: responsabilità che un tempo erano in capo esclusivamente al soggetto pubblico sono state progressivamente condivise e/o delegate ad altri attori; sempre più importante appare il coinvolgimento delle organizzazioni e degli enti del cosiddetto "terzo settore", la cui disciplina giuridica e ordinamentale ne ha di recente sancito il ruolo centrale nei processi di costruzione delle politiche dal basso, con approcci di partecipazione e di attivazione delle comunità nei luoghi in cui le politiche hanno l'ambizione di agire e produrre cambiamenti. 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.

Si conferma determinante il ruolo dello Stato nell'azione di indirizzo strategico e di coordinamento delle policy, anche se le misure governative di contrasto alla pandemia Covid-19 disposte negli ultimi due anni per fronteggiare la grave crisi del settore, hanno direttamente investito i livelli centrali anche sotto il profilo della gestione operativa e finanziaria. Cruciale al riguardo la responsabilità affidata alle Amministrazioni centrali della definizione e dell'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) in cui, come noto, il Turismo, insieme alla Cultura, rappresenta una missione fondante alla quale sono dedicate misure a beneficio degli operatori del settore e delle amministrazioni locali, con investimenti

di particolare rilevanza e significatività. Allo scenario contingente, dominato dall'azione del PNRR, già di per sé particolarmente complesso, si aggiunge l'avvio del nuovo ciclo di programmazione della politica di coesione comunitaria e nazionale 2021-2027 con l'iniezione di ulteriori risorse che aprono ulteriori opportunità di investimento per i settori di interesse di questo Rapporto.

Una tale congiuntura, eccezionalmente favorevole per disponibilità di finanziamenti pubblici in un arco temporale particolarmente compresso, richiede un *commitment* da parte della Pubblica Amministrazione, elevatissimo per impegno e per capacità, che non sempre si concilia con assetti e processi adeguati a sostenere pienamente queste sfide.

A tal fine è essenziale che il sistema di governance disegnato a livello centrale per l'indirizzo strategico e il coordinamento attuativo assicuri il migliore raccordo tra i diversi strumenti di programmazione e le loro fonti di finanziamento, ricercando la massima complementarità tra le azioni a vario titolo attivate sui territori, e accompagnandole con misure efficaci di misurazione e valutazione dei risultati.

In questo scenario si colloca la parte quinta del Rapporto che accoglie contributi e approfondimenti in linea con quelli già pubblicati nelle precedenti edizioni.

Il primo contributo dal titolo "Il turismo nelle politiche di coesione comunitarie e nazionali" predisposto dal Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le Politiche di Coesione – Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il coordinamento di Oriana Cuccu e Anna Misiani, ha ad oggetto l'analisi dei dati di monitoraggio (al 31 agosto 2021) 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.

Nella parte conclusiva del contributo si offre un aggiornamento sulla preparazione del ciclo di programmazione della politica di coesione comunitaria 2021-2027, entrata nella fase conclusiva del negoziato formale con la Commissione europea sul nuovo Accordo di Partenariato (AP) e sui programmi nazionali e regionali che ne daranno attuazione, con indicazioni circa le 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" aggiorna l'analisi avviata nel 2016 degli investimenti rivolti all'attrattività turistica delle aree rurali e costiere nell'ambito della politica di sviluppo rurale e della pesca cofinanziate dall'Unione Europea; la finalità è quella di approfondire le diverse dimensioni che caratterizzano tali interventi, con focus sul ruolo che ricoprono le infrastrutture nel rendere più attrattiva un'area rurale dal punto di vista turistico - facendo riferimento anche ad alcune progettualità messe in campo - e sulla risorsa acqua e le sue sinergie con le attività turistiche.

Il contributo si concentra, in primo luogo, sugli investimenti attivati dalla politica di sviluppo rurale 2014-2020, attualmente in corso (dati di monitoraggio a fine 2021), 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 delle misure di contrasto alla crisi dovuta alla pandemia Covid19 nei Programmi di Sviluppo Rurale.

Il secondo tema indagato riguarda le infrastrutture turistiche finanziate dai Programmi di Sviluppo Rurale negli ultimi due cicli di programmazione a beneficio di enti locali, ricondotte a tre tipologie (con esempi di progetti): quelle con finalità ambientali destinate a migliorare l'attrattività ambientale e paesaggistica delle aree rurali nonché la loro fruibilità; quelle di tipo culturale che riguardano la riqualificazione del patrimonio storico-culturale e il restauro di manufatti per la creazione di musei; quelle che riguardano la creazione di servizi prioritariamente destinati alla popolazione, ma che, di fatto, contribuiscono a migliorare l'attrattività del territorio. Un terzo e ultimo focus è dedicato agli investimenti sulla risorsa acqua, tra tutela ambientale e attrazione turistica, con riferimento particolare alla progettualità sviluppata a fini turistici nelle zone di bonifica a cura dei consorzi o altri soggetti gestori tali ambiti.

Il contributo contiene inoltre indicazioni prospettiche sulla futura Politica agricola comune (PAC) 2023-2027 e le opportunità per il settore del turismo in tale ambito, e un affondo finale sulla Politica comune della pesca, sia rispetto allo stato di attuazione nel 2014-2020, sia al nuovo periodo 2021-2027.

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

nelle quali è stata condotta la prima sperimentazione di questa rilevante politica. Un primo quadro descrittivo dei flussi turistici e culturali rilevati nelle 72 Aree Interne nel biennio 2019-2020 in base ad elaborazioni ad hoc realizzate dall'Istat evidenzia l'andamento critico di questi trend per effetto della pandemia, sostanzialmente in linea con i dati a livello nazionale pur con qualche interessante caso di aree interne più resilienti.

Il quadro delle scelte dei territori in tema di valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica associato all'analisi delle risorse finanziarie mobilitate dai programmi 2014-2020 a sostegno di progetti nei temi Natura, Cultura, Turismo in attuazione delle 72 Strategie territoriali d'area approvate a fine 2021, conferma la rilevanza e la consistenza di questi settori per la componente di sviluppo locale delle strategie d'area. In particolare l'analisi dei progetti rientranti negli Accordi di programma quadro (APQ) relativi alla Strategia nazionale Aree Interne censiti nel Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) a fine 2021, si avvale di una nuova sezione del portale OpenCoesione dedicata proprio a dare visibilità all'attuazione della SNAI. Il contributo si conclude con un breve focus sulle prospettive della Strategia Nazionale per le Aree Interne nel prossimo ciclo di programmazione con specifico riferimento alle tematiche della valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

La Sezione si chiude con il contributo di Silvia Marini del Nucleo di verifica e controllo 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. In particolare vengono esaminati i dati della spesa primaria del settore pubblico allargato (SPA) in Turismo in serie storica 2000-2019, raffrontandoli con gli altri settori, nell'articolazione per le macro-aree del Paese e per i vari livelli di governo e relativi soggetti di spesa.

La declinazione dei diversi contesti regionali della spesa primaria in Turismo offre un'analisi comparativa dei profili della spesa locale (2000-2018) e del loro andamento nell'ultimo periodo (2019).

IL TURISMO NELLE POLITICHE DI COESIONE COMUNITARIE E NAZIONALI*

Oriana Cuccu, Anna Misiani, Simona De Luca

“**Abbiamo dimenticato come essere buoni ospiti, come camminare con passo felpato sulla terra, proprio come fanno le altre creature”.** (Barbara Ward)

1. INTRODUZIONE

In continuità con le precedenti edizioni del Rapporto sul turismo italiano questo contributo illustra gli investimenti della politica di coesione per l'attrattività turistica dei territori, come risultante della tutela e della valorizzazione di asset naturali e culturali attorno alle quali promuovere mete e destinazioni, mobilitare risorse e attori territoriali, organizzare servizi, realizzare infrastrutture per accogliere visitatori e turisti¹.

Su questi settori ha continuato ad impattare pesantemente la condizione di crisi causata dalla pandemia Covid-19 perdurata nel 2021, pur con qualche cenno di ripresa dei movimenti turistici e della fruizione dei siti del patrimonio culturale rispetto alla caduta verticale registrata nel 2020, a seguito del progressivo allentamento dei vincoli imposti alla mobilità delle persone e della parziale riapertura al pubblico dei luoghi della cultura e delle infrastrutture e attività economiche dedicate alla ospitalità, ricettività e accoglienza turistica.

A seguito dei periodi di *lockdown* e delle restrizioni applicate a spostamenti e viaggi il settore ha subito uno shock significativo e l'impatto economico determinatosi eterogeneo tra le diverse aree del Paese, penalizzando quelle a maggiore vocazione turistica, ma senza significative differenze tra Nord e Sud².

Nel 2020 i pernottamenti dei turisti stranieri in Italia sono diminuiti del 54,6%, quelli dei residenti all'interno dei confini del 32,2%. In un anno si è registrato un calo di oltre 63 miliardi di euro per il consumo turistico interno e di 31 miliardi per il valore aggiunto, che scende ben al di sotto dei livelli del 2010 (68 miliardi nel 2020 contro 80 miliardi), incidendo per il 27,1%, sulla perdita complessiva del valore aggiunto registrata in Italia (115 miliardi di euro).

La riduzione del valore aggiunto turistico (-31,5%) conseguente al crollo del flusso dei visitatori ha colpito soprattutto i settori di agenzie di viaggio e tour operator, dei servizi culturali, sportivi e ricreativi (-55%) e della ristorazione (-52,7%)³.

Sempre nel 2020 la spesa per consumi finali sul territorio delle famiglie non residenti (turisti internazionali) ha registrato un crollo del 60% sull'anno precedente, pari a circa 27 miliardi di euro⁴, contrazione che ha comportato una riduzione complessiva del valore aggiunto di poco più di 23,5 miliardi di euro, pari all'1,5% di quello dell'intera economia. In termini occupazionali ciò è traducibile in circa 450 mila unità di lavoro a tempo pieno in meno, pari al 2,0 per cento del totale⁵.

Sul fronte della cultura i dati rilevati durante la pandemia (2020) mostrano quanto la chiusura dei musei, dei teatri e del cinema, la sospensione delle attività concertistiche e i limiti imposti agli spostamenti, abbiano determinato l'ulteriore abbassamento della quota di popolazione che dichiara di aver fruito di attività culturali, in particolare spettacoli teatrali e visite a musei e mostre.

La crisi ha peggiorato una situazione già molto fragile in questo ambito: le famiglie italiane esprimono tradizionalmente consumi culturali piuttosto bassi (69 euro al mese nel 2019) su cui la pandemia ha determinato una fortissima contrazione (in media nazionale sui 48 euro al mese nel 2020)⁶; tra il 2019 e il 2020 l'incidenza dei consumi culturali sul totale dei consumi in media nazionale è caduta dal 2,7% al 2,1%, con il dato del Mezzogiorno al di sotto della media nazionale (1,7%).

I dati relativi al 2020 sulla fruizione di luoghi e siti del patrimonio culturale⁷ segnalano che nonostante le limitazioni dovute alla pandemia, il 92% delle strutture museali italiane – per la maggior parte localizzate nelle regioni del Nord (46,2%, contro il 28,9% nel

* 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 Flora Salvatori (elaborazioni e analisi dei dati del portale OpenCoesione). Luca Lo Basso e Mario Intini hanno curato le elaborazioni e le rappresentazioni grafiche dei dati.

¹ Cfr. Cuccu O., Misiani A. (a cura di), *Il turismo nelle politiche di coesione e comunitarie e nazionali*, in Becheri E., Micera R., Morvillo A. (a cura di), AA.VV., *Rapporto sul Turismo Italiano*, XXIV Edizione 2020, CNR-IRISS, Rogiosi Editore, p. 495 ss. con rinvii alle precedenti edizioni.

² ISTAT, *Rapporto annuale 2021*, p. 191.

³ ISTAT, *Conto satellite del Turismo per l'Italia*, 2021.

⁴ Banca d'Italia, *Relazione annuale 2021*, p. 132.

⁵ ISTAT, *Rapporto annuale 2021*, p. 25.

⁶ ISTAT, *Rapporto annuale 2021*, cap. 1, par. 1.4.4 - I consumi culturali delle famiglie, p. 51 ss.

⁷ ISTAT, *Musei e istituzioni similari in Italia - anno 2020*.

Centro e il 24,9% nel Mezzogiorno) – è rimasto comunque aperto al pubblico, anche se parzialmente, mentre l'8% non ha riaperto ai visitatori dopo il *lockdown* di febbraio 2020.

La crescita progressiva del numero di visitatori di musei, aree archeologiche, monumenti e complessi monumentali registrata negli ultimi anni si è interrotta bruscamente, registrando il 72% in meno rispetto al 2019. L'unico aspetto di rinnovata vitalità di queste istituzioni risiede nella promozione di nuove o alternative modalità di fruizione a distanza (visite on line), attivate dal 73% delle strutture museali del Paese, con un significativo incremento delle iniziative e dei servizi digitali già disponibili prima della pandemia. I segnali della crisi sono quindi persistenti e, nonostante le molteplici misure di sostegno pubblico attivate tra il 2020 e il 2021, tale condizione ha pregiudicato pesantemente la possibilità di esercizio per molte strutture ed attività.

Tra gli stanziamenti nazionali a favore del settore turistico si ricordano in particolare quelli disposti nell'ambito della L.77/2020, artt. 178-179, 182⁹ e diverse altre misure che hanno interessato indirettamente il settore attraverso azioni di ristoro disposte nel corso della pandemia a favore di operatori e di attività in campo turistico (es. misure fiscali, misure per esercizi commerciali, ecc.). Anche in campo culturale il Governo ha stanziato risorse per contributi e agevolazioni per un valore complessivo di circa 3,5 miliardi di euro per sostenere le filiere di riferimento: cinema e spettacolo dal vivo, musei e mostre d'arte, tutela del patrimonio, musica, editoria, imprese creative e istituti culturali, autori, interpreti ed esecutori, consumi culturali da parte dei giovani, ecc.⁹.

Un ruolo non marginale nella lotta alla crisi causata dalla pandemia è stato svolto dalle politiche di coesione attraverso i programmi in attuazione nel corrente ciclo 2014-2020, che hanno beneficiato di risorse aggiuntive e di regole semplificate per agevolare la spesa, anche nei settori della cultura e del turismo, già illustrate nella precedente edizione di questo Rapporto¹⁰.

Nella seconda metà del 2021, a seguito della adozione del pacchetto di strumenti comunitari previsti da *Next Generation-EU* – in particolare il *Recovery Fund* da utilizzare attraverso *Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza* (PNRR) – è stata finalizzata la predisposizione del PNRR Italia¹¹ con l'obiettivo di contrastare i trend recessivi determinatisi negli ultimi due anni in molti settori dell'economia italiana a seguito della pandemia. Il PNRR è stato approvato definitivamente a luglio 2021 con decisione di esecuzione del Consiglio europeo con l'ingente dotazione finanziaria di 191,4 miliardi di euro – cui si aggiungono le risorse nazionali del Fondo Complementare per un totale di 30,6 miliardi. La sua attuazione si dispiega in un arco temporale piuttosto concentrato con limite al 2026. Il PNRR è articolato in Missioni e componenti di natura settoriale intestate alle amministrazioni centrali competenti, tra cui va segnalata la componente M1C3 – Cultura e Turismo 4.0, che prevede investimenti per complessivi 8,1 miliardi di euro (di cui 5,7 miliardi di euro a titolarità del Ministero della Cultura e 2,4 miliardi di euro a titolarità del Ministero del Turismo; si rinvia al capitolo

conclusivo per qualche dettaglio sulla natura e finalità specifica di questi investimenti).

Nello stesso periodo è giunto a maturazione il processo di preparazione del nuovo ciclo settennale di programmazione delle politiche di coesione 2021-2027. Seppure incardinate in una visione strategica di lunga durata imperniata su obiettivi strutturali di riduzione dei divari territoriali, queste politiche si misurano con una fase molto congestionata dell'investimento pubblico, dominata dalla spesa del PNRR che richiede alle autorità e alle amministrazioni italiane molto impegno sul fronte della capacità e tempestività attuativa. A ciò è dedicata una forte azione di presidio centrale, volta a capacitare il sistema nel suo complesso e ad assicurare il massimo raccordo e la più utile complementarità tra i diversi strumenti in campo, nel comune interesse di un efficace impiego delle risorse.

In un quadro così complesso e instabile, la consapevolezza sui risultati raggiunti e il presidio dei fabbisogni prioritari da soddisfare sono presupposti imprescindibili per la costruzione informata e partecipata di politiche pubbliche, come quelle rivolte allo sviluppo e alla coesione tra i territori del Paese, cui il NUVAP dedica specifiche attività di analisi e di valutazione¹².

In questa prospettiva nei paragrafi che seguono viene presentata una panoramica sulle risorse mobilitate e sulle realizzazioni conseguite dalle politiche di coesione nell'ultimo quindicennio per la valorizzazione delle dotazioni e delle risorse naturali e culturali e per il rafforzamento dell'attrattività turistica dei territori in cui esse si localizzano.

In considerazione dell'avvenuta approvazione formale dell'Accordo di Partenariato e dell'imminente avvio dei programmi nazionali e regionali, il paragrafo conclusivo è dedicato all'aggiornamento sullo stato di preparazione della politica di coesione comunitaria 2021-2027 per gli ambiti settoriali di interesse della presente analisi.

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

2.1. QUADRO DI INSIEME

Il contributo della politica di coesione all'attrattività turistica dei territori viene misurato sulla base di un perimetro tematico "Attrattività turistica" che include investimenti relativi a:

- Natura - tutela e valorizzazione delle risorse naturali, comprese la promozione della biodiversità e la protezione del patrimonio naturale, principalmente nei parchi naturali e nei Siti Natura 2000;
- Cultura - tutela e valorizzazione delle risorse culturali, protezione e conservazione del patrimonio, creazione di infrastrutture, contributi per il miglioramento dei servizi e incentivi per la competitività delle imprese nei settori culturali e creativi;
- Turismo - sviluppo della filiera turistica in senso stretto, ovvero infrastrutture e promozione dei servizi per la ricettività, ospita-

⁸ Fondo Turismo per acquisto, ristrutturazione e valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive attraverso organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi di investimento (50 milioni di euro per il 2020 con possibilità di incremento di ulteriori 100 milioni di euro a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020); Fondo per la promozione del turismo in Italia (20 milioni di euro per il 2020); Fondo a sostegno agenzie di viaggio e tour operator (25 milioni di euro per il 2020).

⁹ Per il dettaglio delle singole misure, norme e atti amministrativi di riferimento si veda <https://www.beniculturali.it/covid19>.

¹⁰ Si fa riferimento in particolare al pacchetto *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU)* e alle disposizioni discendenti dalle due iniziative *Corona Response Investment Initiative - CRII* e *CRII+* che hanno consentito la riprogrammazione di risorse già in dotazione ai programmi operativi sia nazionali sia regionali. L'Italia ha inoltre schierato ulteriori risorse della politica di coesione di fonte nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione) per rendere più incisiva l'azione complessiva di contrasto alla crisi (per approfondimenti: https://opencoesione.gov.it/it/strategia_covid19/).

¹¹ www.italiadomani.it

¹² <https://politichecoesione.governo.it/it/il-dipartimento/struttura-organizzativa/nuvap/> e www.valutazionecoesione.it

lità, accoglienza, marketing e governance territoriale, nonché gestione delle destinazioni turistiche e sostegno alle imprese operanti in tali ambiti.

L'analisi riguarda un sottoinsieme dei progetti estratti tra quelli registrati nel Sistema Nazionale di Monitoraggio¹³ e pubblicati nel portale OpenCoesione, che viene sistematicamente aggiornato¹⁴. Si tratta quindi di un campo di analisi dinamico che varia nel tempo sia per dimensione (numero degli interventi e loro costo) sia per contenuto (settori e territori interessati dai progetti, oggetti e tipologie di intervento, ecc.)¹⁵.

I progetti ricompresi nel perimetro Natura, Cultura e Turismo al 31 agosto 2021 sono 29.609 con un costo pubblico di 15,83 miliardi di euro e 8,73 miliardi di pagamenti (pari al 55% delle risorse complessivamente mobilitate). In media rappresenta l'8% circa di quanto complessivamente finanziato dalla politica di coesione comunitaria e nazionale nei cicli di programmazione 2017-2013 e 2014-2020.

Rispetto al 2020 sono entrati nel perimetro di osservazione circa 5.500 interventi per un costo totale di 2,8 miliardi di euro – per poco più della metà da fonte nazionale (in particolare Fondo Sviluppo e Coesione) – con una prevalenza per il tema Cultura (56%), rispetto a Turismo (33%) e Natura (11%).

Circa la metà degli interventi entrati nel perimetro di analisi nel 2021 è relativa al ciclo di programmazione 2007-2013, ciclo in cui 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'attrattività turistica, con 8 miliardi di euro di investimenti. Il monitoraggio di queste risorse ad agosto 2021 mostra l'elevato conseguimento della spesa dei progetti finanziati, sia rispetto agli impegni finanziari (87%), sia rispetto al loro costo totale (83%), quota che si mantiene al di sopra della media registrata per il complesso dei settori di intervento della politica di coesione nello stesso periodo (70% circa).

Se osserviamo tutto il dataset dei progetti dal punto di vista della fonte di finanziamento, i fondi strutturali europei (inclusa la contropartita nazionale) rappresentano il 52% dell'investimento complessivo e il 65% dei progetti. Per volume finanziario spicca sugli altri fondi il ruolo svolto dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR (99%).

Il sistema di monitoraggio registra, limitatamente al ciclo 2014-2020, anche gli investimenti realizzati a titolo della Cooperazione Territoriale Europea (CTE) che rappresentano il 5% delle risorse comunitarie complessivamente attivate, con progettualità sviluppata nell'ambito delle reti di cooperazione transfrontaliera e transnazionale europea che si concentra per quasi la metà sul tema Natura (Tab. 1).

Le risorse di fonte nazionale sono pari a circa 7,6 miliardi di euro,

e provengono in larga parte dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)¹⁶. La programmazione di queste risorse si raccorda strettamente con quelle comunitarie sia per tempistica sia per finalità, ma beneficia di una maggiore flessibilità rispetto a quelle di fonte comunitaria per quanto attiene alla tempistica realizzativa e alle regole di allocazione. Il FSC ha una lunga e consolidata tradizione di intervento nell'ambito dei temi oggetto della presente analisi, con una ricaduta interessante soprattutto per le componenti Cultura e Turismo. Gli investimenti ricompresi in questi ambiti tematici sono attuati sia dalle amministrazioni centrali, sia dai livelli di governo locale e regionale.

Sono di rilievo a livello centrale:

- la programmazione a titolarità del Ministero della Cultura (MIC) ricompresa nel Piano sviluppo e coesione (PSC) con una dotazione complessiva di circa 1,7 miliardi di euro¹⁷ che persegue obiettivi prioritari di i) potenziamento del Sistema Museale Nazionale rivolgendosi a grandi musei dotati di autonomia finanziaria e gestionale, complessi architettonici di grande valore culturale, in abbandono o in disuso, e componenti del patrimonio culturale interessati da eventi sismici; ii) recupero e valorizzazione di itinerari, percorsi e cammini storici anche di rilevanza e riconoscimento internazionale (Via Francigena, Via Appia, Cammini religiosi di San Francesco e Santa Scolastica); iii) rafforzamento dell'offerta culturale e potenziamento dei sistemi urbani e di fruizione turistica attraverso progetti integrati per il recupero e la riqualificazione di centri storici o altri contesti culturalmente strategici, da attuarsi mediante Contratti Istituzionali di Sviluppo (CIS Taranto, Palermo, Cosenza, Napoli, Buffer Zone Pompei, Ventotene); iv) interventi di piccola scala e su beni o contesti del patrimonio culturale a carattere diffuso ma che rivestono un ruolo strategico per i contesti territoriali in cui si trovano (Progetto Bellezza@ - Recuperiamo i luoghi dimenticati);
- la programmazione a titolarità del Ministero del Turismo¹⁸ che sostiene nel PSC iniziative a carattere interregionale per promuovere le destinazioni del Sud con uno specifico focus sulle destinazioni meno note come i "borghi" (*Grande Progetto destinazione Sud*) e un nucleo di iniziative in attuazione del Piano Strategico del Turismo 2017-2022, per potenziare canali, strumenti e reti digitali per la gestione integrata dell'offerta turistica e rafforzare il monitoraggio delle *performance* in questo settore (*Dashboard Turismo, Wi-Fi Italia, Italia Destination Management System*), nonché favorire la fruizione turistica sostenibile a partire da alcuni grandi interventi di rilevanza nazionale (*Grandi destinazioni per un turismo sostenibile, Montagna Italia*);
- una serie di interventi con finalità di miglioramento della competitività delle imprese del comparto turistico finanziati

¹³ https://opencoesione.gov.it/it/sistema_monitoraggio/

¹⁴ Il sottoinsieme viene costruito attraverso una metodologia di estrazione predisposta dal NUVAP. 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 circa 200 le variabili associate a ciascun "progetto" (unità minima monitorata per le diverse componenti: anagrafica, programmazione e attuazione procedurale, fisica, finanziaria, soggetti, indicatori, ecc.).

¹⁵ 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 (https://opencoesione.gov.it/it/opendata/#approfondimenti_section). Ove non diversamente specificato la presente analisi riguarda i dati aggiornati al 31 agosto 2021.

¹⁶ Il fondo è programmato per intervalli pluriennali e concorre agli obiettivi di riduzione dei divari e disparità territoriali, con una chiave di riparto 80% al Mezzogiorno e 20% al Centro-Nord. La programmazione del fondo per Piani di Sviluppo e Coesione intestati alle Amministrazioni sia centrali sia regionali, fa riferimento ad una articolazione in aree tematiche, tra le quali figurano Turismo e Ospitalità (settore compreso nell'Area tematica dedicata alla Competitività delle imprese), Ambiente e risorse naturali, Cultura (<https://www.programmazioneeconomica.gov.it/fondo-per-lo-sviluppo-e-la-coesione-3/>).

¹⁷ Il PSC del MIC è stato approvato dal CIPESS nella seduta del 3 novembre 2021.

¹⁸ Il PSC a titolarità del Ministero del Turismo è stato approvato in CIPESS nella seduta del 3 novembre 2021.

sempre a livello centrale in diversi contesti del Mezzogiorno nell'ambito del PSC Imprese e Competitività del Ministero per lo Sviluppo Economico (MiSE), attraverso la sottoscrizione di appositi Contratti di sviluppo.

Al livello delle programmazioni regionali si evidenziano per consistenza finanziaria alcuni PSC quali:

- per l'ambito Cultura i PSC Puglia e Campania, che puntano sul recupero, rilancio e valorizzazione del patrimonio culturale e di luoghi della cultura di vario rango e capacità attrattiva, di servizi, reti e sistemi territoriali di beni, focalizzando l'azione su specifiche componenti funzionali e filiere settoriali dei sistemi culturali regionali;
- per il tema Turismo i PSC Sardegna, Campania e Abruzzo che sostengono azioni di promozione e di marketing delle destinazioni turistiche regionali, anche attraverso strumenti e canali digitali, opere su infrastrutture viarie ed altre reti di trasporto a sostegno della accessibilità turistica, interventi di manutenzione e di messa in sicurezza del territorio.

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 31 agosto 2021

	Fondi Comunitari	di cui Cooperazione Territoriale Europea	Fondi Nazionali	di cui Fondo Sviluppo e Coesione	Totale
NATURA					
Numero di progetti	1.597	289	1.813	1.627	3.410
Costo pubblico	907	197	1.087	1.004	1.994
Pagamenti	585	78	715	682	1.300
CULTURA					
Numero di progetti	7.526	335	5.463	3.815	12.989
Costo pubblico	4.509	121	4.321	3.437	8.830
Pagamenti	3.292	42	1.367	933	4.225
TURISMO					
Numero di progetti	9.978	130	3.232	2.770	13.210
Costo pubblico	2.830	74	2.184	1.779	5.014
Pagamenti	2.103	39	670	516	2.773
TOTALE					
Numero di progetti	19.101	754	10.508	8.212	29.609
di cui 2007-2013	10.599	-	5.156	4.052	15.755
di cui 2014-2020	8.502	754	5.352	4.160	13.854
Costo pubblico	8.245	392	7.591	6.218	15.836
di cui 2007-2013	5.181	-	2.871	2.094	8.052
di cui 2014-2020	3.064	392	4.720	4.124	7.784
Pagamenti	5.979	159	2.752	2.131	8.731
di cui 2007-2013	4.643	-	2.043	1.567	6.686
di cui 2014-2020	1.336	159	709	564	2.045

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

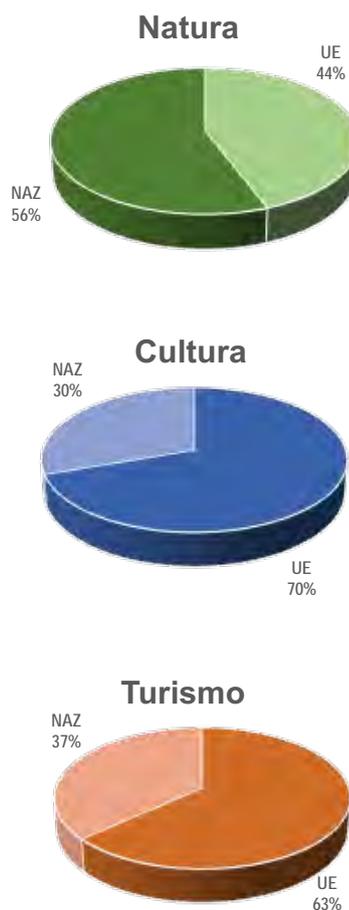
Come già rilevato nelle precedenti edizioni di questo Rapporto, la componente tematica Cultura predomina su Turismo e Natura, sia per numero di progetti (44% del totale), sia per ammontare di risorse investite (il 56% del totale) e pagamenti effettuati (48% del totale).

Dal punto di vista della fonte finanziaria le risorse comunitarie pesano poco di più di quelle nazionali negli ambiti Turismo (56% del totale) e Cultura (51% del totale), mentre per la componente Natura rilevano maggiormente le risorse nazionali (55% del totale).

La distribuzione dei dati nei due cicli di programmazione evidenzia il ruolo crescente della fonte nazionale – sostanzialmente rappresentata dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) – che nel ciclo di programmazione 2014-2020 ha notevolmente incrementato l'incidenza delle sue allocazioni, in particolare nell'ambito Cultura¹⁹ (Fig. 1 a-b).

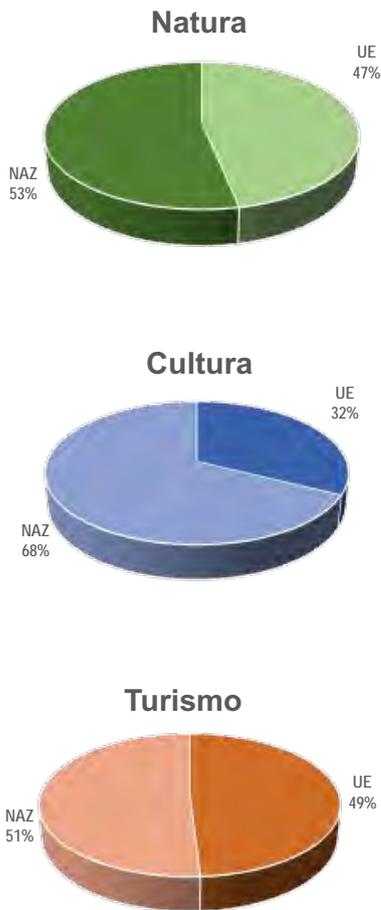
Fig. 1a

Programmazione 2007-2013 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per fonti. Composizione percentuale al 31 agosto 2021



¹⁹ Ad esito dell'istruttoria ai sensi delle disposizioni dell'art. 44 del DL 34/2019 s.m.i. condotta dal DPCoe in raccordo con le amministrazioni assegnatarie delle risorse, risulta che nell'area tematica FSC Cultura sono complessivamente confluiti quasi 3,6 miliardi di euro su oltre 6.000 progetti nei 3 cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020.

Fig. 1b
Programmazione 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo:
finanziamento per fonti. Composizione percentuale al 31 agosto
2021



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

2.2. DIMENSIONE FINANZIARIA DEGLI INTERVENTI

La distribuzione degli interventi per classe di importo mostra che la quasi totalità dei progetti (90%) ha un costo inferiore a 1 milione di euro, e, ancorché rappresenti solo il 33% del costo complessivo, concorre significativamente all'avanzamento della spesa (43% di tutti i pagamenti).

Se si guarda al costo medio dei progetti la distribuzione cambia significativamente: il 99% dei progetti e il 65% delle risorse complessivamente mobilitate ricade nelle prime due classi di costo inferiori a 5 milioni di euro (Tab. 2 e Fig. 2).

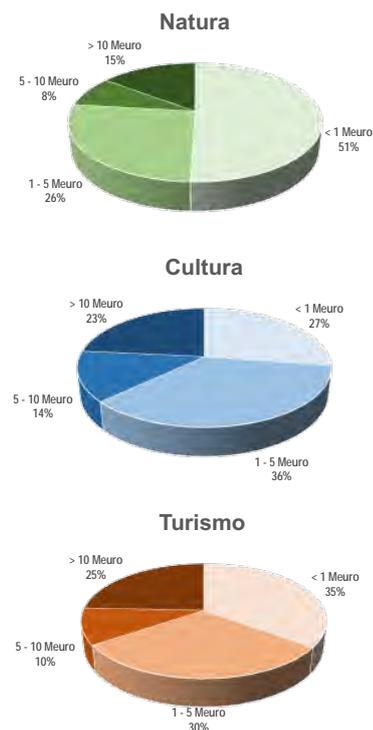
Nel 2007-2013 il costo medio dei progetti è più basso che nel 2014-2020 soprattutto per via del contributo incrementale della fonte finanziaria nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione) che nell'ultimo ciclo di programmazione ha finanziato interventi di natura infrastrutturale di taglia media più elevata rispetto alla fonte comunitaria.

Tab. 2
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura e
Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per classe di importo.
Valori in milioni di euro al 31 agosto 2021

	< 1 Meuro	1 - 5 Meuro	5 - 10 Meuro	> 10 Meuro	Totale
NATURA					
Numero di progetti	3.098	278	25	9	3.410
Costo pubblico	1.006	526	167	293	1.992
Pagamenti	793	305	64	137	1299
CULTURA					
Numero di progetti	11.167	1.547	190	85	12.989
Costo pubblico	2.413	3.142	1.207	2.068	8.830
Pagamenti	1.614	1.791	524	730	4.659
TURISMO					
Numero di progetti	12.285	796	75	54	13.210
Costo pubblico	1.764	1.517	515	1.218	5.014
Pagamenti	1.230	905	186	452	2.773
TOTALE					
Numero di progetti	26.550	2.621	290	148	29.609
Costo pubblico	5.183	5.185	1.889	3.579	15.836
Pagamenti	3.637	3.001	774	1.319	8.731

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

Fig. 2
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura,
Turismo: finanziamento per classe di importo. Composizione
percentuale al 31 agosto 2021



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

Quanto alle classi di costo maggiore, sono 148 i progetti con valore superiore ai 10 milioni di euro (il 23% degli investimenti totali), che consistono in opere di significativa importanza, oppure in dotazioni di fondi e strumenti finanziari per il sostegno alle imprese. Con un costo totale di oltre 3,5 miliardi di euro e 1,3 miliardi di pagamenti, tali progetti si localizzano prevalentemente nel Mezzogiorno e per oltre la metà interessano l'ambito Cultura.

2.3. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLE RISORSE E DEI PROGETTI

La distribuzione di progetti e di risorse alla scala regionale presenta profili differenziati che interessano con distinta intensità i tre ambiti di policy oggetto dell'analisi, con incidenze percentuali pressoché invariate rispetto agli anni precedenti (Tab. 3 e Fig. 3). Nel Mezzogiorno confluisce la gran parte degli investimenti (74% del finanziamento totale pubblico e 67% del numero di progetti), così come previsto dalle regole di allocazione territoriale delle risorse, sia di fonte comunitaria (concentrazione nelle Regioni c.d. Meno Sviluppate) sia nazionali (il FSC viene destinato per l'80% a favore del Mezzogiorno).

Tab. 3

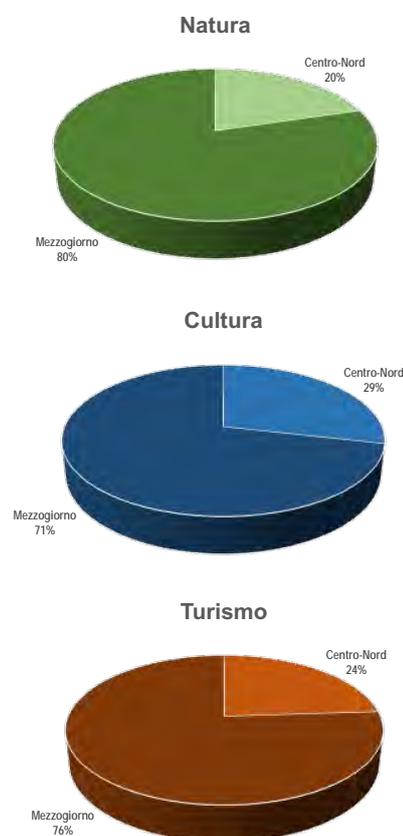
Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: progetti, finanziamento e pagamenti per regione e macro-area. Valori in milioni di euro al 31 agosto 2021

	Numero progetti	Costo pubblico	Impegni	Pagamenti
Piemonte	809	455	346	321
Valle d'Aosta	50	72	56	45
Lombardia	1.359	379	266	220
Trentino Alto Adige	107	22	18	15
Veneto	1.581	419	358	300
Friuli-Venezia Giulia	380	144	78	71
Liguria	463	267	225	194
Emilia-Romagna	982	380	260	201
Toscana	1.156	1.012	844	711
Umbria	911	167	134	105
Marche	1.377	200	179	128
Lazio	501	515	228	171
Abruzzo	1.325	457	317	238
Molise	803	367	115	78
Campania	3.368	3.558	2.409	1.664
Puglia	4.446	2.228	1.757	1.274
Basilicata	2.421	678	547	414
Calabria	2.312	1.070	743	645
Sicilia	3.115	2.295	1.670	1.326
Sardegna	1.372	684	495	378
Non regionalizzabili	771	467	351	232
Totale Italia	29.609	15.836	11.396	8.731
Centro-Nord	9.701	4.056	3.016	2.488
Mezzogiorno	19.178	11.484	8.190	6.116
Non localizzabili	730	296	190	127

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

Fig. 3

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per macroarea. Composizione percentuale al 31 agosto 2021



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

Come visualizzato in figura 4, tra le regioni del Mezzogiorno spiccano:

- la Campania e la Puglia, dove si concentrano rispettivamente il 31% e il 20% delle risorse complessivamente confluite al Mezzogiorno, e dove si addensano anche gli investimenti in ambito Cultura;
- la Sicilia, dove si è indirizzato il 20% di tutti gli investimenti della macroarea, concentrati in particolare negli ambiti Natura e Turismo.

Tra le regioni del Centro Nord si evidenziano:

- la Toscana che assomma il 25% delle risorse della macro-area, con particolare rilevanza degli investimenti in ambito Cultura e Turismo;
- la Lombardia, la Toscana e la Liguria dove si concentra gran parte degli interventi rivolti all'ambito Natura.

Fig. 4

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per regione. Valori in milioni di euro al 31 agosto 2021



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

2.4. NATURA E FINALITÀ DEI PROGETTI

La composizione percentuale dei progetti articolata per natura del sostegno non presenta significative differenze rispetto ai dati 2020²⁰.

Il 69% del finanziamento totale pubblico finanzia opere e lavori sostanzialmente nell'ambito Cultura (65%), dove i progetti di restauro, recupero e valorizzazione del patrimonio culturale assorbono l'80% del finanziamento totale (Tab. 4 e Fig. 5).

Anche l'ambito Natura registra una significativa l'incidenza dei progetti per lavori e opere (82% degli investimenti totali), rivolti alla protezione, valorizzazione e fruizione delle risorse naturali ed ambientali 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 ciclabili.

Più contenute le quote di investimenti sia per l'acquisto di beni e servizi (16%), sia per incentivi e agevolazioni alle imprese, e altre forme di contributi (15%).

Nel primo caso (beni e servizi), l'investimento si addensa: i) in ambito Cultura (52%) per la promozione, diffusione e divulgazione dell'offerta culturale e dei luoghi della cultura, le produzioni dell'industria dell'audiovisivo e ii) nel Turismo (37%) per azioni di marketing turistico e di creazione di brand nelle destinazioni, e di altri servizi di promozione dell'offerta turistica.

Gli incentivi alle imprese e i contributi ad altre tipologie di soggetti sono invece nettamente concentrati in ambito Turismo (80%), dove finanziano prevalentemente il miglioramento della ricettività turistica e del comparto alberghiero, l'acquisto di impianti, macchinari e altre opere collegate alle infrastrutture turistiche, servizi

destinati alle imprese di settore (ristorazione, accoglienza, commercio, ecc.).

Nonostante relativi incrementi nei valori assoluti, i dati 2021 evidenziano ancora la scarsa rilevanza delle quote di incentivi e contributi attivati negli ambiti Cultura (17%) e soprattutto Natura (3%) sul totale degli investimenti.

Nel caso della Cultura è comunque interessante rilevare che i 410 milioni di euro attivati – importo quasi raddoppiato rispetto ai dati 2020 – riguardano per il 53% contributi ad enti locali, associazioni ed istituzioni non profit ed enti del Terzo settore, enti ecclesiastici, ed altre tipologie di operatori del mondo dell'offerta e della produzione culturale, coinvolti soprattutto nell'ambito dei progetti della CTE (Programmi Interreg) e del Fondo Sviluppo e Coesione (Patti FSC Campania, Puglia e PAR FSC Veneto).

Il restante 47% è costituito da investimenti rivolti al rafforzamento e alla competitività delle PMI, tra i quali rilevano in particolare: i) il sostegno alla filiera del cinema e dell'audiovisivo e il supporto ad altre realtà locali nell'ambito del POR FESR Lazio 2014-2020 per quasi 48 milioni di euro; ii) il mix di agevolazioni rivolte alle imprese e alle organizzazioni del Terzo settore della filiera culturale e creativa dal regime di aiuto nazionale "CulturaCrea" istituito in attuazione del PON FESR Cultura e Sviluppo 2014-2020 per 85 milioni di euro (tra agevolazioni concesse e strumenti finanziari in essere)²¹.

²⁰ Il Codice Unico di Progetto - CUP è associato a ciascuna unità progettuale e contiene il riferimento ad una delle seguenti categorie di intervento: lavori pubblici (opere e impiantistica), acquisto di beni o di servizi, incentivi alle imprese e contributi ad altri soggetti, e fondi di rischio o garanzia.

²¹ Istituito nel 2016 con Decreto Ministeriale del MiBACT (oggi MIC) in attuazione dell'Asse prioritario II del PON FESR 2014-2020 "Cultura e Sviluppo" (dotazione 110 milioni di euro), "Attivazione dei potenziali territoriali di sviluppo legati alla cultura (per la documentazione istitutiva e regolamentare del regime si veda <https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/documenti/programma/>, per il funzionamento dello sportello si veda <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/creiamo-nuove-aziende/cultura-crea>).

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 31 agosto 2021

	Opere	Beni e servizi	Incentivi e Contributi	Totale
NATURA				
Numero di progetti	2.547	605	258	3.410
Costo pubblico	1.640	288	64	1.992
Pagamenti	1.094	182	23	1299
CULTURA				
Numero di progetti	6.660	4.179	2.150	12.989
Costo pubblico	7.096	1.324	410	8.830
Pagamenti	3.627	860	172	4.659
TURISMO				
Numero di progetti	2.004	2.491	8.175	13.210
Costo pubblico	2.176	944	1.894	5.014
Pagamenti	953	629	1.191	2.773
TOTALE				
Numero di progetti	11.211	7.275	11.123	29.609
Costo pubblico	10.912	2.556	2.368	15.836
Pagamenti	5.674	1.671	1.386	8.731

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

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

3.1. LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 IN CORSO DI ATTUAZIONE

Per il periodo di programmazione 2014-2020 il monitoraggio registra interventi negli ambiti Natura, Cultura, Turismo per 7,8 miliardi di euro, con un incremento di 2 miliardi sui costi monitorati rispetto all'anno precedente.

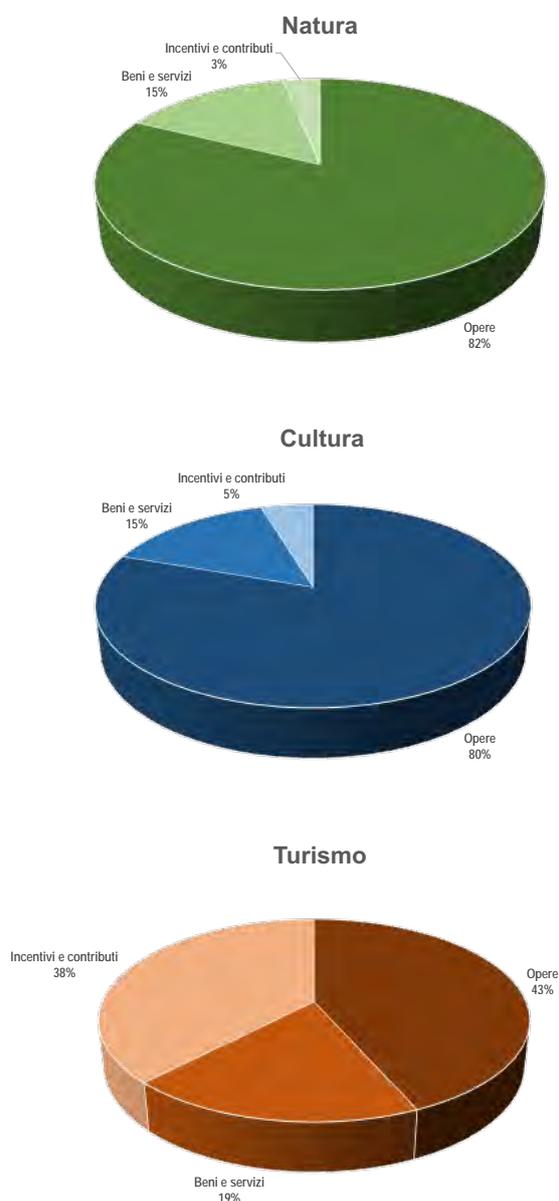
Interessante, anche se non decisivo, il progresso maturato dalla spesa di questi progetti rispetto al loro costo, che passa dal 21% al 26%, e che resta comunque al di sotto della media della spesa complessiva della politica di coesione per il 2014-2020 (35%). In aumento anche la quota di impegni finanziari assunti sul costo complessivo, che si attesta al 47%, e che per oltre la metà è interessata da pagamenti effettuati.

Progredisce la spesa delle risorse comunitarie che si attesta al 44% del costo totale (nel 2020 era al 34%), mentre avanza più lentamente quella di fonte nazionale (Fondo Sviluppo e Coesione e Programmazione Operativa Complementare) che passa dal 12% al 15%.

Migliorano, seppure lievemente rispetto al 2020, i tassi medi di avanzamento progettuale: il 35% dei progetti (pari al 10% del costo totale) risulta concluso o liquidato, il 52% dei progetti (73% del costo totale) è in fase di attuazione, il 13% dei progetti (e 17% del costo totale) non è ancora avviato.

Fig. 5

Programmazioni 2007-2013 e 2014-2020 - Natura, Cultura, Turismo: finanziamento per tipo di sostegno. Composizione percentuale al 31 agosto 2021



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

Ne emerge un quadro attuativo che nel complesso deve ancora maturare traguardi significativi, considerata la fase conclusiva del ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei, appesantita anche dalla presa in carico dell'azione straordinaria di sostegno alla crisi generata dalla pandemia.

Come accennato in premessa, a questo riguardo la politica di coesione ha posto in essere una serie di misure di flessibilità al quadro regolamentare vigente, ed ha incrementato la dotazione di risorse da dover utilizzare nel 2014-2020 per fare fronte alle cri-

ticità in atto ed evitare discontinuità nella disponibilità e nel flusso di risorse nel passaggio alla programmazione 2021-2027²².

Tra le riprogrammazioni delle amministrazioni nazionali e regionali condotte nel 2020²³ è di interesse per i temi qui trattati quella del PON FESR Cultura e Sviluppo che ha dedicato una nuova linea di azione alla tenuta in esercizio dei luoghi della cultura statali e della Regione Siciliana colpiti dall'emergenza sanitaria, assicurando in questi siti condizioni di lavoro e di fruizione protette. Sono state inoltre adottate regole più flessibili per il sostegno ai settori culturali e creativi colpiti dalla crisi che hanno permesso di raggiungere 1.230 imprese²⁴.

3.2. LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027: OPPORTUNITÀ PER TURISMO E CULTURA

Natura, Cultura e Turismo si confermano tra i settori su cui sarà possibile intervenire nel periodo di programmazione 2021-2027 sia con i fondi strutturali europei sia con quelli del nazionale Fondo Sviluppo e Coesione.

Sul fronte delle risorse comunitarie, questi ambiti possono essere interessati dai nuovi obiettivi strategici di policy (OP) che guidano la destinazione dei fondi nei diversi ambiti di intervento:

- nel quadro dell'OP1 – *Un'Europa più intelligente* è possibile finanziare la digitalizzazione delle imprese operanti nei diversi settori economici della filiera del turismo e del sistema dei beni e dei servizi culturali, così come sostenere la competitività dei soggetti imprenditoriali che operano in questi settori;
- nell'ambito dell'OP2 – *Un'Europa più verde* si può intervenire per la conservazione e la promozione della biodiversità, la prevenzione e la protezione del patrimonio culturale dal rischio sismico e dai rischi collegati al cambiamento climatico ed il suo efficientamento in chiave energetica;
- nell'ambito dell'OP 4 – *Un'Europa più sociale e inclusiva* è previsto un obiettivo specifico di promozione e valorizzazione della cultura e del turismo sostenibile, responsabile e inclusivo, per lo sviluppo socio-economico, l'inclusione e l'innovazione sociale;
- l'OP5 – *Un'Europa più vicina ai cittadini* prevede il sostegno alle strategie territoriali che fanno leva ed incorporano dimensioni settoriali – come la cultura e il turismo – per finalità di sviluppo territoriale e locale in ambito urbano e nelle aree rurali, interne e marginali.

Capitalizzando sulle opportunità esplicite ed implicite dei regolamenti comunitari, l'approccio strategico dell'Accordo di Partenariato Italia 2021-2027²⁵ individua diversi ambiti di azione sui temi della cultura e del turismo, di seguito riepilogati:

- la digitalizzazione di servizi pubblici nel settore culturale e il sostegno alla competitività delle imprese operanti nei settori della cultura e del turismo, con una attenzione anche agli investimenti delle imprese di altri settori produttivi che contribuiscono a promuovere e valorizzare la cultura e l'attrattività dei territori in cui operano (OP1);
- la messa in sicurezza sismica di edifici pubblici e di infrastrutture di rilevanza strategica, e l'efficientamento energetico di

edifici, strutture e impianti pubblici, inclusi i beni del patrimonio e i luoghi della cultura, con priorità a quelli che combinano riqualificazione energetica con messa in sicurezza sismica (OP2);

- l'ampliamento della partecipazione culturale di cittadini, imprese e comunità attraverso l'aumento delle pratiche di cittadinanza attiva e di percorsi di integrazione sociale che possono generare opportunità lavorative di qualità; la sperimentazione di forme di governance partecipativa e di collaborazione tra istituzioni e centri culturali, amministrazioni, imprese e soggetti del Terzo settore e perseguendo la sostenibilità finanziaria delle attività e dei servizi avviati anche attraverso partenariati pubblico-privati innovativi; modelli integrati di promozione del benessere mediante pratiche fondate sulla cultura in chiave di welfare culturale; l'ampliamento delle opportunità di accesso a pratiche di turismo inclusivo e sostenibile privilegiando un approccio esperienziale e responsabile (OP4);
- interventi nel campo della cultura, del patrimonio e del turismo sostenibile promossi dalle comunità locali, per la valorizzazione di risorse naturali, culturali e paesaggistiche, di produzioni locali, di opportunità di accoglienza, attraverso la definizione di strategie territoriali con approcci integrati finalizzati a rivitalizzazione del tessuto economico, rigenerazione dei luoghi, partecipazione e inclusione sociale (OP5).

In coerenza con l'impianto regolamentare e la strategia indicata dall'Accordo di Partenariato 2021-2027 nel corso del 2022 saranno progressivamente predisposti e approvati i Programmi Nazionali (PN) e Regionali (PR) che danno attuazione ai fondi.

A livello centrale si segnala il Programma Nazionale "Cultura", a titolarità del MIC, che con una dotazione finanziaria totale di 648 milioni di euro finanzia nelle 7 regioni Meno Sviluppate (le Regioni del Mezzogiorno eccettuato l'Abruzzo) interventi per l'incremento della partecipazione culturale nei siti della cultura, l'innovazione digitale per l'accesso e la fruizione del patrimonio culturale, il sostegno delle filiere imprenditoriali profit e non profit collegate alla valorizzazione culturale, la prevenzione e la gestione degli effetti dei rischi sismici e legati ai cambiamenti climatici per i beni del patrimonio culturale, unitamente al loro efficientamento energetico.

Di particolare interesse anche il PN Metro Plus (a titolarità dell'Agenzia per la Coesione Territoriale), la cui azione, in continuità con il 2014-2020, si rivolge a tutte le città metropolitane del Paese e ad alcune città medie del Sud e mira, tra l'altro, alla rigenerazione e alla riqualificazione urbana anche attraverso la rivitalizzazione culturale e sociale e il coinvolgimento delle comunità nel rafforzamento dei valori identitari e dell'attrattività per nuove forme di fruizione anche turistica dei luoghi.

Anche i Programmi Regionali potranno sostenere interventi nei tre ambiti, natura, cultura e turismo, anche nel quadro delle strategie territoriali di ambito urbano o nelle aree interne e soprattutto nelle Regioni Meno Sviluppate, dove la dotazione finanziaria è più ampia ed i vincoli di concentrazione tematica dei fondi risultano meno stringenti che nelle altre categorie di regioni.

²² 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. Risorse aggiuntive alla programmazione sono pervenute agli SM nell'ambito dell'iniziativa REACT-EU, in corso di attuazione dal 2021 (<https://opencoesione.gov.it/it/react-eu/>).

²³ Per il dettaglio degli interventi realizzati nell'ambito delle misure assunte dai programmi in funzione anti-Covid si veda https://opencoesione.gov.it/it/strategia_covid19/

²⁴ <https://ponculturaesviluppo.beniculturali.it/open-data/pon-in-cifre/>

²⁵ Accordo di Partenariato Italia 2021-2027 approvato con Decisione di Esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022 (<https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione-2021-2027/strategie-2021-2027/accordo-di-partenariato-2021-2027/>).

3.3. LA PROGRAMMAZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA (PNRR): OPPORTUNITÀ PER TURISMO E CULTURA

La politica di coesione 2021-2027 avvierà la sua attuazione a breve in un panorama di investimenti pubblici assai denso di risorse e carico di opportunità data la compresenza di diversi strumenti e ambiti di programmazione.

Tra tutti spicca il PNRR già in fase di piena attuazione, che, con un eccezionale apporto di risorse, si rivolge a obiettivi e settori prossimi a quelli perseguiti dalla politica di coesione. Il sistema della governance nazionale è chiamato a svolgere un'attenta azione di raccordo per assicurare le opportune complementarità e demarcazioni tra le programmazioni e i processi attuativi nei diversi ambiti.

Di seguito si illustrano le principali linee strategiche attivate dal PNRR per la cultura e il turismo.

La sezione "Turismo 4.0" della Missione 1, Componente 3 "Cultura e Turismo" contiene tre linee di azione a titolarità del Ministero del Turismo in corso di attuazione per complessivi 2,4 miliardi di euro, di cui 1,8 miliardi destinati ai "Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche" con la finalità di: i) migliorare le strutture turistico-ricettive, i servizi turistici e delle imprese, riqualificando gli standard di offerta per aumentare la capacità competitiva delle imprese e promuovere un'offerta turistica basata su sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione; ii) riqualificare le imprese del comparto turistico, attraverso il potenziamento del livello di digitalizzazione, promozione di modelli innovativi di organizzazione del lavoro attraverso lo sviluppo di network per accrescere le competenze degli operatori e l'accesso a formazione qualificata. Un ulteriore pacchetto di investimenti per 500 milioni di euro riguarda il territorio di Roma e provincia, rivolti a diverse componenti culturali e turistiche della città, anche in vista del prossimo Giubileo nel 2025.

Di rilevanza per il turismo sono anche le azioni a titolarità del Ministero della Cultura (MIC) sostenute dal PNRR nell'ambito della stessa missione, per il recupero e la rivitalizzazione in chiave culturale di specifici contesti territoriali, e la creazione di economie locali per favorirne nuove forme di attrattività.

La programmazione delle misure a titolarità del MIC assomma a 5,73 miliardi di euro (di cui 1,45 miliardi di Fondo Complementare nazionale) e si articola in 4 aree strategiche: i) patrimonio culturale per la prossima generazione, attraverso piattaforme e strategie digitali per l'accesso alla cultura, consolidamento dell'offerta e potenziamento del sistema dei luoghi della cultura anche in chiave di efficientamento energetico (1,1 miliardi di euro); ii) rigenerazione e attrattività di piccoli centri, tutela e valorizzazione del patrimonio rurale, valorizzazione di parchi e giardini storici, sicurezza sismica nei luoghi di culto e restauro del patrimonio culturale religioso (2,7 miliardi di euro); iii) industria creativa 4.0, attraverso il rilancio dell'hub di rilevanza internazionale per la produzione cinematografica (Cinecittà) e il rafforzamento del sistema delle imprese culturali e creative e delle competenze degli operatori (455 milioni di euro); iv) Piano di investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale (1,45 miliardi di euro).

Alle risorse comunitarie del PNRR e della politica di coesione 2021-2027 si aggungerà a breve la programmazione nazionale

del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 che, come anticipato in premessa, prevede un riparto per aree tematiche con un'ampia copertura dei settori di investimento che completa e integra l'azione dei fondi comunitari.

Da quanto sin qui considerato emerge come la portata delle risorse e la strategicità delle sfide che il sistema Paese è chiamato ad affrontare in questi anni non hanno eguali rispetto al passato, considerato che solo le risorse messe in campo dal PNRR sui temi oggetto della presente analisi equivalgono al costo di tutti i progetti che sono stati finanziati dai fondi strutturali nel precedente settennato di programmazione, per i quali l'attuazione è in buona parte ancora in corso.

In questo contesto il NUVAP proseguirà nelle attività di analisi delle politiche, sia mantenendo un presidio focalizzato sui dati monitoraggio in fase di attuazione, sia promuovendo ricerche valutative sui risultati raggiunti e sull'efficacia di questi investimenti per lo sviluppo dei territori e il progresso dei livelli di benessere dei cittadini²⁶.

²⁶ Nell'ambito del progetto Sistemi di supporto alla valutazione delle politiche di coesione (SIValuta, <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/si-valuta-sistemi-di-supporto-alla-valutazione-delle-politiche-di-coesione/>) è in corso di svolgimento da novembre 2021 una ricerca valutativa, coordinata da NUVAP, sugli esiti degli investimenti delle politiche di coesione comunitarie e nazionali in ambito culturale. La valutazione, che si concluderà entro il primo semestre del 2023, si svolge attraverso una serie di studi di caso condotti nelle regioni del Mezzogiorno.

IL TURISMO NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE E DELLA PESCA*

Catia Zumpano, Annalisa Del Prete, Raffaella Zucaro,
Silvia Baralla, Ilei Mihaela, Lucia Tadini

“ *Possa il vostro cammino essere tortuoso,
ventoso, solitario, pericoloso e portarvi
al panorama più spettacolare*”.

(Edward Abbey)

1. INTRODUZIONE

L'analisi degli investimenti rivolti all'attrattività turistica delle aree rurali e costiere, sostenuti nell'ambito della politica comunitaria di sviluppo rurale e della pesca, è ormai un appuntamento consolidato all'interno del Rapporto sul turismo. Anche in questa edizione ritaglieremo 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, il contributo, in apertura, concentra l'attenzione sugli investimenti attivati dalla politica di sviluppo rurale attualmente in corso (2014-2020) illustrando gli stati di avanzamento delle tipologie di investimento più pertinenti allo sviluppo del settore turistico (paragrafo 2).

Sin dal 2016, anno in cui abbiamo sviluppato il nostro primo contributo al Rapporto, la finalità è stata quella di approfondire le diverse dimensioni che caratterizzano gli interventi a supporto del turismo da parte delle politiche di sviluppo rurale e della pesca. Abbiamo così aperto con un focus sull'agriturismo, considerato pietra miliare del turismo rurale, e proseguito con approfondimenti sulle sinergie fra turismo e foreste, agricoltura biologica, creazione di strade e itinerari tematici, approccio Leader. In questa edizione arricchiamo il quadro dedicando uno spazio al ruolo che ricoprono le infrastrutture nel rendere più attrattiva un'area rurale dal punto di vista turistico, facendo riferimento anche ad alcune progettualità messe in campo (paragrafo 3), cui segue un focus dedicato alla risorsa acqua e alle sue sinergie con le attività turistiche (paragrafo 4).

Come è noto, la nuova programmazione della Politica Agricola Comune (PAC) è entrata nel vivo. Il Mipaaf, a fine 2021 ha inviato la proposta del Programma Strategico Nazionale della PAC

(PSP) alla Commissione Agricoltura UE (DG Agri) al fine di avviare il negoziato che porterà alla sua approvazione finale. Lo stato dei lavori e i richiami agli investimenti a supporto del turismo sono sviluppati nel paragrafo 5.

Lo stato di avanzamento degli interventi previsti dalla politica per la pesca nell'attuale fase di programmazione (2014-2020), con un richiamo alle attività a supporto del turismo svolte dai Fisheries Local Action Group (FLAG), nonché uno stato di avanzamento dei lavori inerenti alla programmazione post 2020 del settore in relazione anche al ruolo riservato al turismo è oggetto del paragrafo 6. Chiudono il Capitolo, come di consueto, alcune riflessioni conclusive di carattere trasversale (paragrafo 7).

2. IL TURISMO NELLE POLITICHE DI SVILUPPO RURALE: STATO DI AVANZAMENTO DELL'ATTUALE CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020¹

Come già ampiamente evidenziato nelle precedenti edizioni del Rapporto, il contributo della politica di sviluppo rurale alla creazione di un ambiente idoneo per innescare potenziali asset turistici si realizza in molteplici modi: a livello di contesto, sostenendo investimenti volti a preservare, valorizzare e consolidare le differenti componenti dei sistemi territoriali locali (ambiente, economia, società, cultura, servizi), di cui l'attività turistica si nutre; a livello settoriale, con investimenti direttamente riconducibili alle attività turistiche. Nel primo caso, si tratta² di interventi che trovano collocazione in venti sotto-misure di altrettanto otto 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. Nel secondo, parliamo di interventi volti a: favorire la diversificazione economica delle aziende agricole, con il sostegno a ricettività, ospitalità e accoglienza (agriturismo, agriturismo, ippoturismo, ecc.); supportare la nascita o il consolidamento sul

* A cura di Catia Zumpano (coordinamento e cura generale del testo, paragrafi 1, 2, 5, 7), Annalisa Del Prete (paragrafo 3), Raffaella Zucaro, Silvia Baralla, Ilei Mihaela (paragrafo 4), Lucia Tadini (paragrafo 6), Anna Lapoli, Daniela Napolitano e Stefano Tomassini (elaborazione dati), Consiglio nazionale per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria – Centro Politiche e Bioeconomia.

¹ 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 terzo trimestre 2021, disponibile sul sito della Rete Rurale Nazionale <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19065>

² Per un approfondimento sulla metodologia come chiave di lettura dei PSR in termini di sostegno al turismo si rimanda al capitolo 5.2 contenuto nella XXII Edizione del Rapporto sul turismo italiano.

territorio di imprese turistiche tout court quali b&b, paesi albergo, 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. Questi ultimi interventi sono richiamati nella Tabella 1.

Tab. 1

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

Sotto-Misure	Denominazione
6.2	Aiuti per avviamento attività extra-agricole in zone rurali
6.4	Sostegno a investimenti in creazione e sviluppo attività extra-agricole
7.5	Sostegno a 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 CREA sui 21 PSR 2014-2020

Per realizzare gli interventi di sviluppo rurale, i 21 PSR italiani dispongono, complessivamente, di circa 27.900 Milioni di euro di risorse pubbliche, di cui circa 12.000 FEASR³. Rispetto agli anni passati, la dotazione finanziaria dei PSR ha registrato, nel corso del 2021, un aumento di circa 3.900 Milioni di euro, dovuti a:

- approvazione del Regolamento (UE) 2020/2220 ("Regolamento di estensione della programmazione corrente e di transizione verso in periodo di programmazione 2023-2027") con il quale l'Unione Europea ha disposto l'estensione, anche per le annualità finanziarie 2021 e 2022, della normativa vigente per lo sviluppo rurale nell'ambito della PAC. Tale Regolamento ha dotato di risorse aggiuntive il relativo fondo FEASR e l'importo assegnato all'Italia allo sviluppo rurale per le annualità 2021 e 2022 è stato pari a circa 2.990 Milioni di euro;
- la permanenza degli effetti della Pandemia ha spinto l'UE a mettere a disposizione delle misure del FEASR dell'Italia risorse aggiuntive per gli anni 2021 e 2022 pari a 910 milioni di euro;
- ulteriori risorse aggiuntive per il biennio 2021-2022, pari a 12 milioni di euro, sono state assegnate allo sviluppo rurale dalla riduzione dei pagamenti diretti italiani (c.d. "capping").

Le risorse aggiuntive sono state, con decreto del Consiglio dei ministri, nel mese di agosto 2021, ripartite fra i 21 PSR regionali. In termini di strategie intraprese, le dinamiche di riprogrammazione adottate dalle Regioni nell'allocazione delle risorse fra le differenti misure dei PSR, hanno riconfermato quelle a inizio programmazione, con una maggiore distribuzione delle risorse tra la Misura 4 (investimenti aziendali), la Misura 11 (biologico) e la Misura 10 (pagamenti agro-climatico ambientali), le quali, da sole hanno assorbito quasi il 60% delle risorse aggiuntive.

A livello di spesa pubblica, dai dati di monitoraggio a ottobre 2021, si registra un avanzamento finanziario dei 21 PSR di circa 13.500

milioni di euro, pari a circa il 48% dell'importo pubblico programmato⁴.

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 loro risorse totali. Si tratta di Misure che, complessivamente, registrano al 15 ottobre 2021, un avanzamento finanziario pari al 38% delle risorse pubbliche assegnate (più 6% rispetto al 2020). (Tabella 2).

Tab. 2

Stato di avanzamento finanziario delle otto Misure di interesse per il settore turistico – PSR 2014-2020 (milioni di euro)

MISURA PSR	Spesa pubblica programmata al 15/10/2021	Peso % delle risorse finanziarie programmate della Misura sul Turismo	Spesa pubblica realizzata al 31/12/2018	Spesa pubblica realizzata al 31/12/2019	Spesa pubblica realizzata al 31/12/2020	% Spesa realizzata al 31/12/2020 su risorse programmate	Spesa realizzata al 15/10/2021 su risorse programmate	% Spesa realizzata al 15/10/2021 su risorse programmate
M3 - Regimi qualità prodotti agric. e aliment.	233	96	31	59	79	34	91	39
M4 - Investimenti in immobiliz. materiali	7.767	19	1.219	1.974	2.607	34	3.063	39
M5 - Ripristino potenz. produtt. agric. causa calamità naturali	302	100	22	36	69	23	84	28
M6 - Sviluppo aziende agricole e imprese	1.884	45	312	509	681	36	832	44
M7 - Servizi base e rinnov. villaggi in zone rurali	1.056	96	141	246	311	29	345	33
M8 - Invest. Svilupp. aree forest. e miglioramento reddito forestale	1.299	92	240	318	415	32	473	36
M15 - Servizi silvo-ambientali e climatici salvaguardia foreste	52	22	5	18	26	50	31	60
M16 - Cooperazione	730	4	33	59	110	15	148	20
TOTALE	13.323	41	2.003	3.219	4.298	32	5.067	38

Fonte: Elaborazioni CREA su dati Rete Rurale Nazionale (RRN, Report ottobre 2021)

³ Al netto delle risorse destinate alla Rete Rurale Nazionale (130 milioni di euro di risorse pubbliche) e al Programma Nazionale di sviluppo rurale (PSRN) (circa 2.860 milioni di euro di risorse pubbliche). Il contributo del PSRN alle attività turistiche sarà sviluppato nel paragrafo 4 di questo Capitolo.

⁴ Fonte: RRN, Report avanzamento finanziario PSR. III Trimestre 2021.

Per verificare ulteriormente l'avanzamento 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 Nazionale⁵. Una loro analisi evidenzia come, a dicembre 2021, circa 1.140 milioni di euro delle risorse programmate siano state messe a bando (Tabella 3).

Tab. 3

Sotto-misure dei PSR (2014-2020) a sostegno diretto del turismo. Numero bandi emessi e relative risorse finanziarie messe a bando (milioni di euro)

Sotto-Misure	Denominazione	Risorse messe a bando fino a dicembre 2020 (Dato cumulativo dal 2015 al 2020)	Risorse messe a bando nell'anno 2021	Totale risorse messe a Bando fino a dicembre 2021 (Dato cumulativo dal 2015 al 2021)	Totale Bandi emessi fino a dicembre 2021 (Dato cumulativo dal 2015 al 2021)
6.2	Aiuti avviamento attività extra-agricole in zone rurali	63	2	65	15
6.4	Sostegno a investimenti in creazione e sviluppo attività extra-agricole	892	47	939	108
7.5	Sostegno investimenti in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche, e infrastrutture turistiche di piccola scala (collettive)	58	5	63	26
16.3	Cooperazione tra piccoli operatori per impianti e risorse, per sviluppo e commercializzazione del turismo	73	1	74	10
TOTALE		1.086	55	1.141	159

Fonte: Elaborazioni CREA su Banca dati Bandi PSR 2014-2020, RRN

Complessivamente, per il gruppo di sottomisure da noi analizzate, sono stati emanati circa 159 bandi, di cui soltanto 13 nel corso del 2021. La tipologia di intervento che ha maggiormente riscontrato l'attivazione di procedure a bando è la sottomisura 6.4, la quale ha registrato fino a dicembre 2021 l'emissione di 108 bandi per un importo complessivo di risorse pari a circa 930 milioni di euro (Tabella 3). Si tratta di procedure volte a finanziare attività di diversificazione nelle aziende agricole, tipologia di interventi molto richiesta e la cui gestione è ormai ben consolidata nella programmazione e gestione dei PSR. Ciò è testimoniato anche dall'avanzamento della spesa registrata sull'intera misura 6, la quale, a dicembre 2021, ha registrato una spesa pari a circa 832

milioni di euro sui circa 1.880 complessivamente stanziati (Tabella 2). Da tener presente che si tratta di una delle misure che ha maggiormente beneficiato di risorse finanziarie aggiuntive erogate nel corso del 2020 per arginare gli effetti COVID, il quale, come già descritto nel precedente Rapporto, ha avuto, almeno nella fase iniziale della pandemia, un forte impatto sulle strutture agrituristiche, costrette alla chiusura dei propri esercizi. La sottomisura 6.4 è seguita dalla 7.5 con 26 bandi, orientata a sostenere le piccole infrastrutture turistiche.

3. LE INFRASTRUTTURE TURISTICHE NEI PROGRAMMI DI SVILUPPO RURALE

Secondo l'Organizzazione Mondiale del Turismo il turista è "chiunque viaggi in paesi diversi da quello in cui ha la sua residenza abituale, al di fuori del proprio ambiente quotidiano, per un periodo non superiore ad un anno e il cui scopo principale della visita sia diverso dall'esercizio di ogni tipo di attività remunerata all'interno del Paese visitato". È evidente, pertanto, che, nel corso della sua permanenza, usufruisce di tutti i servizi e le infrastrutture di cui si serve la popolazione locale, più alcuni servizi dedicati. Per questo motivo, non si può scindere il concetto di competitività turistica dallo sviluppo del contesto territoriale e delle sue componenti, incluse le infrastrutture.

Secondo Adebayo e Iweka (citati in Jovanovic, 2016) le infrastrutture turistiche sono tutti quegli elementi fisici che sono stati progettati ed eretti per provvedere alle necessità dei visitatori. In tale ambito, viene spesso riproposta la differenza tra infrastruttura e sovrastruttura turistica, affermando la stretta dipendenza della seconda sulla prima. L'infrastruttura turistica comprende i servizi ausiliari e complementari, le attrezzature, i sistemi, i processi e le risorse necessarie al funzionamento di una potenziale destinazione turistica. Questo riguarda innanzitutto strade, autostrade, aeroporti e opere similari necessarie a rendere una destinazione turistica accessibile, includendo anche il sistema sanitario e i servizi pubblici. Creare le sovrastrutture significa, invece, creare dei servizi appositamente progettati per le attività turistiche, ad esempio, l'ospitalità in forma di hotel, campeggi, ristoranti, ecc. Ne deriva che le infrastrutture turistiche riguardano l'accessibilità e la vivibilità territoriale, in termini di strutture e servizi offerti, mentre le sovrastrutture sono strettamente connesse all'attività turistica. Le politiche pubbliche destinate allo sviluppo turistico di un'area, pertanto, non possono non tener conto delle molteplici dimensioni del contesto territoriale di riferimento: esse hanno il duplice compito di incrementare, da un lato, lo sviluppo del settore, dall'altro di migliorare la qualità della vita a livello locale. Come per gli altri ambiti che hanno ricadute sulla collettività, anche l'intervento pubblico nel turismo dovrebbe garantire i principi di non rivalità e non escludibilità; il primo assicura che il consumo di un bene (ad esempio, l'ambiente) da parte di un individuo non inibisca l'abilità di un altro individuo al consumo dello stesso bene; il criterio di non escludibilità invece, indica la fornitura di un prodotto/servizio ad una persona senza che i suoi benefici possano inficiare la sua disponibilità anche per gli altri individui. La programmazione delle politiche di sviluppo rurale a sostegno del turismo, pertanto, così come le altre politiche pubbliche di sviluppo, deve prevedere un approccio olistico e di tipo territoriale.

⁵ La banca dati Bandi PSR è consultabile sul sito della Rete Rurale Nazionale: <http://www.reterurale.it>

Come già sottolineato nelle edizioni precedenti del presente Rapporto, il turismo rurale riguarda quelle forme direttamente collegate alle risorse della ruralità e in diretto contatto con esse, ovvero le forme di turismo in cui la "cultura rurale" rappresenta una componente importante (Belletti G. e Berti G., 2001). Ciò comporta il coinvolgimento di attività ricreative e culturali fortemente collegate alla ruralità, a cui si aggiungono la ricettività e la ristorazione, la ricchezza di un patrimonio architettonico e naturalistico locale, le infrastrutture e l'erogazione di servizi.

I regolamenti comunitari sullo sviluppo rurale hanno progressivamente introdotto il finanziamento di svariati interventi extra-agricoli, volti alla diversificazione in chiave turistica delle attività aziendali (agriturismi, cicloturismo, ecc.) nonché a migliorare la qualità della vita nelle aree rurali (servizi alla popolazione, salvaguardia del patrimonio culturale e naturale di pregio), ambiti principalmente cofinanziati da altri fondi comunitari (FESR), oppure, in ambito rurale, da Iniziative Comunitarie specifiche come il Leader (Zumpano C., 2017).

I Programmi di Sviluppo Rurale prevedono la programmazione di interventi destinati sia ad attori pubblici che privati; mentre, però, i finanziamenti per le infrastrutture turistiche sono destinati per lo più ad enti pubblici, quelli per le sovrastrutture si rivolgono in gran parte a beneficiari privati, siano essi aziende agricole, associazioni o persone fisiche. Nel nostro caso, soffermeremo l'attenzione sugli investimenti aventi come beneficiari i Comuni e/o loro associazioni. Tale scelta è motivata dalla natura collettiva degli interventi in ambito turistico di cui si fanno attuatori i soggetti pubblici. Pertanto, sebbene pertinenti, escluderemo dalla nostra indagine tutte quelle azioni destinate ad aumentare la ricettività, la formazione degli operatori rurali e la produzione eno-gastronomica, le

quali pur intervenendo direttamente sul settore turistico, non prevedono come beneficiari, gli enti pubblici.

Tra gli investimenti previsti dai PSR negli ultimi due cicli di programmazione per lo sviluppo del turismo, possiamo individuare tre tipologie di infrastrutture turistiche: con finalità ambientali, culturali e di servizio. Le prime sono destinate a migliorare l'attrattiva ambientale e paesaggistica delle aree rurali nonché la loro fruibilità; le infrastrutture turistiche di tipo culturale riguardano la riqualificazione del patrimonio storico-culturale, il restauro di manufatti per la creazione di musei, ecc.; le infrastrutture di servizio, infine riguardano la creazione di servizi prioritariamente destinati alla popolazione, ma che, di fatto, contribuiscono a migliorare l'attrattiva del territorio. Alla loro realizzazione concorrono un certo numero di misure e sotto-misure di intervento, con modalità e peso differente da regione a regione. Nella tabella 4 si riporta la loro elencazione facendo riferimento alle ultime due fasi di programmazione.

Come riportato nella Tabella 4 gli interventi di *tipo ambientale* interessano essenzialmente investimenti finalizzati per lo più alla salvaguardia del patrimonio boschivo, con azioni volte a: realizzare corridori ecologici, fasce tampone, siepi e boschetti, torbiere; implementarlo laddove è danneggiato da calamità naturali ed eventi catastrofici o da tagli intensivi da parte della mano dell'uomo; conservarne e incrementarne la biodiversità. A ciò si aggiungono, tuttavia, anche le azioni per lo sviluppo turistico-ricreativo dei boschi, che prevedono interventi di miglioramento boschivo e di assestamento della sentieristica per percorsi con finalità educativa, didattica e turistica (giardini botanici, punti di osservazione della fauna, ecc.). È evidente che tali interventi infrastrutturali hanno il merito di migliorare l'attrattiva e la fruibilità delle aree rurali

Tab. 4

Infrastrutture turistiche per tipologia e misura PSR nei cicli 2007-2013 e 2014-2020

Tipologia	CICLO 2007-2013		CICLO 2014-2020	
	Misura	Descrizione	Misura	Descrizione
Ambientale	216	Investimenti non produttivi	4.4	Investimenti non produttivi per adempimenti obiettivi agroclimatico-ambientali
	221	Imboschimento terreni agricoli	8.1	Forestazione/imboschimento
	226	Interventi per la riduzione del rischio di incendio boschivo	8.2	Prevenzione danni a foreste da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici
	227	Investimenti forestali non produttivi	8.3	Ripristino foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici
			8.4	Investimenti per accrescere resilienza e pregio ambientale di ecosistemi forestali
			8.5	Salvaguardia e valorizzazione risorse genetiche forestali
Culturale	322	Sviluppo e rinnovamento dei villaggi	7.4	Investimenti per servizi di base per popolazione, comprese attività culturali e ricreative e relativa infrastruttura
	323	Tutela e riqualificazione del patrimonio rurale	7.6	Studi/investimenti su patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e siti ad alto valore naturale, incluse azioni di sensibilizzazione
			7.7	Investimenti per riallocazione di attività e riconversione di fabbricati o altri impianti situati in/presso centri rurali, per migliorare qualità della vita o parametri ambientali
Di servizio	321	Servizi essenziali per l'economia e popolazione rurale	7.2	Investimenti per creazione, miglioramento o espansione di infrastrutture su piccola scala, compresi investimenti in energie rinnovabili e risparmio energetico
			7.3	Installazione infrastrutture a banda larga e infrastrutture passive per banda larga, nonché fornitura di accesso alla stessa e servizi di pubblica amministrazione on line

Fonte: Elaborazioni CREA sui 21 PSR Italia 2007-2013 e 2014-2020

(viabilità, sentieristica, cartellonistica, ecc.), nonché di accrescere il valore economico e ambientale dei boschi.

Gli investimenti in *infrastrutture turistiche di tipo culturale* riguardano il più delle volte la riqualificazione dei centri storici dei piccoli borghi rurali e il recupero e la valorizzazione delle risorse architettoniche e naturali (interventi su immobili di pregio storico e architettonico, di corti, fontane, pozzi, lavatoi, aree mercatali, spazi verdi, ecc.). Si tratta, nel complesso, di interventi che hanno un impatto sulla popolazione locale, ma, che di fatto, rendono fruibili – fisicamente e culturalmente – i luoghi anche al visitatore. Alle attività di animazione e sensibilizzazione della popolazione locale, infatti, si affiancano interventi materiali, come l'arredo urbano e/o la pavimentazione di marciapiedi e piazze, il ripristino della segnaletica, ecc. Valorizzare un bene culturale, sia esso un edificio, un paesaggio o una tradizione, significa riconoscere la sua importanza nel sistema di valori di una comunità. Per questo motivo, anche il recupero di immobili di pregio, viene spesso vincolato, nei PSR, alla realizzazione di attività a fini collettivi, quali la creazione di aree sosta per i viaggiatori, di punti di degustazione e vendita dei prodotti locali, di conoscenza del patrimonio storico-culturale locale, quali musei e centri espositivi. Tra le operazioni finanziate con la duplice finalità di tutelare la memoria storica del territorio e attrarre turisti, le misure analizzate prevedono anche il recupero e la valorizzazione di manufatti tradizionali connessi alle pratiche agricole e componenti strategici del paesaggio rurale (muretti a secco, strutture di ricovero degli animali, capanne dei pastori, vecchi mulini e frantoi, ecc.).

Le *infrastrutture turistiche di servizio* riguardano gli investimenti per l'erogazione di prestazioni volte a favorire la vita economica e sociale delle aree rurali. Pur non essendo concepiti in senso stretto per i turisti, tali interventi migliorano, di fatto, la fruizione del territorio. Si tratta di azioni volte a ripristinare e/o a mettere in sicurezza la rete viaria esistente, soprattutto interpodereale; a creare servizi di mobilità che permettono gli spostamenti verso i centri esterni dove sono concentrati i servizi alla persona (ad esempio, i servizi di trasporto a chiamata); a realizzare opere di urbanizzazione primaria (rete fognaria, idrica, di illuminazione, di interramento o potenziamento delle linee aree – elettriche e telefoniche). In particolar modo, risultano impattanti sullo sviluppo turistico gli investimenti per l'infrastrutturazione tecnologica (ITC), non solo in termini di infoprodotti per la banda ultra-larga, ma anche interventi per la digitalizzazione dei servizi delle aziende. Si tratta di un aspetto per niente secondario nello sviluppo del turismo, considerando che la maggior parte della fruizione di un visitatore avviene in modalità digitale: la scelta dell'alloggio, la consultazione delle attività da poter compiere in loco e delle attrazioni da visitare, la mappatura degli itinerari, le informazioni nei musei, ecc.

Come anticipato, le sovrastrutture turistiche comprendono tutti gli investimenti strettamente finalizzati ad incrementare le attività turistiche (itinerari, centri informativi, aree pic-nic, ecc.). L'analisi degli interventi realizzati dagli enti pubblici in questo ambito si è concentrata sull'attuale sotto-misura 7.5. – *Sostegno investimenti in infrastrutture ricreative, informazioni turistiche e infrastrutture turistiche di piccola scala*, che nella passata programmazione trovava spazio nella misura 313. – *Incentivazione di attività turistiche*. Con questa tipologia di interventi si finanzia principalmente l'infrastrutturazione (materiale e immateriale) turistica dei territori e in particolare l'infrastrutturazione di piccola scala (sentieristica, segnaletica, creazione di punti informativi), inclusa quella ricrea-

tiva e sportiva (percorsi naturalistici, di benessere, tematici, enogastronomici, ecc.). A corredo della prima, si finanziano anche la piccola ricettività e le azioni di sviluppo e commercializzazione di servizi turistici. Gli investimenti di natura materiale sono finalizzati a incrementare e organizzare i flussi turistici attraverso, ad esempio, la realizzazione di itinerari e investimenti per la ricettività di vario tipo (rifugi, aree di sosta per camper, casali, ecc.); a valorizzare i percorsi turistici, con l'allestimento di punti di osservazione, segnaletica, chioschi informativi, ecc.; a promuovere le eccellenze locali, con l'allestimento di vetrine, aree degustazione, ecc. Tuttavia, una parte degli investimenti è destinata ad incentivare il marketing e la diffusione dell'offerta territoriale attraverso il finanziamento di opuscoli informativi, siti web e pacchetti turistici integrati. Sono sempre più numerosi, inoltre, i progetti che promuovono l'utilizzo delle nuove tecnologie applicate al turismo: rientrano in questa categoria, le app mobili con geolocalizzazione, informazioni e approfondimenti su luoghi, monumenti, ecc.

Le progettualità finanziate dai PSR a sostegno delle infrastrutture e sovrastrutture turistiche sono numerose, dal momento che il turismo viene spesso visto dalle aree rurali come un'opportunità da cogliere per incrementare l'economia locale; tale attenzione trova spazio sia in interventi attivati dai singoli attori locali che in un approccio più sistemico, nel quale la programmazione degli interventi nel settore turistico viene realizzata in complementarità/sinergia con le altre azioni di sviluppo del territorio. I quattro esempi di progettualità che abbiamo individuato rientrano nella seconda tipologia di intervento sopra richiamata e in quanto tali, essi sono stati concepiti nell'ambito di un sistema territoriale a supporto del turismo, in cui le infrastrutture risultano funzionali e non esclusive per il solo visitatore/turista.

Il caso del Parco Naturale Adamello (Lombardia)

Il primo caso riguarda le attività messe in campo dal Parco Naturale Adamello Brenta (Lombardia), le quali possono essere ricondotte ad un esempio di pianificazione e gestione dello sviluppo locale sostenibile attraverso forme innovative, che investono anche le attività turistiche. Il Parco, inserito tra i beni dell'UNESCO e riconosciuto come Geopark, ha sempre contribuito all'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del territorio di sua competenza. Questa attività ha assunto dimensioni sempre più ampie nel corso degli anni, al punto che, dopo trent'anni dall'istituzione dell'Ente Parco, essa è diventata una vera e propria mission; l'Ente si occupa prevalentemente della manutenzione di strade di fondovalle a rilevanza turistica e comunale, della rete di sentieri escursionistici, delle aree di sosta e parcheggio, ecc. Ma prevede anche altri interventi, come il recupero ambientale di biotopi o aree a pascolo, la lotta alle specie infestanti, la conservazione e il miglioramento della segnaletica a cui si aggiunge la manutenzione delle basi logistiche del Parco (strutture generalmente date in comodato gratuito da parte degli enti territoriali) e la manutenzione dei centri visita. Il contributo del PSR pervade l'intera attività del Parco e si è concretizzato nel finanziamento di diverse progettualità che, pur intervenendo su elementi puntuali, rientrano, de facto, in un progetto di manutenzione e valorizzazione complessiva dell'area Parco, oggetto di un Piano Triennale di attività. Gli interventi del PSR, quindi, trovano collocazione al suo interno, convergendo su obiettivi e azioni finanziati anche da altri programmi comunitari, come Life+ e Natura 2000.

I progetti finanziati con il PSR lombardo tra il 2016 e il 2018 am-

montano a circa 850 mila euro e riguardano interventi per il recupero delle aree a torbiera per la conservazione degli habitat e la ripopolazione del Parco, ma anche la realizzazione di sentieri e cartellonistica di segnaletica per la fruizione dei percorsi, nonché di studi per la redazione di Piani di gestione del Parco. Le misure utilizzate per il finanziamento sono di tipo ambientale (4.4.3), ma anche di servizio, con la misura 7 "Servizi di base per il rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali". Il Parco, inoltre, rientrando nel "Piano Agroambientale d'area entro il perimetro della API – Brenta Meridionale" è fra i beneficiari della misura 16.5 – misura finalizzata a sostenere azioni congiunte per la mitigazione del clima e l'adattamento ad esso – per la progettazione di azioni di gestione naturalistica di alcuni prati. È evidente, quindi, la doppia valenza degli investimenti finanziati: attraverso la valorizzazione e la preservazione dell'ambiente si perseguono azioni che influiscono positivamente sull'attrattività turistica del Parco.

Il caso del Villaggio Triatel (Valle D'Aosta)

Il secondo esempio progettuale, il progetto Villaggio Triatel⁶ sito nel comprensorio Petit-Monde del Comune di Torgnon nella Valtournenche ci consente di dare visibilità ad un esempio di recupero della memoria di un luogo storico che altrimenti sarebbe votato all'abbandono. Attività di recupero che funge da stimolo nel favorire investimenti da parte dei privati per la ristrutturazione degli edifici presenti in una prospettiva di rivitalizzazione del villaggio e dell'economia rurale e di sviluppo turistico. All'interno del borgo sono presenti edifici in pietra e legno di grande valore storico e architettonico costruiti tra il 1463 e il 1700. Si tratta di strutture di stampo contadino utilizzate nei secoli per la conservazione, trebbiatura ed essiccazione del grano e di altri cereali. (il "raccard a schiera", il "grenier", e la "grange" – adoperata per la battitura del grano). Il villaggio edificato in epoca tardo medievale ha subito nel tempo un forte spopolamento: l'abbandono dei luoghi ha portato a un deperimento delle antiche strutture locali. A partire dagli anni '80, l'amministrazione locale ha avviato un progetto di recupero e valorizzazione del patrimonio immobiliare locale che ha portato alla realizzazione di un percorso museale "en plein air" per testimoniare una realtà di montagna, con i suoi usi e le sue tradizioni, che correva il rischio di essere dimenticata. L'acquisto degli edifici e la loro ristrutturazione sono stati realizzati con una parte importante di finanziamenti regionali. La realizzazione del Museo Etnografico "Petit-Monde", inaugurato nel 2004, è stata in buona parte coperta con un contributo Obiettivo 2 2000-2006, Misura 4 – Phasing Out. Successivamente, con il progetto Interregionale Italia Svizzera "Trekking autour du Cervin" sono state integrate le postazioni multimediali nelle diverse sale espositive. Con il finanziamento di circa 110 mila euro della Misura 322 "Sviluppo e rinnovamento dei villaggi rurali" del PSR 2007-2013, il comune di Torgnon ha rifatto la pavimentazione della viabilità interna del villaggio, ripristinato i muretti a secco di contenimento e migliorato i servizi quali illuminazione, fornitura elettrica, raccolta acque bianche, nuova rete di distribuzione del gas. L'azione di recupero del borgo e della promozione del turismo ha avuto un ruolo fondamentale nella ripopolazione del villaggio e nel suo richiamo attrattivo, inserito oggi in numerosi percorsi turistici e che conta oggi circa 2.700 visitatori all'anno.

Il caso di Ostana (Piemonte)

Il caso di Ostana, invece, ci consente di presentare un esempio di programmazione territoriale in cui le infrastrutture di servizio costituiscono il presupposto fondamentale per la rivitalizzazione di un territorio in stato di abbandono, trasformatosi a poco a poco in una meta turistica. Ostana è un piccolo comune piemontese delle Alpi Occitane, situato di fronte al Monviso, a 45 km da Cuneo. Attualmente abitato da 69 persone, il Comune è stato interessato negli anni da un forte spopolamento e progressivo abbandono dell'agricoltura, con gravi conseguenze per la manutenzione del territorio. Per questo motivo, a partire dagli anni '80, è stata avviata un'attività di pianificazione dello sviluppo del borgo atto a ripopolarlo; gli interventi hanno riguardato inizialmente la dotazione infrastrutturale primaria, ovvero fognature, acquedotti, elettrodotti, ecc.

Dal '95 in poi, invece, sono stati utilizzati i primi fondi del PSR per il recupero di tre case alpeggio, allo scopo di riattivare il pascolo del bestiame in estate e ripristinare il presidio delle montagne. Nella programmazione 2007-2013 la riqualificazione e la ristrutturazione dei borghi hanno introdotto la finalità turistica degli interventi. A partire dal restauro di 18 casupole diroccate del borgo di Sant'Antonio (finanziati con la misura 322), il PSR ha consentito di dare vita al centro polifunzionale "Lou Portoun". Il centro è un piccolo gioiello di architettura montana e un punto privilegiato di incontro, che ospita attività di tipo culturale, formativo ed esperienziale. Offre spazi e servizi per convegni, riunioni, coaching e team building di livello nazionale ed internazionale. Ospita una biblioteca/medioteca completamente dedicate alla montagna, con risorse per professionisti che spaziano dall'economia alpina all'architettura, dall'alpinismo alla medicina di montagna, ma anche volumi dedicati alla cucina alpina e alla narrativa ed illustrazione per ragazzi. Annessa alla struttura, la foresteria consente di ospitare i visitatori e i turisti. Recentemente, grazie alla misura 7.4 del PSR ancora in corso, il Comune ha recuperato un vecchio rudere, destinato ad ospitare un museo civico etnografico.

Il Comune, grazie al potenziamento delle infrastrutture di tipo informatico, è stato candidato – unico in Italia – al riconoscimento di Smart Village da parte della Commissione Europea⁷ Ostana. Infatti, è un comune intelligente che ha basato la sua strategia in un progetto di innovazione sociale e culturale, di recupero ambientale e di ripopolazione. Gli interventi di recupero e ristrutturazione sono sinergici e complementari; il recupero degli edifici, la riqualificazione del borgo vanno di pari passo con la riattivazione della socialità di Ostana.

Il caso del Progetto integrato Ritornare (Piemonte)

L'ultima esperienza progettuale riguarda interventi che ricadono nella sottomisura 7.5 e interessano il progetto integrato "Ritornare"¹⁰, presentato dal Comune di Aurano, una piccola realtà delle Alpi Piemontesi. Dopo anni di spopolamento, nei ruderi della sua borgata Alpe Bavarone, il comune sta lavorando per il rilancio delle attività agricole, con vendita di prodotti locali, nuove attività agro-pastorali, di accoglienza turistica e il recupero dei sentieri esistenti. La mission del progetto è legata al recupero dell'ospitalità con la realizzazione di un nuovo rifugio, il Rifugio Vallintrasche, che permetterà di accedere ai percorsi di trekking nelle vallate nonché al recupero dei percorsi esistenti. Attenzione

⁶ Per i dettagli si rimanda alla sessione Eccellenze rurali del sito della Rete Rurale Nazionale <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17905>

⁷ Si consulti il sito della Commissione Europea su "Smart Rural Areas" https://www.smartrural21.eu/villages/ostana_it/

particolare è riservata al potenziamento dell'informazione turistica e dell'implementazione di sistemi informativi. "Ritornare"⁸ è un esempio di progetto integrato che delinea un disegno strategico complessivo di medio e lungo termine, incentrato su due direttrici di sviluppo: la ripresa delle attività colturali e l'aumento della domanda turistico/ricettiva. Parallelamente, attraverso gli interventi cofinanziati dal PSR della Regione Piemonte, il comune è impegnato a potenziare la dotazione infrastrutturale locale al fine di incrementare l'attrattività del territorio per i residenti e per i visitatori. Si tratta, nello specifico, della creazione di acquedotti per il comprensorio d'alpeggio sia per l'abbeverata che per l'uso domestico; la realizzazione di investimenti strutturali sull'itinerario Alta Via del Lago Maggiore con la realizzazione del rifugio alpino Vallintrasche, nonché la riqualificazione dell'alpeggio edificato di Bavarone, con l'utilizzo di tecnologie costruttive sostenibili e di approvvigionamento energetico da fonti rinnovabili⁹. Il progetto punta alla pluralità dell'offerta e alla complementarità delle attività, prevedendo, oltre all'attività agronomica, un'attività turistico-ricettiva differenziata (nuovo rifugio, ospitalità agrituristica, fattoria didattica); inoltre, assegna un ruolo di leadership all'operatore pubblico (Comune di Aurano), quale soggetto rappresentativo della comunità locale e infine, propone una vision aperta agli attori del territorio (operatore turistico e operatore agricolo), che, con la propria attività, forniranno servizi e prodotti nel quadro di una gestione sostenibile delle risorse territoriali.

4. LA RISORSA ACQUA: TUTELA AMBIENTALE E ATTRAZIONE TURISTICA

Le fondamentali funzioni ambientali, economiche e sociali svolte dal patrimonio idrico del nostro Paese si declinano in molte aree anche in ambito turistico e ricreazionale. Sono numerosi gli studi che cercano di quantificare, da un punto di vista economico, il valore ricreazionale dell'acqua. A livello locale i soggetti coinvolti in queste attività e nella creazione di infrastrutture dedicate sono diversi: Consorzi di Bonifica, Enti locali, Associazioni ambientaliste, Gruppi di Azione Locale, ecc.

Il successo delle attività turistiche passa sempre più frequentemente attraverso l'acqua. Il tema della gestione delle risorse idriche rappresenta un elemento fondamentale che può decretare il successo o meno della stessa capacità attrattiva delle aree da valorizzare. Gli aspetti da considerare sono numerosi e diversificati: creazione e mantenimento delle zone umide, capaci di attirare un flusso turistico con forti motivazioni ambientali e naturalistiche, infrastrutture turistiche e balneazione che possono richiedere adeguate infrastrutture fognario-depurative oltre ad una gestione *ad hoc*, presenza di fontane e case dell'acqua, ecc.

Far divenire protagonisti della scoperta e della conoscenza diffusa canali e corsi d'acqua è una strategia fondamentale per tutelare la risorsa idrica, anche recuperando la naturalità dei corpi idrici come mezzo per ridurre il rischio idraulico. Vi sono dunque ragio-

ni ambientali, paesaggistiche, di sicurezza idraulica, ecologiche, economiche e sociali che pongono il corso d'acqua al centro dei processi di pianificazione territoriale. La tutela integrale del corso d'acqua è il principio fondamentale per uno sviluppo sostenibile e consapevole del territorio. Questo concetto è, infatti, richiamato anche nella risoluzione presentata dal Consiglio intergovernativo del Programma idrologico internazionale dell'Unesco dei Paesi Bassi e sostenuta da Canada, Italia, Portogallo, Grecia, Ungheria, Svizzera, Iran, Marocco, Tunisia, Cuba, Messico, Ecuador, Paraguay, Argentina, Senegal, Ghana, Nigeria, Sudan e Zambia, attraverso le delegazioni permanenti delle varie nazioni all'Unesco.

4.1. LE ZONE DI BONIFICA COME ATTRATTIVA TURISTICA

In Italia la superficie agricola è pari a più della metà della superficie totale della penisola¹⁰ e la maggior parte della produzione agricola è basata sull'irrigazione. A livello nazionale, circa la metà delle aree agricole è sottoposta ad irrigazione collettiva¹¹ e rientra nell'area amministrata dagli Enti irrigui, soggetti attivi sul territorio che concorrono alla realizzazione delle attività di difesa del suolo, risanamento delle acque, fruizione e gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale e di tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi¹².

Tra gli enti irrigui i più importanti per estensione territoriale sono i Consorzi di Bonifica, nati nel passato per recuperare terreni per l'agricoltura e per garantire la sicurezza sanitaria di alcune aree, che hanno acquisito negli anni un ruolo sempre più strategico sul territorio e vedono oggi ampliato sempre più il loro campo di azione¹³. I Consorzi di bonifica sono tra i principali beneficiari dell'implementazione delle politiche pubbliche comunitarie, nazionali e regionali di settore messe in campo negli ultimi anni, a tutela della risorsa idrica e del settore agricolo, ma anche dell'ambiente e della società in generale. I Fondi comunitari (Fondi FEASR) hanno permesso la realizzazione di numerosi progetti infrastrutturali come, ad esempio, quelli cofinanziati tramite il PSRN 2014-2020 e la specifica Sottomisura 4.3, o quelli messi in atto nelle diverse programmazioni PAC dal 2006 ad oggi. Molto è stato realizzato anche con Fondi nazionali (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020), regionali e provinciali, nonché grazie alle risorse interne dell'ente stesso o la compartecipazione privata di aziende agricole. Infine, vanno citate le recenti nuove risorse introdotte dal PNRR, in particolare nell'ambito della Missione 2 Componente 4 (M2C4) denominata "Investimenti nella resilienza dell'agrosistema irriguo per una migliore gestione delle risorse idriche", che prevede un piano di investimenti di grande portata (880 milioni di euro, di cui 520 a valere su risorse aggiuntive del PNRR e 360 di risorse nazionali a titolarità del Mipaaf) finalizzato a rafforzare il settore agricolo e renderlo più competitivo, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile.

L'operato dei Consorzi di bonifica e i progetti ambientali da questi implementati hanno spesso un significativo impatto oltre che sulle attività produttive e di difesa del suolo, anche in termini di va-

⁸ Per approfondimenti: http://www.parcovallgrande.it/documentitrasparenza/amministrazione_aperta/PNVGR-amm_aperta_progetto-635.pdf

⁹ Applicando il modello di intervento edilizio "Paraloup" posto in comune di Rittana e attuato dalla Fondazione Nuto Revelli. Si tratta, nello specifico, di un modello di governance integrata per il recupero delle baite di una piccola borgata alpina, a 1400 metri, in provincia di Cuneo, reso possibile dalla convergenza di intenti di enti pubblici, fondazioni e mondo accademico. Per maggiori informazioni consultare il sito <https://paraloup.it/partner/>

¹⁰ In Italia la superficie agricola copre 16,7 milioni di ettari su un totale di 30,134 milioni di ettari.

¹¹ https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/001/470/Documento_ANBI.pdf

¹² Legge 18 maggio 1989, n. 183, Corte Costituzionale n° 66/1992

¹³ Con la soppressione di province e comunità montane, i Consorzi di bonifica hanno assorbito i compiti relativi al dissesto idrogeologico dei corsi d'acqua naturali precedentemente a quest'ultime affidate. Per effetto dei cambiamenti climatici la gestione dei Consorzi si misura con forti precipitazioni molto concentrate, seguite da lunghi periodi di siccità in cui va comunemente assicurata la costante fornitura di acqua agli agricoltori con costanza.

lorizzazione dell'ambiente e del paesaggio e sono potenzialmente in grado di creare benefici ambientali diffusi per la collettività in relazione alla fruizione del territorio e allo sviluppo del turismo. Si pensi alle attività di ricostituzione di ambiti naturali e di rivitalizzazione di corsi d'acqua, al recupero naturalistico e paesaggistico, al ripristino degli ecosistemi legati all'acqua, alla creazione di aree umide, alla rinaturalizzazione di aree degradate, al recupero di ex cave o di emergenze di archeologia industriale, tutte attività in grado di dare un impulso allo sviluppo ambientale, sociale ed economico del territorio. Laddove valorizzate e comunicate, queste attività, oltre che rafforzare il sentimento di appartenenza al territorio da parte delle comunità locali, consentono di attrarre flussi di visitatori. L'attrazione esercitata dalla presenza dell'acqua, infatti, può servire a far conoscere paesaggi, architetture, monumenti storici, ambienti, culture, sensibilizzando la popolazione sui temi ambientali. Le sponde dei canali possono prestarsi a diverse forme di mobilità sostenibile quali piste ciclabili e percorsi pedonali; le oasi naturali, luoghi di protezione per la fauna e la flora, possono diventare tappe di itinerari turistici; i manufatti industriali recuperati diventano importanti testimonianze della storia del territorio e del rapporto millenario tra l'uomo e l'acqua.

Ovviamente, affinché alla promozione dei paesaggi rurali e delle risorse idriche che su queste insistono sia affiancato un adeguato sviluppo di attività turistiche, è richiesta la creazione di reti sul territorio, con il coinvolgimento e la collaborazione della comunità locale, delle associazioni ambientaliste e culturali, dei Comuni, delle Regioni.

Di seguito si presentano alcuni casi studio che testimoniano il contributo dei Consorzi di bonifica allo sviluppo del turismo rurale legato alla risorsa idrica.

Consorzio di bonifica del Delta del Po: L'oasi di Ca Mello e il Museo della Bonifica di Ca' Vendramin

A partire dai primi anni '90, il Consorzio di bonifica Delta del Po, in collaborazione con Veneto Agricoltura ha intrapreso una serie di iniziative che hanno portato al ripristino e alla valorizzazione dell'ambiente naturale dell'Oasi di Ca' Mello e al recupero dell'impianto idrovoro di Ca' Vendramin, sede oggi dell'omonimo Museo di bonifica. I progetti realizzati hanno reso l'area un sito di interesse turistico che attira ogni anno diverse migliaia di visitatori.

L'oasi di Ca' Mello è oggi un'area umida di circa 40 ettari gestita da Veneto Agricoltura in sinergia con il Consorzio di Bonifica Delta Po Adige. Fino agli anni '60 del Novecento l'area era occupata dalle valli da pesca e rappresentava un ambiente prezioso per la flora e la fauna, in particolare per gli uccelli che vi si nutrivano e trovavano rifugio tra i canneti. Nel 1985 però, in seguito alla messa in funzione della nuova idrovora di Ca' Dolfin, la zona non venne più alimentata con acqua dolce ed ebbe inizio l'interramento e la colonizzazione da parte di piante tipiche di ambienti asciutti. Assieme all'acqua scomparvero anche l'avifauna tipica delle zone umide che prima trovava in quei luoghi il suo habitat ideale. Nel 1987 il Consorzio di Bonifica del Delta del Po Adige presentò alla regione Veneto un progetto per il ripristino dell'originale paesaggio agrario e vallivo dell'Oasi. L'intervento, finanziato dalla Regione Veneto (DGR 24/09/1987, n. 5506), ha consentito, l'implementazione di una serie di iniziative per far tornare l'Oasi di Ca' Mello la zona umida che era un tempo. A partire dal 1990 il Consorzio ha provveduto a reimmettere l'acqua all'interno del canale e nell'Oasi, e ha messo a dimora specie arboree e arbustive tipiche di luoghi umidi.

Grazie all'intervento si è ripristinato l'originario paesaggio agrario e vallivo di tutta l'area, al fine di realizzare un'area di interesse storico, naturalistico e culturale che potesse far rivivere alla popolazione, ma anche al turismo, ciò che era l'ambiente originario creato dal fiume Po. Negli anni sono state costruite delle pedane per bird watching, dei sentieri mascherati e un sistema atto a fornire all'Oasi acqua dolce che viene utilizzata altresì per irrigare i circostanti terreni di matrice salina. L'area, i cui sono presenti anche un centro visite e un punto ristoro aperti nel periodo primaverile e autunnale, è oggi un punto di attrazione turistica a piedi e in bicicletta.

Il Museo della Bonifica di Ca' Vendramin

Il Museo della Bonifica di Ca' Vendramin è nato dal recupero dell'omonimo impianto idrovoro progettato nei primi anni del Novecento, collaudato nel 1905, annoverato fra i più grandi e potenti conosciuti all'epoca. L'impianto veniva utilizzato per sollevare le acque del bacino superiore dell'isola di Ariano e immetterle nel canale Veneto, ovvero nell'emissario che, a sua volta, le convogliava in prossimità della foce del Po di Goro e quindi, attraverso un sistema di "porte vinciane" faceva defluire in mare tutte le acque in esubero. Dopo le devastanti alluvioni del Po di Goro del 1957 e del 1960 il regime idraulico del territorio venne totalmente sconvolto rendendo inutile la funzione dell'imponente idrovora che venne dismessa.

Il museo testimonia l'azione svolta dall'attività di bonifica nel prosciugare paludi e acquitrini e nel mantenere vivibili aree in continuo equilibrio tra terra e acqua, consentendo la convivenza della conservazione ambientale con l'indispensabile sviluppo economico della popolazione del Delta. Presso il museo è attivo il centro visite con funzione didattico scientifica.

Il Consorzio del Brenta: il Nodo idraulico di San Lazzaro e il Parco delle antiche prese

A Bassano del Grappa, da secoli, le acque del fiume Brenta sono immesse in un complesso sistema idrico, che si irradia in modo capillare nel territorio. Si tratta di una rete di canali che si sviluppa per 2.400 chilometri, raggiungendo le porte della città di Padova e fornendo l'irrigazione a oltre 30.000 ettari di campagne. Questo costante flusso d'acque è benefico non solo per le aziende agricole, ma anche per l'alimentazione delle falde sotterranee, la diluizione dei depuratori, la vivificazione ambientale. San Lazzaro di Bassano ospita un nodo strategico di questo sistema idraulico: vi si ritrovano ulteriori utilizzi dell'acqua, di tipo idroelettrico, i quali riducono i costi di gestione del Consorzio Pedemontano Brenta, a favore di oltre 100.000 utenti, e offrono la produzione di energia pulita e rinnovabile.

Il sito di San Lazzaro ha anche altre valenze: ci si trova all'interno di un parco che il Consorzio nel tempo ha acquisito e valorizzato, dove si trovano antiche prese irrigue storiche. La principale di queste (quella della roggia Dolfin), con annesso antico casello idraulico, il Consorzio l'ha recentemente ristrutturata, con l'aiuto della Regione Veneto, per farne un centro di documentazione sulle acque. Il Consorzio ha anche ottenuto dalla Regione di recuperare le altre due prese storiche presenti in loco (quella della roggia Morosina e quella della roggia Bernarda), creando un percorso di collegamento tra esse, arricchito anche da importanti interventi di consolidamento dell'alveo fluviale fra i 2 chilometri che collegano il canale Medoaco con il ponte vecchio di Bassano. I circa 900 visitatori annui del nodo sono riferibili nella maggior parte dei

casi a turismo locale. Per favorire il flusso turistico, il Consorzio ha in programma di realizzare un percorso ciclo-pedonale lungo il canale Medoaco che collegherebbe il nodo con il cuore della città (Fonte: Consorzio del Brenta).

Il Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale: un itinerario naturalistico, culturale, multimediale, sociale per un turismo consapevole

Il comprensorio del Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale si estende nelle province di Reggio Emilia, Modena, Parma, Mantova su un territorio ricco di infrastrutture civili e ingegneristiche (idrovoce, casse di espansione, ponti), come pure di emergenze artistiche e storiche e naturalistiche. In questo contesto è stato realizzato un itinerario di conoscenza che, in ognuna delle cinque tappe in cui è articolato, approfondisce temi specifici: la storia dell'idraulica, il lavoro contadino, la fauna e la flora del territorio, l'ingegneria monumentale. Il percorso si può fare a piedi, in bicicletta o con appositi veicoli messi a disposizione dall'organizzazione. A ogni tappa, situata a circa 10-15 km dalla precedente, è progettato un punto di accoglienza e di informazione dotato di diverse tecnologie, anche mobili.

Il percorso, diviso in cinque itinerari, con sei tappe che partono dalla provincia di Reggio Emilia per arrivare alla provincia di Mantova, viene raccontato e descritto con applicazioni scaricabili, guide, audioguide, segnaletica e pannelli descrittivi, che si incontrano nel cammino. Il viaggio ha cercato di identificare i luoghi meno noti al grande pubblico, appunto quei beni non del tutto visibili e conosciuti, che hanno però avuto primaria importanza nella costruzione passata e presente di questo paesaggio.

Questa complessa e intima lettura dei luoghi si interconnette con le comunità locali che quei luoghi li abitano. Il valore aggiunto del Progetto è dato anche dalla partecipazione attiva della cittadinanza – associazioni – e delle istituzioni, le quali hanno contribuito alla valorizzazione di questo patrimonio¹⁴.

I Consorzi uniti nel progetto AcquaPlus per la tutela e la valorizzazione dei fontanili nel territorio lombardo

La Bassa Bresciana è un territorio ricco di elementi tipici dell'agro-ecosistema irriguo quali rogge, canali, fontanili. In particolare, la presenza dei fontanili in corrispondenza della cosiddetta "fascia delle risorgive" è una specifica caratteristica di tutta la pianura lombarda. Questi manufatti fungono da vere e proprie "macchine agrarie" utili alla risalita in superficie dell'acqua della falda freatica. Nel corso degli anni, a causa della forte urbanizzazione e della costruzione delle infrastrutture stradali, i fontanili si sono fortemente ridotti. Il progetto AcquaPlus (Acqua Plurima per lo Sviluppo Sostenibile), supportato dalla Regione Lombardia, vede il coinvolgimento dell'Università degli Studi di Milano, del Touring Club Italiano, e di quattro Consorzi: l'Associazione Irrigazione Est Sesia per la Lomellina, il Consorzio di Bonifica Est Ticino Villosesi per il Naviglio di Bereguardo, il Consorzio di Bonifica della Media Pianura Bergamasca per la Roggia Borgogna e il Consorzio di Bonifica Oglio Mella per i fontanili a sud di Brescia. Esso promuove una serie di interventi, alcuni dei quali sperimentali, su alcune aree della pianura irrigua lombarda ricadenti nei comprensori dei quattro Consorzi di bonifica citati. Gli interventi, alcuni già realizzati e altri in corso d'opera, si focalizzano principalmente sulla creazione di percorsi

ciclo-turistici lungo i canali e le rogge e di opere volte alla riqualificazione ambientale, alla rinaturalizzazione dei canali e al collegamento con le aziende agro-turistiche e permettono di coniugare l'utilizzo produttivo della risorsa acqua con quello turistico e culturale, creando una rete ecologica e verde a vantaggio dei cittadini. Tra quelli realizzati vi è l'itinerario ciclo turistico "I fontanili fra Oglio e Mella", percorso che si snoda lungo 41.5 km e tocca una decina di paesi, con un percorso tracciato su piste ciclabili e strade secondarie, ricco di segnaletica e aree di sosta attrezzate. I fontanili fra Oglio e Mella sono "prese d'acqua" nella falda acquifera create dall'uomo per raccogliere, indirizzare e utilizzare a scopo irriguo le acque sotterranee e sono considerate parte dell'identità storico-culturale del territorio agrario e rurale, in quanto rappresentano una delle testimonianze più visibili del ruolo multifunzionale dell'agricoltura e coniugano la funzione irrigua alla valenza ecologico-culturale-ricreativa. Il progetto ha quindi permesso di ripristinare le potenzialità di tali sistemi acquatici restituendo tali ambienti semi-naturali alla collettività. Inoltre, sono state rese disponibili sei ciclo guide "Le vie della bonifica"¹⁵ che descrivono il percorso ciclopeditoneo realizzato intorno ai fontanili ed è prevista la realizzazione di visite guidate destinate agli studenti per far conoscere non solo il progetto, ma anche la presenza e l'attività dei Consorzi sul territorio. Nella realizzazione di questi fontanili hanno avuto un ruolo fondamentale le politiche attuate a livello europeo, nazionale e regionale: infatti, gli interventi sono finanziati con le risorse del FEASR 2007-2013, con risorse interne dell'Ente e con fondi regionali e provinciali.

4.2. LA RISORSA IDRICA NELLA NUOVA POLITICA AGRICOLA COMUNE (PAC)

A livello europeo, la gestione sostenibile delle risorse naturali, e quindi anche dell'acqua, e gli aspetti connessi al clima rientrano tra gli obiettivi perseguiti dalla PAC, che si prefigge la promozione di buone pratiche e investimenti capaci di rendere l'attività agricola e quelle ad essa connesse più sostenibili, ristabilendo un equilibrio tra ambiente e agricoltura in grado di innescare meccanismi virtuosi di valorizzazione territoriale. Tale percorso proseguirà anche con la nuova PAC 2023-2027, che stabilisce obiettivi di protezione ambientale ancora più ambiziosi e rafforzati, al fine di contribuire al pacchetto di strategie previsto dal Green Deal europeo, in particolare la strategia Farm to Fork e la Strategia sulla Biodiversità per il 2030. Gli obiettivi ambientali della PAC offrono e auspicano la necessità di integrazione e coordinamento con le normative europee mirate alla tutela delle risorse naturali, come la Direttiva Quadro Acque (DQA) che promuove una gestione sempre più efficiente e sostenibile delle risorse idriche, riducendo le pressioni sullo stato quantitativo e qualitativo delle acque superficiali e sotterranee, per garantire il mantenimento di un buono stato dei corpi idrici. Per tale motivo, a livello nazionale, l'attività di programmazione dei fondi della PAC è stata svolta in stretto coordinamento con la pianificazione dell'uso dell'acqua nell'ambito dei Piani di gestione dei distretti idrografici di competenza delle Autorità distrettuali nazionali. In questo contesto la PAC diventa sempre più un importante strumento attuativo della DQA, sia attraverso gli obblighi di condizionalità del I pilastro introdotti, sia come sostegno con le misure agro-climatico-ambientali del II pilastro e l'analisi economica dell'uso irriguo dell'acqua irriguo pre-

¹⁴ Per approfondimenti si rimanda al sito: <https://www.emiliacentrale.it/i-paesaggi-della-bonifica/>; <https://youtu.be/z-aCGNzrgEw>

¹⁵ Per consultare le guide si rimanda al sito: <https://www.anbilombardia.it/news/le-vie-della-bonifica-i-fontanili-tra-oglio-e-mella/>

sente nei Piani di gestione dovrà indirizzare una programmazione di misure da finanziare con i fondi PAC rispondenti alle specifiche esigenze dei territori.

5. LA NUOVA PAC: STATO DELL'ARTE

Come è noto, a differenza del passato, la Politica agricola comune 2023-27, si basa su un nuovo delivery model che permette agli Stati membri di gestire all'interno di un'unica cornice programmatica tutti i fondi europei per l'agricoltura. Essa, pertanto, trova espressione in un unico Piano nazionale che contiene sia i pagamenti diretti del primo pilastro che le misure di sviluppo rurale del secondo (Cfr. box in fondo al paragrafo).

Relativamente al nostro Paese, il 30 dicembre 2021 il Mipaaf ha notificato alla Commissione Europea il Piano Strategico Nazionale della PAC (PSP). Si tratta di una prima versione, che sancisce l'apertura dei negoziati e che potrà subire modifiche e aggiustamenti man mano che i negoziati andranno avanti. La proposta di PSP è stata elaborata, con il supporto della Rete Rurale Nazionale, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali in collaborazione con le Regioni e Province autonome e tenendo conto anche di quanto emerso dalle consultazioni con i componenti del Tavolo nazionale di partenariato, di cui fanno parte i principali stakeholders del mondo agricolo e rurale; il tutto in un quadro normativo che è stato definito e consolidato soltanto nel corso degli ultimi mesi. Se i pagamenti diretti saranno gestiti interamente dal Mipaaf, l'attuazione delle misure di sviluppo rurale, sulla base delle scelte concordate in ambito PSP, saranno, tramite le singole Autorità di gestione regionali, declinate localmente sulla base delle esigenze specifiche (ad eccezione della gestione del rischio, che sarà attuata anche essa a livello nazionale).

Sul piano finanziario, le risorse comunitarie complessive ammontano a circa 35,6 miliardi di euro, di cui circa il 41% destinato alle misure di sviluppo rurale (contenute oggi nei 21 PSR regionali e nel PSRN), e il restante 59% distribuito fra misure del I Pilastro della PAC (58% circa) e l'assistenza tecnica (1%).

Le scelte fondamentali che orienteranno il PSP sono molteplici e vanno dal favorire la transizione ecologica del settore agro-alimentare e forestale, investendo sulle colture e sugli allevamenti biologici, al garantire un reddito più equo agli agricoltori e ai loro dipendenti, con un occhio più vigile alla sicurezza nelle condizioni di lavoro, nonché a sostenere il ricambio generazionale. Fra le scelte strategiche rientra anche la salvaguardia e la valorizzazione delle diversità delle aree rurali, rafforzandone il legame con i prodotti alimentari, i paesaggi tradizionali, il patrimonio naturale e culturale. Azioni queste ultime volte a favorire la tenuta sociale ed economica dei sistemi locali, al fine di aumentarne l'attrattività non solo per i locali e possibili nuovi abitanti ma anche per i turisti. Ancor più del passato, la valorizzazione dei territori rurali è ricercata soprattutto attraverso strumenti volti a favorire approcci di sistema, nei quali la collaborazione fra gli attori locali diventa il perno sul quale insistere (approccio Leader, cooperazione, Smart village, Snai). Anche con quest'ottica sono dunque promossi e sostenuti gli interventi a favore del turismo rurale, i quali, sostanzialmente ricalcano la stessa tipologia di quelli cofinanziati nelle passate programmazioni. Essi sono riportati specificamente nella misura SRD07 – *"Investimenti in infrastrutture per l'agri-*

coltura e per lo sviluppo socio-economico delle aree rurali", sotto la voce Infrastrutture turistiche e spaziano dalla realizzazione e/o adeguamento di percorsi escursionistici, di nuove tratte di accesso o di collegamento tra più itinerari tematici, di strutture di riparo temporaneo dalle intemperie (ostelli, rifugi, bivacchi), nonché di interventi mirati a garantire l'accessibilità e la fruibilità a utenti con esigenze complesse e differenziate, all'installazione di pannelli descrittivi, segnaletica direzionale, all'adeguamento di immobili per centri di informazione e accoglienza turistica, allo sviluppo di servizi turistici attraverso sistemi di informazione e prenotazione telematica, card turistiche per facilitare la fruizione da parte dei visitatori dell'offerta turistica locale, alla realizzazione di siti multimediali e di innovazioni tecnologiche cioè investimenti materiali ed immateriali per lo sviluppo di sistemi di comunicazione (TLC)¹⁶. Le infrastrutture turistiche sono affiancate anche da altre tipologie infrastrutturali finalizzate a migliorare la qualità della vita delle popolazioni locali e, di riflesso, anche di coloro che frequentano i territori rurali in veste di turisti. Parliamo delle infrastrutture viarie, idriche, elettriche e di telefonia e ricreative. Per il periodo 2023-2027, la misura SRD07 ha un budget pari a circa 331 milioni di euro.

Le attività turistiche sono richiamate anche nella misura SRD03 – *"Investimenti nelle aziende agricole per la diversificazione in attività non agricole"*, dove, fra gli altri, sono finanziabili investimenti volti a promuovere e/o consolidare l'agriturismo e attività turistico-ricreative legate alle tradizioni rurali e alla valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche, comprese quelle di enoturismo e oleoturismo. Per il periodo 2023-2027, la misura dispone di circa 277 milioni di euro.

Come accennato, il PSP, più del passato, punta sull'adozione di approcci di sistema e fra questi l'approccio Leader e di cooperazione. Ad essi sono dedicati due misure specifiche, le quali prevedono al loro interno anche la realizzazione di interventi a favore del turismo rurale. Se per il Leader il richiamo agli investimenti turistici è quasi scontato considerando che essi hanno rappresentato finora, per la gran parte dei Piani di Sviluppo Locale adottati dai GAL, un ambito di azione molto esplorato, è importante evidenziare come, nella nuova programmazione, l'approccio partenariale e integrato sarà arricchito anche da interventi volti a favorire azioni di sistema in aree non coperte dal Leader. Esse sono richiamate all'interno della misura SRG07 – *"Cooperazione per lo sviluppo rurale, locale e smart villages"*, la quale prevede, fra le altre, interventi per la "Cooperazione per il turismo rurale". In questo caso, la finalità è quella di sostenere partenariati pubblico/privati volti a: creare e/o organizzare le funzioni turistiche delle zone rurali, incrementare la sostenibilità ambientale dell'offerta turistica; rafforzare l'accessibilità; migliorare il posizionamento sul mercato; incrementare le connessioni con le risorse agricole e forestali; sensibilizzare gli utenti. Alla misura SRG07 sono destinati per il periodo 2023-2027 circa 115 milioni di euro.

Infine, le attività turistiche troveranno sostegno anche nell'adozione della strategia Smart Village, con il supporto a investimenti per l'innovazione tecnologica dei servizi turistici attraverso sistemi di informazione e prenotazione telematica e card turistiche per facilitare la fruizione da parte dei visitatori dell'offerta turistica locale. Detta tipologia di investimenti sarà finanziata principalmente nella misura SRD07 di cui sopra.

¹⁶ L'elenco dettagliato degli interventi è riportato nella Scheda delle misure SRD07 contenuta nella proposta di PSP consultabile al seguente indirizzo: https://www.reterurale.it/PAC_2023_27/PianoStrategicoNazionale.

OBIETTIVI DELLA PAC 2023-2027

Le azioni del Piano strategico nazionale della PAC devono concorrere ai target concordati a livello UE, che nella versione definitiva dei regolamenti PAC sono nove, più un obiettivo trasversale relativo a AKIS (Sistema della conoscenza e digitalizzazione):

- sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione al fine di rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, e la diversità agricola, nonché garantire la sostenibilità economica della produzione agricola nell'Unione;
- migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività le aziende agricole, sia a breve che a lungo termine, compresa una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione;
- migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore;
- contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all'adattamento agli stessi, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra e migliorando il sequestro del carbonio, nonché promuovere l'energia sostenibile;
- promuovere lo sviluppo sostenibile e un'efficiente gestione delle risorse naturali, come l'acqua, il suolo e l'aria, anche riducendo la dipendenza dalle sostanze chimiche
- contribuire ad arrestare e invertire il processo di perdita della biodiversità, migliorare i servizi ecosistemici e preservare gli habitat e i paesaggi;
- attirare e sostenere i giovani agricoltori e i nuovi agricoltori e facilitare lo sviluppo imprenditoriale sostenibile nelle zone rurali;
- promuovere l'occupazione, la crescita, la parità di genere, compresa la partecipazione delle donne all'agricoltura, l'inclusione sociale e lo sviluppo locale nelle zone rurali, comprese la bioeconomia circolare e la silvicoltura sostenibile;
- migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, ridurre gli sprechi alimentari nonché migliorare il benessere degli animali e contrastare le resistenze antimicrobiche.

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

6.1. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE DEL FEAMP 2014-2020

Le risorse FEAMP 2014-2020 assegnate all'Italia ammontano a 537,3 milioni di euro, cui si aggiungono 440,8 milioni di euro di cofinanziamento nazionale, per un totale di 978,1 milioni di euro. La Relazione di attuazione annuale del MIPAAF per l'annualità 2020, che fornisce un quadro generale sull'attuazione del Programma Operativo PO 2014-2020 e sulle sue priorità, mostra che al 31/12/2020 sono stati impegnati 665 milioni di euro, effettuati pagamenti per 396 milioni di euro e sono state certificate spese per 367 milioni di euro. Per la Priorità 1 (Promuovere una pesca sostenibile) si registrano 268 milioni di euro di impegni, con

un incremento del 21% rispetto all'annualità 2019. La Priorità 2 (Promuovere un'acquacoltura sostenibile), con 78 milioni di euro di risorse impegnate e un avanzamento del 31% rispetto al 2019, conferma le complessità attuative delle precedenti annualità, a cui si aggiungono le difficoltà riscontrate a causa dell'emergenza sanitaria Covid-19. In relazione alla Priorità 3 (Attuazione della Politica Comunitaria della Pesca - PCP), di competenza esclusiva dell'Autorità di Gestione, gli impegni raggiungono i 105 milioni di euro con un avanzamento rispetto al 2019 dell'11%. La Priorità 4 (Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale), di competenza esclusiva degli Organismi Intermedi, ha impegnato risorse superiori a 53 milioni di euro, con un incremento del 21% rispetto al 2019. Con 116,9 milioni di euro la Priorità 5 (Favorire la commercializzazione e la trasformazione) ha avuto un avanzamento delle risorse impegnate pari al 19,5% rispetto al 2019. Nell'ambito della Priorità 6 (Favorire l'attuazione della Politica Marittima Integrata) non si registrano avanzamenti e gli impegni sono di 1,6 milioni di euro. Infine, per l'assistenza tecnica sono stati impegnati 47 milioni di euro, con una crescita dell'11% rispetto al 2019.

A seguito della previsione a livello comunitario degli interventi specifici finalizzati a limitare l'impatto dell'epidemia sanitaria Covid-19 nel settore della pesca e dell'acquacoltura (Reg. (UE) 2020/560 del 23 aprile 2020), nel PO sono state introdotte nuove misure, è stato rimodulato il piano finanziario e sono state definite le metodologie di calcolo dei premi e delle compensazioni.

Come già descritto nei Rapporti precedenti, il Fondo favorisce le attività collegate con il turismo nell'ambito:

- del 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 pesca;
- dello sviluppo sostenibile delle zone di pesca e acquacoltura sulla base di un approccio di sviluppo locale di tipo partecipativo e la previsione di gruppi di azione locale per la pesca (Fisheries Local Action Group, FLAG).

Tra le azioni dei FLAG finalizzate alla diversificazione delle attività dei pescatori e delle zone di pesca e collegate con la tematica del turismo, la rete FARNET, rete europea dei FLAG, segnala le seguenti buone pratiche:

- **Mediterradio**¹⁷: nell'ambito di un progetto di cooperazione più ampio (MEDIT.CULT., Mediterranean Fisheries Heritage, Coastal Cultures and Traditions), finalizzato a promuovere e valorizzare la pesca e le culture della fascia costiera del Mediterraneo, il FLAG Adriatico Salentino ha realizzato una nuova web radio che dà voce alle idee, alle notizie, alla cultura e alle attività legate alla pesca e al mare. Ciò ha permesso a un vasto pubblico di entrare in contatto con il mondo dei pescatori, creando al contempo una piattaforma informativa che promuove i servizi offerti dai FLAG alla comunità costiera. La radio ha inoltre promosso attivamente il territorio e la cultura, il patrimonio e i servizi connessi al settore della pesca, quali, ad esempio, le attività di pescaturismo.
- **Festival del mare**¹⁸: è stata realizzata una rassegna itinerante di nove eventi che conducono alla scoperta delle marinerie e dei prodotti ittici della costa dell'Emilia-Romagna. Il progetto, finanziato dal FLAG Costa Emilia-Romagna e coordinato da

¹⁷ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet2/on-the-ground/good-practice/projects/mediterradio_it

¹⁸ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet2/on-the-ground/good-practice/projects/fish-festivals-strengthen-ties-between-fishermen-and-2_it

GAL Delta 2000, ha consentito di valorizzare i borghi e le mainerie della Costa Adriatica della regione mediante la partecipazione del pubblico a visite guidate, degustazioni, laboratori, show cooking, che hanno consentito di far conoscere e apprezzare i prodotti e la cultura legati al mare.

6.2. IL NUOVO FONDO FEAMPA 2021-2027

Il 7 luglio 2021 è stato approvato il Regolamento che istituisce il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), che sostituisce il FEAMP (Reg. (UE) 2021/1139).

Rispetto al periodo 2014-2020 sono previsti alcuni elementi volti a semplificare l'attuazione del Fondo a livello nazionale, quali:

- la riduzione a quattro delle Priorità, in linea con gli obiettivi generali della PCP che delineano il campo degli interventi finanziabili;
- la maggiore flessibilità per gli Stati membri, che potranno indirizzare e calibrare i finanziamenti concentrandoli verso le proprie priorità strategiche senza dover attingere da un set di azioni ammissibili e misure predefinite a livello UE;
- la definizione di un elenco di operazioni non ammissibili e investimenti e indennizzi per i pescherecci condizionati agli obiettivi di conservazione della PCP;
- maggiore attenzione ai risultati, attraverso la previsione di indicatori di output e di risultato per valutare l'efficacia degli interventi;
- riduzione degli oneri amministrativi per i beneficiari e le amministrazioni.

Le risorse complessive del Fondo ammontano a 6.108 milioni di euro, di cui 5.311 gestiti in regime concorrente tramite il cofinanziamento dei Programmi Operativi definiti dagli Stati Membri e 797 milioni destinati ad azioni gestite dalla Commissione Europea per la promozione di alcune priorità orizzontali riferite alle aree dell'Economia Blu e della governance degli oceani.

La dotazione finanziaria per l'Italia ammonta complessivamente a 987,3 milioni di euro, di cui 518,2 milioni comunitari e 469,1 di cofinanziamento nazionale. Il programma di riferimento per l'Italia (PO FEAMPA), è attualmente in fase di definizione e si concentrerà sulle seguenti quattro priorità:

- Priorità 1: Promuovere la pesca sostenibile e il ripristino e la conservazione delle risorse biologiche acquatiche.
- Priorità 2: Promuovere le attività di acquacoltura sostenibile e la trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, contribuendo alla sicurezza alimentare nell'Unione.
- Priorità 3: Consentire un'economia blu sostenibile nelle aree costiere, insulari e interne e promuovere lo sviluppo di comunità della pesca e dell'acquacoltura.
- Priorità 4: Rafforzare la governance internazionale degli oceani e consentire mari e oceani sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile.

In base alla bozza di Programma Nazionale del 20 settembre 2021 (Mipaaf)¹⁹ è possibile individuare la seguente ripartizione delle risorse pubbliche relative alle Priorità: Priorità 1: 466,9 milioni di euro (47,3%), Priorità 2: 340,4 milioni di euro (34,5%), Priorità 3: 103,8 milioni di euro (10,5%), Priorità 4: 14 milioni di euro (1,4%), Assistenza tecnica: 62,2 milioni di euro (6,4%).

Con riferimento alla Priorità 3, il PO rafforzerà lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) a favore dei FLAG, finanziando strategie

costruite dal basso e volte a promuovere la diversificazione economica in un contesto locale grazie allo sviluppo di attività di pesca e acquacoltura costiere, insulari e interne e di un'economia blu sostenibile. Le comunità locali saranno stimolate a sfruttare più efficacemente le opportunità offerte dall'economia blu, mettendo a frutto e valorizzando le proprie risorse umane, sociali, culturali e ambientali ed integrando i settori della pesca e acquacoltura, con il turismo sostenibile, l'ambiente, la cantieristica, i trasporti ed il settore della trasformazione dei prodotti ittici. Sarà inoltre valorizzato il legame tra CLLD e Smart Specialization Strategies nelle Regioni che hanno individuato settori di specializzazione riferiti alla blue economy.

7. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Pur se ancora in fase emergenziale dettata dalla pandemia, con picchi che si sono alternati nel corso del 2021, la politica di sviluppo rurale e della pesca, grazie anche alle risorse aggiuntive garantite dall'Unione Europea è riuscita a tenere il passo e far avanzare la spesa prevista. Nello stesso tempo si sono intensificate le azioni volte a favorire l'avvio della nuova Politica Agricola Comune (e parallelamente, della pesca), che hanno visto impegnato in un serrato confronto, le strutture del Ministero con, da un lato, i rappresentanti agricoli delle 21 Regioni e, dall'altro, i principali stakeholders del mondo agricolo e rurale, consultati questi ultimi attraverso le sedute del Tavolo di partenariato nazionale. Nel frattempo, la Commissione Europea ha completato il quadro normativo e finanziario di riferimento.

La lettura trasversale delle scelte strategiche operate a livello nazionale insieme alle relative misure nel Piano Strategico Nazionale della PAC confermano la volontà di sostenere interventi nel campo del turismo rurale, privilegiando, più del passato, un interesse verso le forme integrate di intervento. Scelta che non si può non approvare considerando le strette sinergie che legano il turismo alle diverse dimensioni dei territori rurali e che quindi necessitano di un approccio territoriale e di ampio respiro. A partire dal mese di gennaio 2022 è stato avviato il confronto con i servizi della Commissione al fine di condividere il contenuto del PSNP, confronto che sta coinvolgendo anche le 21 Regioni, chiamate ad adattare le scelte strategiche nazionali sui propri territori. Il tutto dovrà essere realizzato tenendo anche conto degli altri finanziamenti che andranno ad impattare sui territori rurali, anche rispetto al settore del turismo rurale. Fra tutti, citiamo il PNRR, il quale ha previsto una serie di interventi volti a valorizzare i centri rurali, al fine di potenziarne anche l'attrattività turistica. Altro importante strumento da monitorare è la Strategia Nazionale per le aree interne, la quale impatta principalmente sulle aree rurali. L'auspicio è quello che si creino sinergie fra le programmazioni a valere sulle diverse fonti di finanziamento e che soprattutto esse non vengano concepite in un'ottica strettamente settoriale e meramente economica, ma piuttosto siano guidate da una visione di più ampio respiro, volta a migliorare, in primis, le condizioni di vita delle popolazioni rurali e, di riflesso, a garantire la sostenibilità ambientale e temporale degli interventi stessi.

¹⁹ https://www.pofeampa2021-2027.eu/wp-content/uploads/2021/09/PO-FEAMPA-2021-2027_20-settembre-2021.pdf

BIBLIOGRAFIA

- Belletti G., Berti G. (2011). "Turismo, ruralità e sostenibilità attraverso l'analisi delle configurazioni turistiche" in Pacciani A. (a cura di) *Aree rurali e configurazioni turistiche. Differenziazione e sentieri di sviluppo in Toscana*, Franco Angeli, Milano.
- Cicerchia A., *Risorse culturali e turismo sostenibile. Elementi di pianificazione strategica*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- Cosgrove D., G. Petts (a cura di), *Water, Engineering and Landscape*, London, Belhaven Press, 1990.
- Ercolini M., (a cura di), *Acqua! Luoghi, paesaggi, territori*, Roma, Aracne, 2012.
- Grigorescu A., *Public administration role in infrastructure development*, National School of Political Studies and Public Administration (NSPSPA), ISSN 1733-4314, 19 October 2006.
- Jovanović S. Ilić I., *Infrastructure As Important Determinant Of Tourism Development In The Countries Of Southeast Europe in Ecoforum*, Volume 5, Issue 1 (8), 2016.
- Lamaddalena N., D'Arcangelo G., Billi A., Todorovic M., Hamdy A., Bogliotti C., Quarto A., *Participatory water management in Italy: case study of the consortium 'Bonifica della Capitanata'*, in Hamdy A. (ed.), Tüzün M. (ed.), Lamaddalena N. (ed.), Todorovic M. (ed.), Bogliotti C. (ed.), *Participatory water saving management and water cultural heritage*. CIHEAM, 2004. Bari.
- Paoloni L., *La governance della risorsa idrica in agricoltura tra green economy e partecipazione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, Vol. 2016/1.
- Rete Rurale Nazionale, *Report avanzamento finanziario PSR. III Trimestre 2021*.
- Rami Ceci L., *Turismo e Sostenibilità, risorse locali e promozione turistica come valore*, Roma, Armando Editore, 2005.
- Vallerani F., *Tra Colli Euganei e Laguna Veneta. Dal Museo della Navigazione al turismo sostenibile*. Venezia, Regione del Veneto, 2013.
- Vallerani F., *Acque a Nordest. Da paesaggio moderno ai luoghi del tempo libero*, Sommacampagna (VR), Cierre, 2004.
- Zumpano C. (a cura di), *Infrastrutture e sviluppo territoriale - Il contributo della politica di sviluppo rurale, RRN*, Roma, febbraio 2020.
- Zumpano C. et al., "Il turismo nelle politiche di sviluppo rurale e della pesca: approcci, interventi e risorse finanziarie" in *XXI Rapporto sul Turismo Italiano - Edizione 2016/2017*, Rogiosi editore, 2017.

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

Anna Ceci, Oriana Cuccu, Anna Misiani

“E poi, ho la natura e l'arte e la poesia, e se questo non è sufficiente, che cosa posso volere di più?” (Vincent van Gogh)

1. INTRODUZIONE

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)¹ è una politica nazionale di sviluppo e coesione territoriale attivata nel ciclo di programmazione coesione 2014-2020, che mira a contrastare la marginalizzazione e i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese.

Con il sostegno di fondi europei² e di risorse nazionali, la SNAI punta ad adeguare la quantità e la qualità dei servizi di cittadinanza e a promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali.

Per dare attuazione alla SNAI è stata definita una metodologia di identificazione dei territori interni in base alla loro perifericità rispetto all'offerta integrata di servizi essenziali tradizionalmente localizzati nei centri urbanizzati. In particolare, in occasione dell'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 è stata costruita la Mappa delle Aree interne, di recente aggiornata con l'Accordo di Partenariato 2021-2027 (AP 2021-2027). La Mappa identifica i Comuni con un'offerta congiunta di tre tipologie di servizio (salute, istruzione e mobilità) denominati Poli/Poli intercomunali e rappresenta tutti gli altri Comuni in base alla loro distanza da questi (in termini di tempi effettivi di percorrenza stradale), classificandoli in quattro fasce a crescente distanza relativa (Cintura, Intermedi, Periferici, Ultra-periferici) e, quindi, con un potenziale maggior disagio nella fruizione di servizi.

La Strategia è stata avviata sperimentalmente in 72 territori (c.d. Aree-progetto, di seguito anche Aree Interne) – selezionati attraverso un percorso strategico di tipo partecipativo guidato dal Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI)³, in cui hanno avuto un ruolo attivo amministrazioni centrali ed enti territoriali.

Il territorio complessivo delle 72 Aree conta 1.060 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 dicembre 2021 risultano approvate dal Comitato tutte le 72 Strategie di Area (Fig. 1), per un valore complessivo di interventi programmati pari a quasi 1,2 miliardi di euro con i relativi Accordi di Programma Quadro sottoscritti o in corso di sottoscrizione, passaggio fondamentale che permette di avviare la fase attuativa degli interventi.

Questo Capitolo illustra come i temi Natura, Cultura e Turismo sono stati declinati nelle strategie e nei progetti in attuazione nelle 72 Aree-progetto, ed è articolato in quattro paragrafi.

Il primo paragrafo propone un quadro descrittivo dei flussi turistici e culturali rilevati nelle 72 Aree tra il 2017 e il 2020, utilizzando elaborazioni ad hoc realizzate dall'Istat. Il focus delle analisi è il 2020, anno della crisi associata al Covid 19, che ha agito con effetti pesanti sui flussi turistici e sulla domanda culturale.

Il secondo paragrafo illustra le scelte dei territori in tema di valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica e offre una ricostruzione delle risorse finanziarie programmate per Natura, Cultura, Turismo con riferimento a tutte le 72 Aree.

Il terzo paragrafo offre un'analisi dei progetti rientranti negli Accordi di programma quadro (APQ) delle 72 Aree 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 31 dicembre 2021 e pubblicati sul portale OpenCoesione.

L'ultimo paragrafo illustra le prospettive della Strategia Nazionale nel prossimo ciclo di programmazione con riferimento alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività turistica, alla luce delle scelte strategiche definite nell'Accordo di Partenariato 2021-2027.

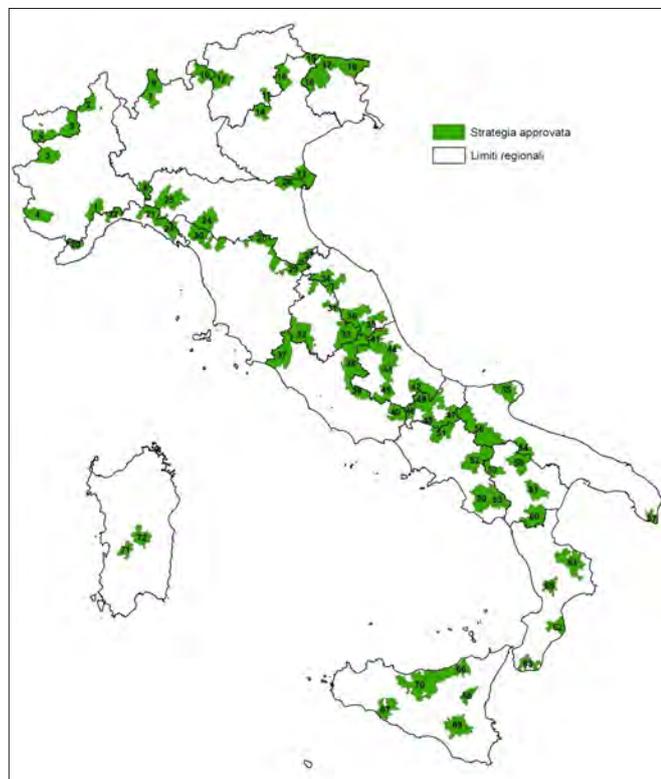
* A cura di Anna Ceci, Oriana Cuccu e Anna Misiani del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione (NUVAP) - Dipartimento per le Politiche di Coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il contributo di Sabrina Lucatelli del NUVAP e di Maura Rianna, Dipartimento Politiche per la Coesione - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹ <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/>

² Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

³ 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 i processi di selezione delle Aree, di definizione delle strategie d'area e di verificare il rispetto dei cronoprogrammi. Fanno parte del Comitato rappresentanti dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, dei Ministeri e di altri Enti e Soggetti tecnici; cfr. <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/comitato-tecnico-aree-interne/>.

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 e istruttoria Comitato tecnico Aree Interne

2. FLUSSI TURISTICI E FRUIZIONE CULTURALE NELLE 72 AREE INTERNE

Il turismo è un settore chiave per lo sviluppo delle Aree Interne perché si tratta di territori con un ricco e diffuso patrimonio naturale e culturale che attrae milioni di persone alla ricerca delle tradizioni, della cultura e del ricco patrimonio ambientale. I dati disponibili confermano la valenza strategica del settore nelle 72 Aree Interne (Fig. 2): nel 2020 il flusso turistico supera i 2,2 milioni di arrivi e più di 8,7 milioni di presenze nei 290 mila posti letto distribuiti in strutture alberghiere ed extralberghiere.

Nel 2020 la pandemia Covid 19 ha determinato un profondo shock sui flussi turistici, dovuto sostanzialmente alle misure adottate per fronteggiare la diffusione del coronavirus (limitazioni agli spostamenti delle persone, chiusura di attività dei comparti ricettivo, ricreativo e culturale, ecc.). La battuta d'arresto in tutto il Paese è stata profonda: nel 2020 gli arrivi presso gli esercizi alberghieri ed extra-alberghieri si sono ridotti rispetto all'anno precedente di quasi il 58%, le presenze di oltre il 52%.

I territori delle 72 Aree Interne subiscono un significativo arretramento, seppure mediamente in misura meno marcata di quanto avvenuto a livello nazionale. A fronte del trend di crescita dell'attrattività di tali territori costante negli ultimi anni (Fig. 3), collegato principalmente alla ricchezza di risorse naturali e culturali e alla presenza di filiere agroalimentari di qualità, culminato con il record

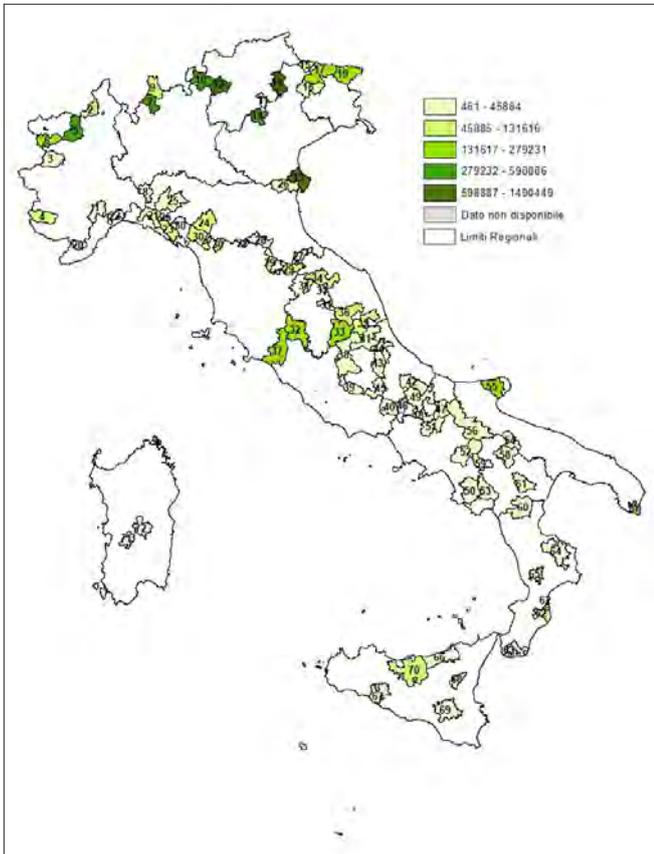
Legenda della Fig. 1

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

dei flussi turistici negli esercizi ricettivi del 2019, il 2020 segna (Tab.1):

- una consistente riduzione degli arrivi turistici (-39%, in valore assoluto passano da oltre 3,7 milioni del 2019 a 2,2 milioni del 2020) e delle presenze di turisti italiani e stranieri, che avevano superato nel 2019 il picco dei 13 milioni, e che invece nel 2020 superano di poco gli 8,6 milioni;
- una caduta del tasso di turisticità, calcolato come rapporto tra le presenze e la popolazione, che scende alla soglia del 4,5 (contro il 6,6 del 2019);
- una tenuta della permanenza media, calcolata come rapporto

Fig. 2
La domanda turistica nelle 72 Aree Interne. Anno 2020 (Numero totale di presenze, valori assoluti) (a)



(a) Per la legenda, cfr. Figura 1

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

tra le presenze e gli arrivi nell'anno, che mantiene sostanzialmente i livelli degli anni precedenti.

La domanda turistica

L'analisi dei livelli della domanda turistica consente di raggruppare le 72 Aree in quattro cluster sulla base della distribuzione delle presenze del 2020.

In particolare, le Aree Interne del primo quartile attraggono una quota marginale dei flussi turistici complessivi (meno dell'1%) e possono essere quindi classificate tra quelle a minore vocazione turistica (Fig. 4). Considerati nel loro insieme, si tratta di territori in cui il numero di pernottamenti annui, in contrazione già dal 2018, supera di poco nel 2020 le 73 mila presenze, la permanenza media è di circa tre giorni e il tasso di turisticità medio di 0,2 notti per abitante.

Se si esclude l'Area molisana del Fortore (in cui le presenze turistiche passano da 570 pernottamenti del 2019 a 1.501 del 2020), in tutti i territori di tale cluster rispetto al 2019 si registra una contrazione delle presenze turistiche, che va da -23% nel caso ligure dell'Area dell'Alta Arroscia al -95% dell'Area campana del Cilento interno.

Fig. 3
Arrivi e presenze turistiche nelle 72 Aree Interne – Anni 2016-2020



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

Tab. 1
Arrivi, presenze, permanenza media nelle strutture ricettive e tasso di turisticità in Italia e nelle 72 Aree Interne – anni 2019 e 2020

	2019	2020	Var. %
ITALIA			
Arrivi	131.381.653	55.702.138	-57,6
Presenze	436.739.271	208.447.085	-52,3
Popolazione	59.816.673	59.236.213	-1,0
Permanenza media	3,3	3,7	
Tasso di turisticità	7,3	3,5	
AREE INTERNE			
Arrivi	3.652.759	2.221.201	-39,2
Presenze	13.349.137	8.668.753	-35,1
Popolazione	2.012.889	1.938.909	-3,7
Permanenza media	3,7	3,9	
Tasso di turisticità	6,6	4,5	

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

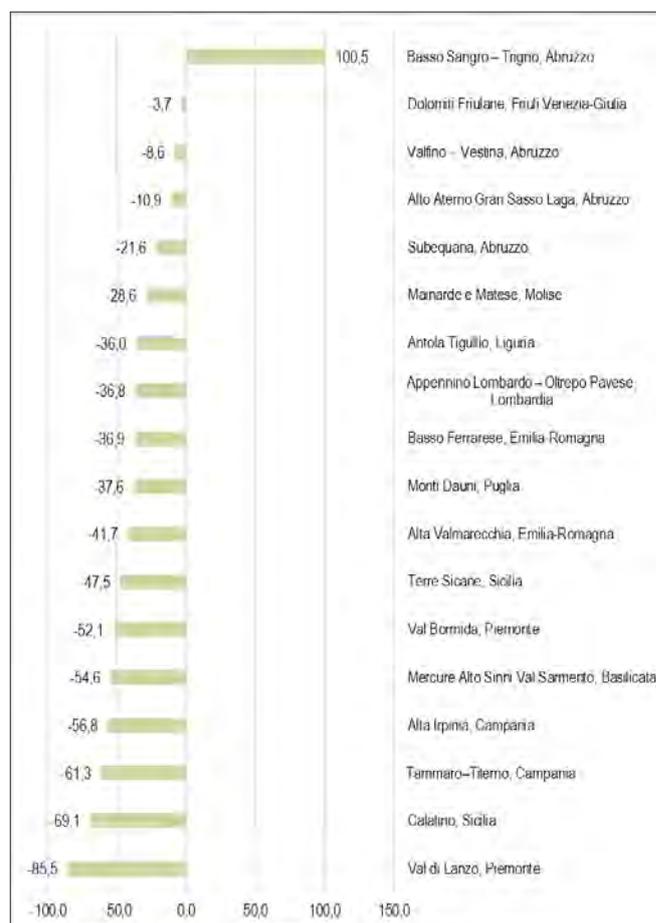
Nel secondo quartile si collocano le Aree con un numero di pernottamenti compreso tra 10.900 e 31.136 (Fig. 5); si tratta di territori con un'attrattività turistica medio-bassa, in cui complessivamente nel 2020 si rilevano poco meno di 144 mila turisti e si concentra meno del 7% del flusso turistico complessivo delle 72 Aree Interne. La permanenza media resta sostanzialmente stabile nei due anni, mentre il tasso di turisticità si dimezza, passando dall'1,4 del 2019 allo 0,7 del 2020. La contrazione turistica in questi territori è leggermente meno marcata rispetto al primo gruppo: si va dalla riduzione delle presenze turistiche del 3,7% rilevata nell'Area del-

Fig. 4
 Presenze turistiche nelle Aree interne a bassa vocazione turistica -
 Anni 2019-2020 (var. %)



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

Fig. 5
 Presenze turistiche nelle Aree interne a vocazione turistica medio-bassa - Anni 2019-2020 (var. %)



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

le Dolomiti friulane alla diminuzione dell'86% della Val di Lanzo in Piemonte. Nel caso abruzzese del Basso Sangro-Trigno si rileva una variazione positiva delle presenze turistiche, che passano da 5,5 mila a 11 mila presenze.

Nelle Aree del terzo quartile si rileva un'attrattiva turistica medio-alta (Fig. 6): sono territori che raccolgono il 13% degli arrivi complessivi, con una permanenza media di 4 giorni (stabile rispetto al 2019) e un tasso di turisticità pari a 2,2 giornate per abitante (contro le 3,5 del 2019). Per citarne alcune, si situano in tale cluster Aree come il Nord-est in Umbria (84 mila pernottamenti nel 2020 contro i 155 mila del 2019), l'Area del Versante Ionico-Serre in Calabria (97 mila pernottamenti del 2020, a fronte degli 266 mila del 2019), e quella delle Madonie in Sicilia (99 mila pernottamenti, contro gli 171 mila del 2019).

In questo cluster, troviamo territori che mostrano una sostanziale tenuta dei pernottamenti, come nel caso dell'Area Valli Maira e Grana, o dove si registra un incremento, come nei casi dell'Alto Maceratese o dell'Area siciliana dei Nebrodi.

Infine, nei territori dell'ultimo quartile, che nel panorama delle 72 Aree si classificano ad alta attrattiva turistica (Fig. 7), si concentra nel 2020 la grande maggioranza dei flussi turistici complessivi

(83%); si tratta di un gruppo di territori in cui il numero di presenze va dalle 117 mila notti di pernottamento della Valchiavenna in Lombardia alle quasi 1,5 milioni di presenze della Val di Sole in Trentino-Alto Adige.

Il tasso di turisticità medio è pari a 14 giornate per abitante (era superiore a 20 nel 2019) e la permanenza media (di quattro notti), risulta stabile nel periodo di pandemia.

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). In tutte le Aree di questo cluster il confronto con il 2019 mostra una contrazione delle presenze turistiche, con una punta rilevata in Umbria (-50% nel Sud Est Orvietano; - 47% in Valnerina).

La domanda culturale

Secondo i dati pubblicati dall'Istat⁴, nel 2020 l'Italia dispone complessivamente di un patrimonio museale statale e non statale composto da 4.265 tra musei, aree archeologiche e monumenti. In nove casi su dieci si tratta di musei non statali, che hanno attratto nell'anno oltre 22 milioni di visitatori; se a questi sommia-

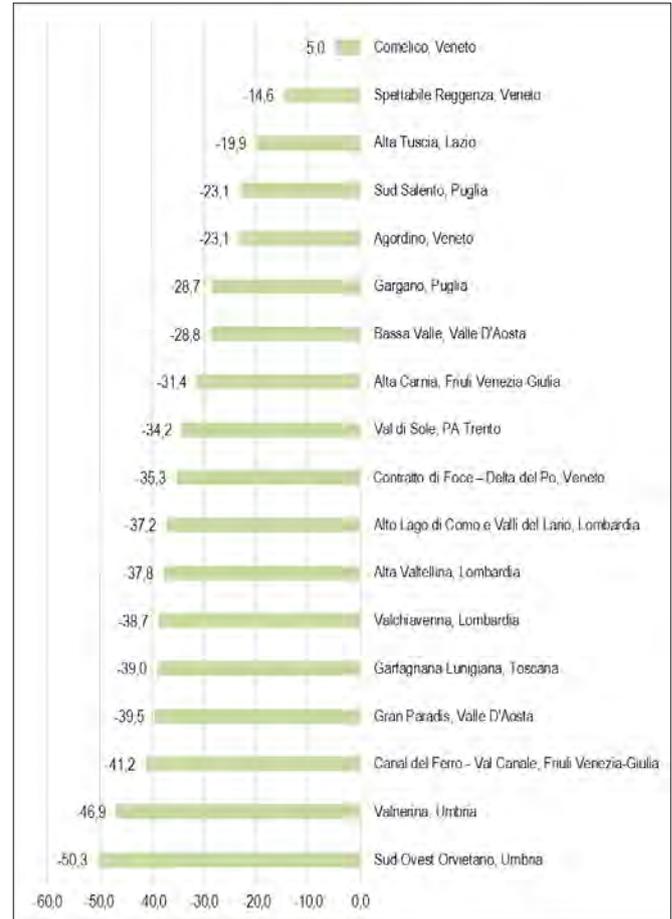
⁴ Per approfondimenti si veda https://www.istat.it/it/files/2022/02/REPORT_MUSEI-E-ISTITUZIONI-SIMILARI-IN-ITALIA.pdf

Fig. 6
Presenze turistiche nelle Aree interne a vocazione turistica medio-alta - Anni 2019-2020 (var. %)



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

Fig. 7
Presenze turistiche nelle Aree interne a vocazione turistica medio-alta - Anni 2019-2020 (var. %)



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

mo gli accessi alle strutture statali arriviamo a un numero complessivo di visitatori nei musei pari a 36 milioni unità, per un valore medio per istituto che supera di poco la quota di 9 mila. La crescita progressiva del numero di visitatori registrata negli ultimi anni ha subito un crollo nel 2020, a causa delle misure di contenimento della pandemia Covid 19 che ha superato il 72%.

Sul fronte della domanda culturale, il patrimonio museale statale e non statale fruibile nelle 72 Aree Interne rappresenta il 9% della dotazione complessiva nazionale: si tratta in particolare di 389 istituti, per lo più di proprietà di regioni ed enti locali, che hanno attratto in piena pandemia Covid 19 circa 1,1 milioni di persone, con un numero medio di visitatori per istituto pari a poco meno di 3.000 mila unità (Fig. 8).

La riduzione dei visitatori nei musei, aree archeologiche e altri complessi monumentali delle 72 Aree Interne nell'anno 2020 è stata complessivamente del 54%; il numero medio di visitatori per istituto si è sostanzialmente dimezzato (-47%) rispetto al 2019. In controtendenza con la media nazionale, in costante crescita nel quadriennio 2015-2019, i dati sui flussi culturali nelle 72 Aree nel periodo immediatamente precedente la pandemia (2017-2019) mostrano un trend sostanzialmente stabile, o in leggera flessione (Fig. 9).

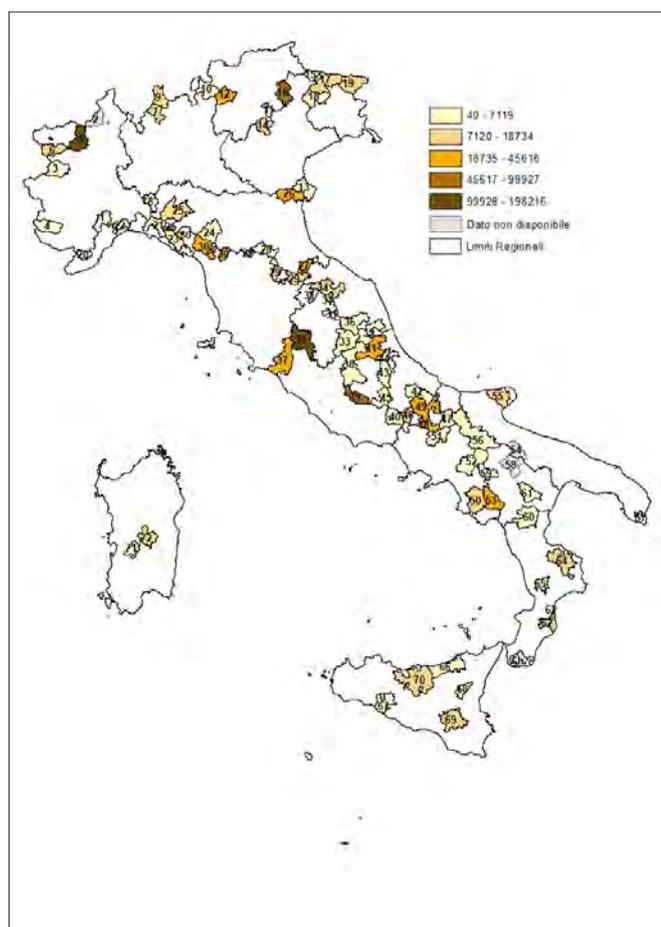
Le prime 10 Aree per numero di musei e istituti simili statali sono: il Sud-Ovest Orvietano in Umbria (20 musei), l'Alta Carnia in Friuli Venezia-Giulia e l'Appennino Basso Pesarese nelle Marche (in entrambi i territori sono censiti 17 musei), la Bassa Valle (15 musei), l'Alta Tuscia laziale (14 musei), il Calatino siciliano (13 musei), la Garfagnana (Emilia-Romagna) e il Casentino-Valtiberina in toscana (in entrambi le Aree ci sono 10 musei), l'Alta Irpinia in Campania e il Gennargentu Mandrolisai in Sardegna (in entrambe le Aree si rilevano 9 musei). L'analisi della distribuzione dei visitatori del 2020 nelle strutture museali censite da Istat nel 2020 nelle 72 Aree a raffronto con i dati censiti nell'anno precedente, consente di raggruppare i territori in quattro gruppi, in base al numero di visitatori.

Il primo quartile della distribuzione include Aree su cui complessivamente sono censiti 49 musei (13% del totale), con 15 mila visite (1,3% del totale); l'impatto della pandemia su queste strutture è notevole (la riduzione del numero di visitatori rispetto al 2019 è pari a -83%), superiore a quanto rilevato in altri territori. Vi rientrano ad esempio le Valli Maira e Grana (Piemonte), Val Simeto (Sicilia) e la Marmilla (Sardegna).

Il secondo quartile della distribuzione raggruppa le Aree in cui il numero di visitatori è compreso tra 1.840 (Area Val Bormida in

Fig. 8

La domanda culturale del patrimonio museale statale e non statale nelle 72 Aree Interne. Anno 2020 (Numero totale visitatori, valori assoluti) (a)

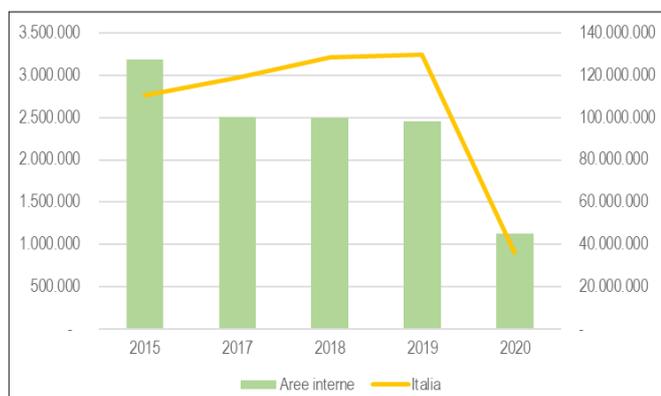


(a) Per la legenda, cfr. Figura 1

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

Fig. 9

Visitatori del patrimonio museale in Italia e nelle 72 Aree interne nel periodo 2015-2020



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

Piemonte) e 4.350 (Area Antola Tigullio, in Liguria). Nell'insieme si tratta di territori in cui sono situati 80 musei e istituti simili (21% del totale) fruiti nel 2020 da 54 mila visitatori (5% del totale), con una contrazione rispetto all'anno precedente superiore al 68%.

Territori come l'Alta Irpinia (Campania), il Casentino-Valtiberina (Toscana) e il Gran Paradis (Valle d'Aosta) appartengono al terzo quartile della distribuzione dei visitatori, in cui il flusso di visite è compreso tra i 5 mila e i 16 mila visitatori (del Casentino Valtiberina): si tratta di Aree in cui in musei e gli istituti simili hanno subito una riduzione dei visitatori rispetto all'anno precedente superiore al 72%.

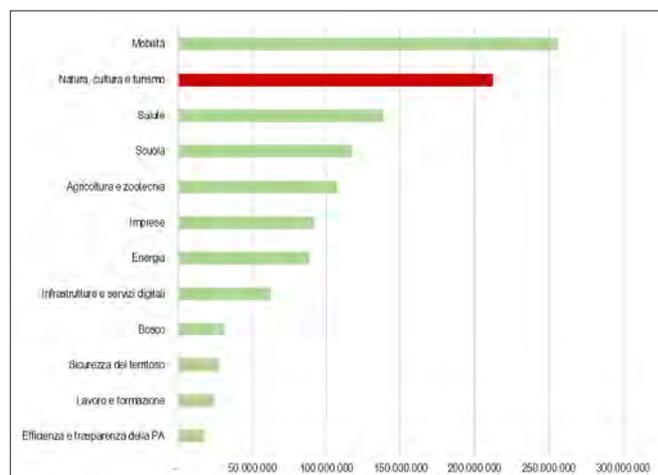
Infine, nell'ultimo quartile della distribuzione si collocano i territori in cui, in termini relativi, la flessione dei visitatori nei musei e negli istituti simili è stata minore. Complessivamente si tratta di Aree in cui sono censite 151 strutture museali, visitate nel 2020 da 891 mila persone (-44% rispetto all'anno precedente). Appartengono a tale gruppo Aree con vocazione turistica come l'Agordina in Veneto (59 mila visitatori dei 4 musei, tra cui il Museo della Grande Guerra in Marmolada, importante attrattore di rango sovralocale), il Sud Ovest Orvietano in Umbria (198 mila visitatori su 20 musei con il -15% rispetto al 2019), la Bassa Valle in Val d'Aosta (160 mila visitatori dei 15 musei con un -63% rispetto all'anno precedente), la Val di Sole nella Provincia Autonoma di Trento (35 mila visitatori degli 8 musei e un -43% rispetto al 2019), l'Alta Carnia in Friuli-Venezia Giulia (17 mila visitatori nei 17 musei censiti pari al -55% del dato 2019).

3. VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE CULTURALI E NATURALI E ATTRATTIVITÀ TURISTICA NELLE STRATEGIE DI AREA

Gli interventi previsti dalle Strategie di Area⁵ con la finalità di valorizzare del patrimonio culturale e naturale e di aumentarne l'attrattività anche a fini turistici ammontano complessivamente a circa 212 milioni di euro (Fig. 10), che corrispondono al 18% del finanziamento totale delle strategie approvate dalle 72 Aree-progetto (circa 1,28 miliardi di euro).

Fig. 10

Strategie d'Area approvate: allocazione finanziaria complessiva per ambito di intervento (euro). Dati aggiornati al 31 dicembre 2021



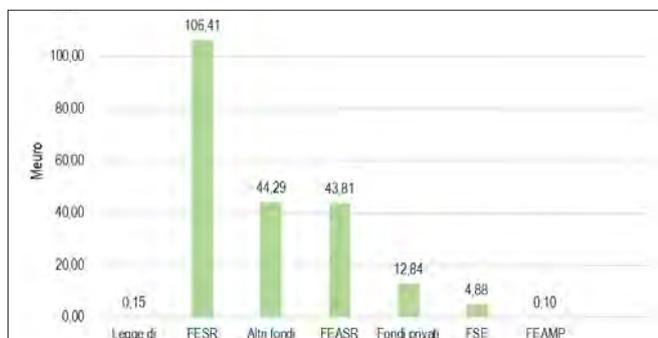
Fonte: Elaborazione Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe)

⁵ <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/strategie-darea/>

La lettura dei piani finanziari delle 72 Strategie d'Area approvate al 31 dicembre 2021 evidenzia che gli interventi in essere previsti sono in larga parte sostenuti con i fondi strutturali (FESR e FEASR principalmente) nell'ambito dei 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. 11).

Fig. 11

Strategie d'Area approvate: allocazione finanziaria nell'ambito Natura, Cultura, Turismo per fonte di finanziamento (in milioni di euro). Dati aggiornati al 31 dicembre 2021



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

Una delle Aree che investe una quota importante per la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e per lo sviluppo turistico è quella pugliese dei Monti Dauni, 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. Altre Aree hanno previsto nelle loro strategie 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), in Basilicata (Alto Bradano, Mercure Alto Sinni e Montagna Materana), in Lombardia (Val Chiavenna, Alta Valtellina, Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese, Alto lago di Como), in Umbria (Area Nord Est Umbria), nelle Marche (Alto Maceratese, Ascoli Piceno), in Emilia Romagna (Appennino Emiliano), nel Lazio (Alta Tuscia e Monti Simbruini), in Calabria (Versante Ionico Serre), in Piemonte (Valle Bormida) e nel Veneto (Contratto di Foce Delta del Po).

Sul complesso delle 72 Strategie approvate al 31 dicembre 2021 i temi della valorizzazione delle risorse territoriali per l'attrattività turistica hanno un peso molto rilevante dal punto di vista finanziario: basti pensare che in 51 Strategie d'area l'ambito Natura, Cultura, Turismo attira il 25% delle risorse complessive rivolte allo sviluppo territoriale (in 33 Strategie la percentuale sale al 40%). In alcuni casi (Alta Tuscia, Valle Bormida, Monti Simbruini, Alto Medio Sannio, Alta Murgia, Alto Maceratese, Ascoli Piceno e Nord-est Umbria) l'investimento in questi ambiti di policy supera la quota del 40% del valore complessivo dei progetti della Strategia d'area e rappresenta quindi il driver primario di sviluppo locale.

In quattro strategie (Alta Murgia pugliese, Antola Tigullio ligure, Piceno nel marchigiano e Alta Tuscia laziale) si investe oltre il 90% delle risorse complessive per azioni di valorizzazione delle risorse naturali, culturali e turistiche come volano di sviluppo.

Le tipologie di azione proposte sono abbastanza articolate nell'insieme delle strategie⁶: 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. I principali risultati attesi nel medio e lungo periodo 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 anche interessante notare che in molte Strategie d'Area siano contemplate 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 quali 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.

4. GLI INTERVENTI DELLE STRATEGIE DI AREA NEL MONITORAGGIO 2014-2020

La progressiva alimentazione del Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) con dati e informazioni sugli interventi programmati nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne ha consentito nel 2021 di realizzare su OpenCoesione una pagina dedi-

⁶ Per una trattazione più esaustiva delle scelte operate nelle strategie nei temi della cultura e del turismo si rimanda alla precedente edizione di questo Rapporto, in particolare al Capitolo "Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del Paese", da pag. 520, <https://www.irisss.cnr.it/files/XXIV-Rapporto-sul-Turismo-Italiano.pdf>

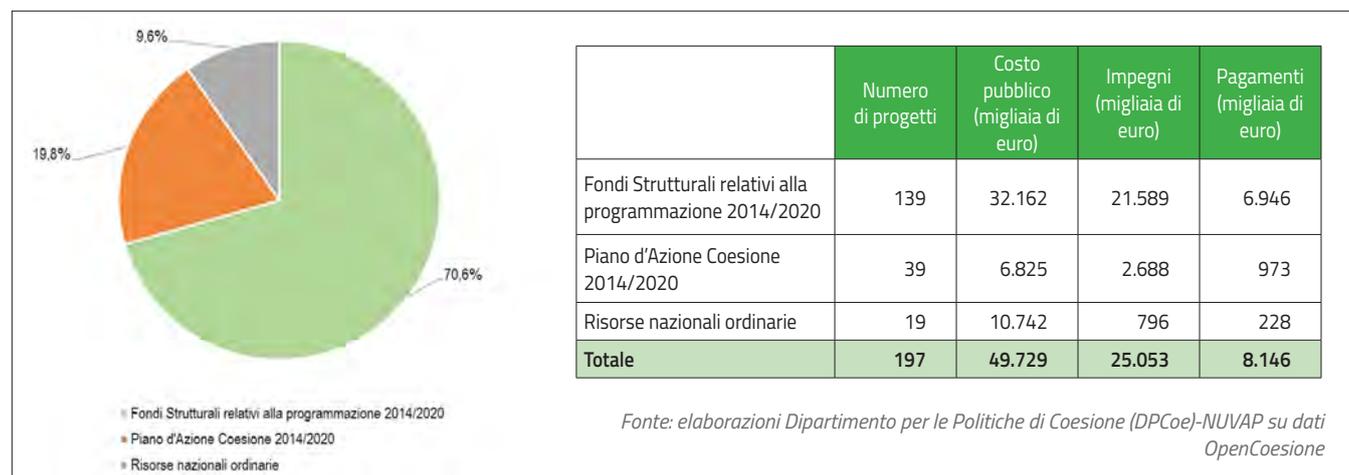
cata alla Strategia Nazionale per le Aree Interne⁷, grazie al quale è possibile visualizzare i progetti secondo la chiave territoriale non amministrativa relativa alle 72 Aree interne in cui è articolata la SNAI. In particolare, la pagina riporta i dati di monitoraggio degli interventi realizzati o in corso di attuazione nell'ambito dei 57 Accordi di Programma Quadro (APQ) siglati per 33 delle 72 Aree. Si tratta di un rilevante patrimonio informativo che consente di apprezzare lo stato di attuazione delle Strategie monitorate e condurre un approfondimento tematico sui progetti negli ambiti Natura, Cultura e Turismo⁸.

Complessivamente sono 1.002 i progetti monitorati al 31 dicembre 2021 in associazione alla SNAI, cui corrisponde un costo pubblico di 228,7 milioni di euro (e pagamenti totali per 56,7 milioni di euro). Quasi la metà delle risorse monitorate (114 milioni di euro) arriva dai Fondi strutturali europei 2014-2020 e una ulteriore quota consistente (83 milioni di euro) deriva dalle risorse ordinarie del Bilancio dello Stato per il sostegno di interventi in materia di accesso ai servizi essenziali.

Sono 197 i progetti sui temi Natura, Cultura, Turismo monitorati al 31 dicembre 2021, cui corrisponde un costo pubblico di pari a 50 milioni di euro (circa il 0,3% del totale investimenti in Natura, Cultura, Turismo a livello nazionale) e un ammontare dei pagamenti pari a poco più di 8 milioni di euro. La Fig. 12 mostra l'articolazione dei progetti per fonte finanziaria, con la netta prevalenza delle risorse comunitarie (FESR) nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali 2014-2020.

Fig. 12

Natura, Cultura, Turismo: progetti delle Strategie d'Area per fonte finanziaria. Dati aggiornati al 31 dicembre 2021



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

Per numero di progetti, ammontare di risorse investite e pagamenti effettuati prevale la componente tematica Turismo (89 progetti in attuazione, cui corrisponde un costo pubblico complessivo di circa 18 milioni di euro, pari al 36% del totale) (Tab. 2).

Gli interventi in questo ambito sono per lo più rivolti al sostegno della ricettività e dell'ospitalità locale e alla valorizzazione dei territori in chiave di fruizione turistica, come nel caso del progetto per la realizzazione della pista di collegamento ciclopedonale tra

Tab. 2

Natura, Cultura, Turismo: progetti delle Strategie d'Area per ambito tematico. Dati aggiornati al 31 dicembre 2021

	Numero di progetti		Costo pubblico (migliaia di euro)		Impegni (migliaia di euro)		Pagamenti (migliaia di euro)	
	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%	Valori assoluti	%
Natura	85	43,1	24.147	48,6	12.706	50,7	2.434	29,9
Cultura	23	11,7	7.663	15,4	2.460	9,8	1.272	15,6
Turismo	89	45,2	17.919	36,0	9.887	39,5	4.441	54,5
Totale	197	100,0	49.729	100,0	25.053	100,0	8.146	100,0

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

i comuni di Castello Tesino, Cinte Tesino e Pieve Tesino nell'Area del Tesino (Provincia Autonoma di Trento), o le misure di marketing turistico avviate nell'Area siciliana delle Madonie attraverso la realizzazione di servizi e prodotti divulgativi per la migliorare la conoscenza e la fruizione del patrimonio naturalistico e culturale del territorio.

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. 3), prevale la realizzazione di opere e di lavori, che assorbono oltre il 74% del finan-

ziamento pubblico. In particolare, il quadro degli investimenti è di seguito sintetizzato.

I progetti nell'ambito *Cultura* sono per lo più indirizzati a realizzare opere e impiantistica (il 79% degli interventi, cui corrisponde il 90% delle risorse pubbliche programmate) per l'ammodernamento di centri e altre infrastrutture culturali o per il recupero di immobili storici; rientrano in questa tipologia:

- un intervento in Alta Valtellina per circa 1,7 milioni di euro rela-

⁷ <https://opencoesione.gov.it/it/strategie/Al/>

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 presente Rapporto.

Tab. 3

Natura, Cultura, Turismo: i progetti delle Strategie d'Area per ambito tematico e per tipologia di sostegno. Dati aggiornati al 31 dicembre 2021

	Numero di progetti		Costo pubblico		Impegni		Pagamenti	
	Valori assoluti	Composizione %	Valori assoluti (migliaia di euro)	Composizione %	Valori assoluti (migliaia di euro)	Composizione %	Valori assoluti (migliaia di euro)	Composizione %
Cultura	85	100,0	24.147	100,0	12.706	100,0	2.434	100,0
Beni e Servizi	13	15,3	2.151	8,9	583	4,6	395	16,2
Incentivi	5	5,9	234	1,0	234	1,8	231	9,5
Opere	67	78,8	21.762	90,1	11.888	93,6	1.807	74,3
Natura	23	100,0	7.663	100,0	2.480	100,0	1.272	100,0
Beni e Servizi	1	4,3	500	6,5	194	7,9	36	2,9
Incentivi	1	4,3	146	1,9	146	6,0	146	11,5
Opere	21	91,3	7.017	91,6	2.120	86,2	1.089	85,6
Turismo	89	100,0	17.919	100,0	9.887	100,0	4.441	100,0
Beni e Servizi	11	12,4	5.207	29,1	2.813	28,5	665	15,0
Incentivi	64	71,9	4.458	24,9	4.456	45,1	3.371	75,9
Opere	14	15,7	8.253	46,1	2.617	26,5	404	9,1
Totale complessivo	197	100,0	49.729	100,0	25.053	100,0	8.146	100,0
Beni e Servizi	25	12,7	7.858	15,8	3.590	14,3	1.097	13,5
Incentivi	70	35,5	4.839	9,7	4.837	19,3	3.749	46,0
Opere	102	51,8	37.032	74,5	16.625	66,4	3.300	40,5

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

tivi alla ristrutturazione e messa in rete del Forte Venini di Oga⁹ nel comune di Valdisotto e uno relativo al recupero e valorizzazione del Palazzo Vertemate Franchi per circa 900 mila euro a Piuro in Valchiavenna;

- gli interventi la realizzazione di musei e altri spazi dedicati ai servizi culturali come ad esempio, nell'Area interna lucana del Mercure-Alto Sinni-Val Sarmento di adeguamento funzionale di alcuni palazzi nel comune di Calvera per la realizzazione di piccole strutture polifunzionali da utilizzare come contenitori culturali, artistici e ricettivi, l'ampliamento del Museo della Parola e la realizzazione di una struttura polifunzionale con valenza culturale nel Comune di Fardella, per un valore complessivo di 700 mila euro;
- la riqualificazione del Palazzo Ducale di Ascoli Satriano, dimora che custodisce alcune testimonianze del XII secolo e il recupero, il restauro e la valorizzazione della Chiesa di San Rocco nel comune di Roseto Valfortore (circa 1 milione di euro) nei Monti Dauni in Puglia.

Nell'ambito di policy *Cultura* sono inoltre in attuazione interventi:

- di fruizione integrata di risorse culturali, promossi in particola-

re nell'Area della Montagna Materana (le opere di rifunzionalizzazione realizzate nel Parco Museale scenografico di Craco, la creazione di sistemi museali diffusi realizzato nel Museo del Campanaccio e della rivolta contadina nel Comune di San Mauro Forte e quello in corso ad Aliano per la realizzazione del sistema museale diffuso intitolato alla figura di Carlo Levi);

- di valorizzazione di aree archeologiche come nel Sud Ovest Orvietano, dove sono in attuazione interventi dal costo di 350.000 euro nel sito di Coriglia a Castel Viscardo e nella necropoli di Montecchio;
- per l'acquisizione di beni e di servizi per la cultura, come nel caso della Montagna Materana, con investimenti per 650.000 euro per realizzare il "Montagna Experience - I Festival della Montagna", consistente in una serie di eventi, manifestazioni e tradizioni in vari luoghi, fortemente connesse con le peculiarità dell'area interna, ma anche nella Bassa Valle (Valle d'Aosta), in cui è in corso di attuazione un progetto per l'acquisizione di un servizio di trasporto flessibile per migliorare la fruibilità del patrimonio artistico e culturale del territorio;
- di incentivazione, come quelli realizzati nel territorio umbro del

⁹ 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.

Nord Est Orvietano 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 l'allestimento tecnologico per l'ex mattatoio a Montone.

I progetti riconducibili all'ambito *Natura* sono sostanzialmente opere e lavori (91% dei progetti che assorbono il 92% del finanziamento pubblico attivato), per lo più riguardanti le piste ciclabili, la sentieristica e i percorsi di montagna.

Tra le opere interessanti si segnalano i progetti di ripristino di sentieri e connessi servizi, come, ad esempio:

- le iniziative avviate nell'Area Interna abruzzese del Basso Sangro-Trigno di riqualificazione dei sentieri fruibili a piedi e in bicicletta¹⁰, anche con valenza culturale¹¹;
- l'iniziativa in corso di attuazione nel Comune di Rotonda dell'Area lucana Mercure Alto Sinni Val Sarmento, che si prefigge l'obiettivo di valorizzare e riqualificare l'antico sentiero Croce, realizzando anche interventi per migliorare la visibilità di antichi manufatti presenti lungo il sentiero;
- la realizzazione di sentieri e percorsi in Valchiavenna, come il circuito di San Guglielmo e la riqualificazione della via dei crotti nel Comune di Chiavenna e la valorizzazione dei sentieri della Val Bregaglia nel Comune di Piuro.

Gli interventi avviati in ambito *Turismo* sono invece realizzati sostanzialmente attraverso incentivi (72% dei progetti, cui corrisponde il 25% del finanziamento complessivo). In quest'ambito di policy si distinguono:

- le 39 operazioni attivate in Val Chiavenna (Lombardia) per oltre 5 milioni di euro a favore di strutture ricettive e di ospitalità, di ristorazione e di produzioni tipiche della tradizione locale;
- gli 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.

In ambito turistico la realizzazione di opere pubbliche è un tipo di sostegno più modesto se si guarda al numero di progetti (16%), ma non in termini di incidenza finanziaria, laddove si osserva che il 46% del finanziamento pubblico complessivo è finalizzato all'esecuzione di infrastrutture. Interessante al riguardo il progetto di circa 1,5 milioni di euro, sempre in Val Chiavenna, dedicato alla sistemazione di percorsi in quota e alla creazione di raccordi con rifugi e alpeggi.

La dimensione finanziaria degli interventi mostra il prevalere di progetti di piccola dimensione: il 47% dei progetti ha un costo inferiore a 100 mila euro e il 42% rientra in un intervallo compreso tra 100 e 500 mila euro. I progetti in attuazione superiori a 500 mila euro sono realizzati negli ambiti Cultura e Turismo, come quello già citato di valorizzazione del Forte di Oga, dell'Area Alta Valtellina in Lombardia.

Tra le misure infrastrutturali disegnate dalle Strategie d'area in attuazione in campo naturalistico spicca, nella Bassa Valle, un'iniziativa dalla dimensione finanziaria superiore a 1,4 milioni di euro per il miglioramento della rete sentieristica della Bassa Via, un tracciato che si sviluppa lungo antichi sentieri e mulattiere e percorre la valle centrale della Val d'Aosta.

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 70% delle iniziative, infatti, non supera i 100 mila euro di finanziamento pubblico.

Rispetto alla distribuzione territoriale la gran parte dei progetti monitorati si riferisce alle Aree interne localizzate nelle regioni settentrionali del Paese (67%), cui corrisponde un finanziamento pubblico totale superiore a 33 milioni di euro.

5. PROSPETTIVE NELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027

Il sostegno largo e multidimensionale alle Strategie Territoriali in aree non urbane è una priorità dei regolamenti della politica di coesione 2021-2027 nell'ambito dell'Obiettivo Strategico di policy 5 (OP 5) - Un'Europa più vicina ai cittadini, e, in particolare, dell'Obiettivo specifico 5.2 "promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane".

L'Accordo di Partenariato 2021-2027 raccoglie appieno questa sfida, confermando l'intenzione di continuare ad assicurare il sostegno ai presidi di comunità nei territori interessati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, con l'obiettivo di passare dalla fase di sperimentazione maturata nelle 72 Aree Progetto del 2014-2020 alla strutturazione di una politica nazionale stabile e consolidata. Nel ribadire l'importanza della SNAI per rilanciare i territori marginali/marginalizzati e contrastarne lo spopolamento, l'AP esplicita la prosecuzione del sostegno di coalizioni già identificate nel ciclo 2014-2020 e ne sollecita l'identificazione di nuove, ricercando un equilibrio tra il consolidamento delle aree già sostenute e l'opportunità di estendere l'approccio SNAI in altri territori delle "aree interne".

Al fine di guidare la selezione di nuove coalizioni territoriali e misurare con dati più recenti la consistenza delle Aree interne (AI) nel loro complesso il Dipartimento per le politiche di coesione ha:

- promosso l'aggiornamento della mappatura di riferimento (Mappa AI 2020), parte integrante dell'AP 2021-2027, con dati di base sulla presenza dei servizi al 2019 e tecniche di calcolo delle distanze dei comuni dai centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute, accessibilità) più precise grazie all'impiego di software più evoluti;
- sollecitato Regioni/Province autonome a formulare proposte su quali aree 2014-2020 continuare a sostenere con la politica di coesione e su "nuove aree" da candidare alla SNAI del ciclo 2021-2027. Su tutte le proposte di Regioni e Province autonome il Dipartimento per le politiche di coesione ha realizzato istruttorie puntuali.

La classificazione aggiornata: a) tiene conto della presenza/assenza dei servizi di istruzione, salute e ferroviari per qualificare i Centri di offerta di servizi come rilevati nel 2019; b) sistematizza la definizione dei poli intercomunali; c) affina la misura della distanza attraverso strumenti più precisi, mantenendo fermi i criteri di identificazione dei punti rilevanti della distribuzione delle distanze.

Nel confronto di lungo periodo (2011-2019) si conferma la tendenza al declino demografico nelle Aree interne: a livello nazionale

¹⁰ Ci si riferisce al 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.

¹¹ Percorso delle incisioni rupestri, Alla scoperta del borgo "Buonanotte" dove sono state realizzate opere di architettura ed installazioni di arte contemporanea

si registra un incremento di popolazione dello 0,7% per la fascia urbana (Poli, Poli intercomunali e Cintura), mentre vi è un calo del 2,7% nella fascia intermedia, del 5,1% nella fascia periferica e del 6,0% in quella ultraperiferica.

Le linee strategiche dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 definiscono anche alcuni ambiti prioritari verso cui orientare la dimensione territoriale delle diverse componenti settoriali, come la cultura e il turismo, affinché le strategie possano effettivamente concorrere al conseguimento degli obiettivi di sviluppo socioeconomici nei territori delle aree interne interessati dalle strategie integrate, promosse dalle coalizioni locali e incorporate dai programmi regionali.

Come nel 2014-2020, gli obiettivi principali delle strategie riguardano:

- da un lato, il pacchetto dei c.d. servizi essenziali in tema di istruzione, salute (anche in ottica di integrazione socio-sanitaria) e mobilità;
- dall'altro, le azioni per lo sviluppo locale per favorire la localizzazione produttiva e la creazione di nuove opportunità di lavoro, intervenendo in diversi ambiti e settori di investimento, tra i quali la cultura e il turismo sostenibile rappresentano senz'altro spazi particolarmente privilegiati, come emerge chiaramente anche dall'analisi delle strategie in corso nel 2014-2020. L'intervento per queste due priorità, ma va concepito in maniera integrata e in ciascuno dei territori individuati.

L'AP 2021-2027 prevede che nel contesto delle strategie territoriali gli interventi nel campo della cultura e del patrimonio possano svolgere un ruolo determinante per la valorizzazione, a beneficio della comunità territoriale, di risorse naturali, culturali e paesaggistiche, di produzioni locali, di opportunità di accoglienza, attraverso approcci integrati finalizzati alla rivitalizzazione del tessuto economico, alla rigenerazione dei luoghi, partecipazione e inclusione sociale, così come a offrire contributi tematici, percorsi di rilancio sociale e/o produttivo, a partire anche dalla valorizzazione di immobili significativi per potenzialità economiche e simbolicità nei territori.

Tali obiettivi richiedono l'uso congiunto dei fondi, FESR e FSE Plus negli interventi per lo sviluppo territoriale locale, per il pieno coinvolgimento dei diversi attori locali e il miglioramento della qualità della vita delle comunità coinvolte dagli interventi sui servizi e dalle altre iniziative di partecipazione attiva dei cittadini, attraverso processi che promuovono la co-progettazione con il Terzo Settore e favoriscono l'approccio dell'innovazione sociale. Altrettanto rilevante è il contributo del FEASR, nel rispetto dei propri obiettivi specifici, delle proprie regole e modalità attuative.

Per il periodo 2021-2027 si prefigura dunque un campo di azione decisivo per il futuro della SNAI che, con la consapevolezza dell'esperienza maturata nei territori, conferma e rilancia il ruolo che le politiche di valorizzazione del capitale culturale, naturalistico e ambientale possono svolgere nelle traiettorie di sviluppo e di crescita sostenibile affidati alle strategie territoriali dalle comunità delle aree interne.

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

Silvia Marini

INTRODUZIONE

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), che annualmente produce con dettaglio regionale e settoriale, i flussi finanziari di spesa delle Amministrazioni pubbliche e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico (cfr. Box – Aspetti metodologici).

L'analisi che segue descrive l'evoluzione della spesa pubblica nel settore nel corso degli ultimi vent'anni, con un focus particolare riguardante l'ultimo anno di analisi, il 2019. I dati ci mostrano come l'operatore pubblico abbia contribuito al settore con una quota estremamente ridotta di risorse – e tendenzialmente decrescente nel tempo –, benché sembri delinearci nell'ultimo triennio di analisi 2017-2019 un'inversione di trend, con una ripresa dei valori di spesa, che interessa soprattutto l'area centro-settentrionale del Paese.

Nel 2019 la spesa totale in Turismo del Settore Pubblico Allargato (SPA) in Italia si è attestata a 1.092 milioni di euro, di cui solo 337 milioni in conto capitale (valori espressi a prezzi costanti 2015), con un trend nel periodo sostanzialmente decrescente. La riduzione dell'incidenza della spesa per turismo rispetto alla spesa del complesso dei settori economici denota un sostanziale disinvestimento nel settore da parte dell'operatore pubblico, seppure con qualche cenno di ripresa nell'ultimo periodo già citato.¹

All'interno del quadro generale, il Sistema CPT rileva peculiarità e modelli di spesa territoriali che appare interessante indagare anche temporalmente in termini di governance della spesa pubblica.

LA SPESA PUBBLICA PER IL TURISMO IN ITALIA NEL PERIODO 2000-2019

L'analisi che segue prende in esame la spesa complessivamente sostenuta dal Settore Pubblico Allargato nel settore Turismo in Italia negli ultimi 20 anni, analizzando l'ammontare delle erogazioni sul territorio italiano e nelle due macro aree del Paese, Centro-Nord e Mezzogiorno ed evidenziando le principali dinamiche osservate nel periodo. La spesa pubblica primaria al netto degli

“ Di una città non apprezzi le sette o settantasette meraviglie, ma la risposta che dà ad una tua domanda”.

(Italo Calvino)

interessi nel settore Turismo presenta un trend decrescente lungo l'intera serie storica (cfr. Fig. 1), sia a livello nazionale, sia rispetto alle due macro aree del Paese. Essa passa dai livelli della media nazionale dei primi anni 2000 nell'intorno di 1,8 miliardi di euro (valori a prezzi costanti 2015) a valori nell'intorno del miliardo di euro nelle annualità più recenti, raggiungendo 1,1 miliardi di euro (valore espresso a prezzi costanti 2015) nell'ultimo anno di analisi, dei quali 809 milioni sono riferiti alle regioni del Centro-Nord e 282 milioni al Mezzogiorno.

BOX – Aspetti metodologici

Il Sistema Conti Pubblici Territoriali rileva, con dettaglio regionale e settoriale, i flussi finanziari di entrata e di spesa delle Amministrazioni 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 primaria 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). La spesa del SPA è infine "consolidata", ossia sono elisi i flussi tra soggetti appartenenti all'universo CPT.

Con riferimento alla definizione del settore Turismo sono riportate nella tavola che segue le classificazioni dei Conti Pubblici Territoriali, così come definite all'interno della Guida Metodologica¹. Rileva osservare che la definizione utilizzata nei CPT si rifà alle classificazioni dei bilanci pubblici, ed è coerente con la COFOG 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 Metodologica 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, come di seguito specificato.

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

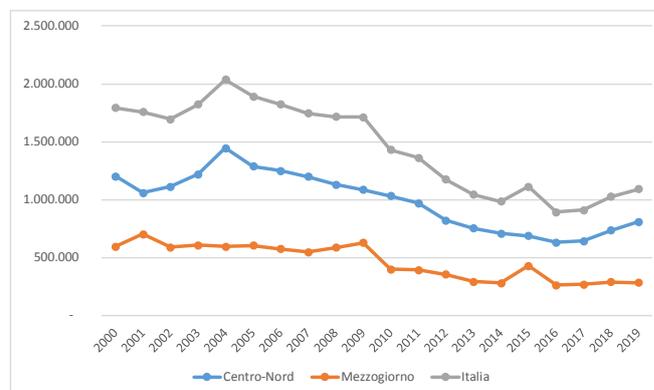
TURISMO
Contenuto teorico del settore
Comprende le spese per l'amministrazione delle attività e dei servizi relativi al turismo; gli interventi degli enti per la promozione del turismo e i contributi a favore di questi; la costruzione di infrastrutture alberghiere; i contributi, correnti e in conto capitale, 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 abbiamo 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.
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
Spese 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
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.

A partire dal 2016, anno in cui la spesa pubblica italiana per turismo raggiunge il minimo storico di 891,6 milioni di euro, nel settore sembra osservarsi un'inversione di tendenza, con tassi di variazione della spesa crescenti nell'ultimo triennio (+2,0% nel 2017, +12,7% nel 2018, +6,5% nel 2019).

In termini territoriali, è il Centro-Nord ad incidere in maniera decisiva sulla tendenza degli ultimi anni, presentando tra il 2016 ed il 2019 un andamento in costante e rapida crescita, mentre il Mezzogiorno nel medesimo periodo resta piuttosto stabile, con una dinamica caratterizzata dalla presenza di picchi saltuari della spesa pubblica nel settore (2000-2001, 2007-09 e 2015), in concomitanza con le fasi di chiusura dei cicli contabili della spesa dei fondi comunitari.

Fig. 1

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

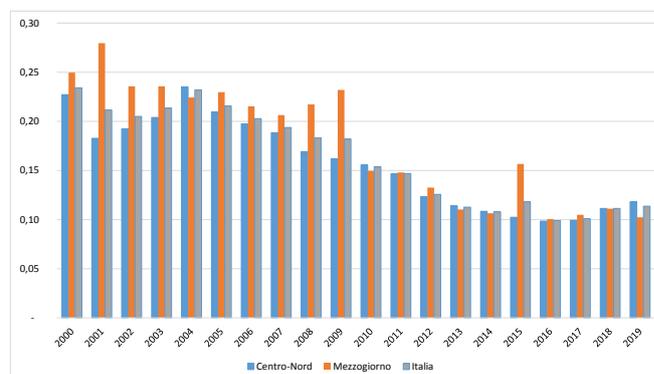


Fonte: Agenzia per la coesione territoriale - Nucleo verifica e controllo (NUVEC) - Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

L'incidenza percentuale della spesa in Turismo rispetto al totale delle spese, calcolata con riferimento a tutti i settori di intervento pubblico, oscilla nel periodo tra valori compresi tra lo 0,23% e lo 0,10% in tendenziale diminuzione nel tempo, che, al pari dei valori assoluti, presentano un lieve recupero nell'ultimo triennio (cfr. Figura 2).

Fig. 2

Quota della spesa primaria per turismo sulla spesa complessiva per tutti i settori (valori percentuali)



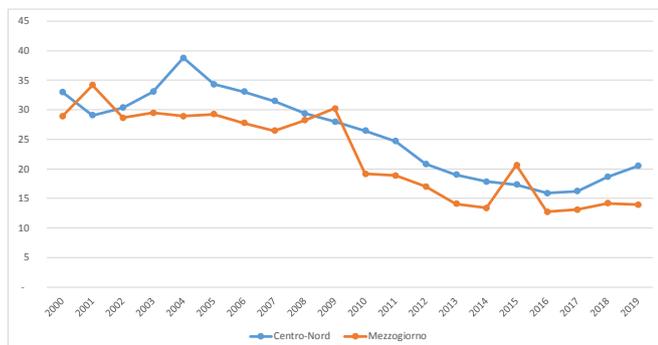
Fonte: Agenzia per la coesione territoriale - Nucleo verifica e controllo (NUVEC) - Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Il confronto territoriale della spesa per Turismo tra Centro-Nord e Mezzogiorno del Paese, può essere più efficacemente rappresentato dai valori reali espressi in termini pro capite (cfr. Fig. 3). Come evidenzia il grafico, le due macro aree presentano dinamiche in termini di spesa pubblica pro capite per turismo tendenzialmente decrescenti, pur con tratti caratteristici propri e differenti: nelle regioni del Centro-Nord la spesa pubblica per abitante per Turismo cresce all'inizio degli anni 2000 e 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. Dal 2017 si registra una ripresa costante della spesa pubblica nei territori centro-settentrionali, raggiungendo nel 2019 il valore di 21 euro per abitante.

Nel Mezzogiorno il livello massimo dell'aggregato si registra nel 2001 (34 euro per abitante), con picchi successivi tutti in corrispondenza, come già detto, della chiusura dei cicli di programmazione comunitaria, quando la spesa pro capite supera quella riferita all'area centro-settentrionale. Dopo il picco di spesa registrato nel 2015, i valori dell'aggregato nell'area meridionale si abbassano notevolmente, e restano stabili nel triennio più recente, con una spesa per turismo nel 2019 pari a 14 euro per abitante, nettamente più bassa rispetto al Centro Nord.

Fig. 3

Spesa primaria totale nel 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)

LE COMPONENTI DELLA SPESA

La spesa totale fin qui analizzata si compone, come spiegato in premessa, della componente di natura corrente, costituita principalmente dalle spese di personale e acquisto di beni e servizi e di quella in conto capitale, formata principalmente da spese per investimenti o trasferimenti in conto capitale.

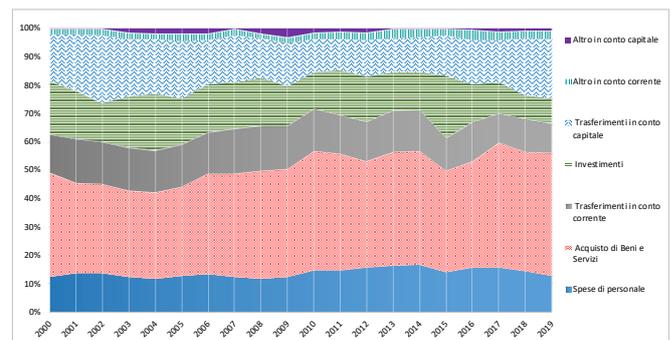
In valori assoluti (prezzi costanti, base 2015), per il Turismo, la spesa pubblica corrente in Italia nel 2019 è pari a 755 milioni di euro, corrispondente al 69% della spesa totale, mentre il restante 31%, pari a circa 337 milioni di euro, è costituito da spesa in conto capitale.

Nel grafico (Fig. 4) viene sintetizzata la composizione percentuale della spesa per turismo, secondo le principali voci che la compongono. Si osserva nel corso del tempo un aumento del peso della spesa per beni e servizi, ed un tendenziale assottigliamento della componente degli investimenti. A livello nazionale, tuttavia, la composizione della spesa tra parte corrente e capitale nel turismo

non mostra nel tempo mutamenti significativi, con una media circa del 70% sul totale per la parte corrente e del 30% per il conto capitale.

Fig. 4

Incidenza delle principali voci di spesa del SPA nel turismo, anni 2000-2019 (valori percentuali)



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

La declinazione in termini territoriali della composizione della spesa pubblica nel settore tra le componenti di spesa corrente e quella in conto capitale, ovvero la parte di spesa maggiormente indirizzata allo sviluppo e alle infrastrutture, lascia emergere due modelli di spesa differenti tra Centro-Nord e Mezzogiorno (Fig. 5). Nell'area centro-settentrionale la spesa corrente in Turismo risulta costantemente e significativamente superiore a quella in conto capitale. Qui negli anni più recenti la spesa cresce per entrambi gli aggregati che la compongono, ma l'incremento più significativo si registra per la spesa in conto capitale che nel 2019 registra un +23%, che si aggiunge al +34% del 2018, raggiungendo un valore di 7 euro pro capite.

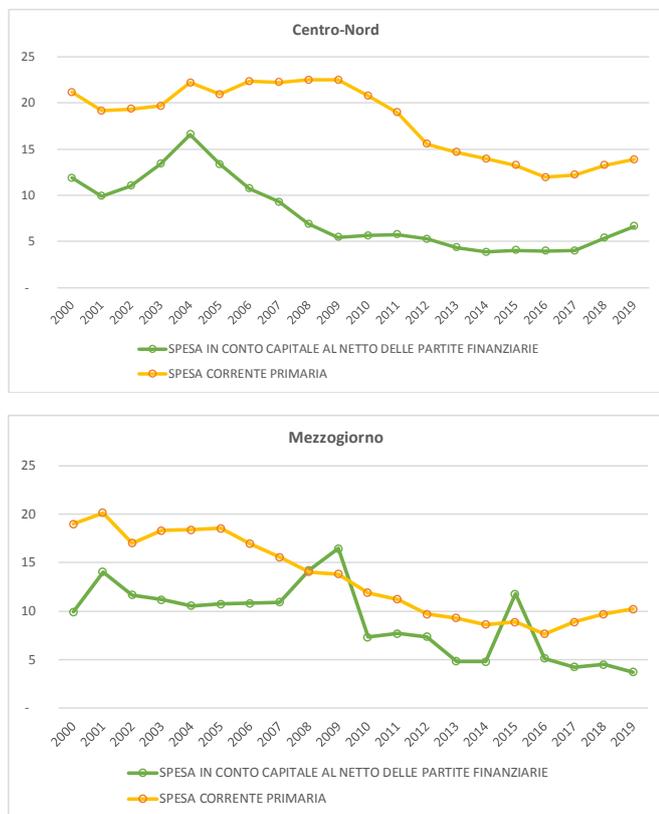
Nelle regioni meridionali del Paese le due componenti di spesa risultano meno distanti nella serie storica di analisi in termini pro capite, con punte di massimo della spesa in conto capitale che superano il valore dalla parte corrente. Nel Mezzogiorno nell'ultimo triennio si assiste da una parte ad una crescita significativa della spesa corrente, che nel 2019 raggiunge i 10 euro per abitante, e ad una contemporanea flessione della componente in conto capitale, che nel 2019 si attesta sui 4 euro pro capite.

C'è infine da osservare che, rispetto al complesso dei settori, nel turismo il rapporto tra spesa pubblica in conto capitale e spesa totale primaria risulta significativamente più elevata rispetto alla spesa riferita complesso dei settori, in virtù della maggiore incidenza sia dei trasferimenti alle imprese che degli investimenti.

All'interno della spesa in conto capitale è inoltre possibile effettuare un piccolo focus sulle componenti principali - Investimenti e Trasferimenti in conto capitale - ai fini di individuare tendenze riguardanti le modalità con cui viene erogata tale tipologia di spesa. Come mostra la Fig. 6, al Centro-Nord la componente dei trasferimenti, costituita sostanzialmente dai contributi in conto capitale alle imprese, risulta nel periodo di analisi più frequentemente prevalente sugli investimenti, costituiti da spese per beni e opere immobiliari o per beni mobili e macchinari. Tale fenomeno risulta molto accentuato negli ultimi tre anni, in cui si osserva una netta crescita dei trasferimenti alle imprese da parte dello Stato.

Fig. 5

Spesa corrente e spesa in conto capitale nelle due macro aree (euro pro capite - costanti 2015)



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

Nell'area meridionale, invece, sono quasi costantemente prevalenti le spese per investimenti, benché nell'ultimo biennio tale fenomeno risulti invertito, per la crescita dei trasferimenti alle imprese turistiche, soprattutto ad opera dello Stato e delle Regioni e la diminuzione, già in atto dal 2016, degli investimenti da parte dei Comuni.

I SOGGETTI DI SPESA

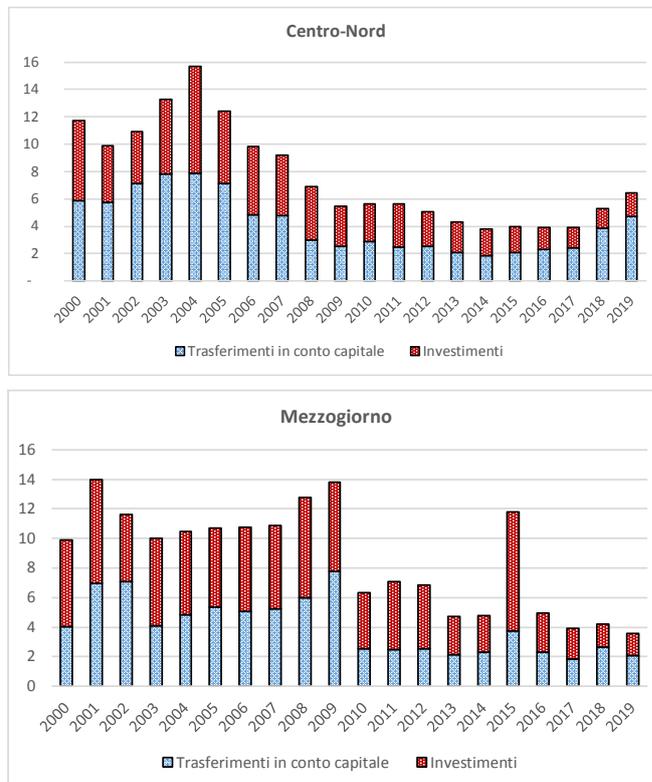
Per comprendere meglio la governance delle politiche di spesa nel settore Turismo, è utile un'analisi della spesa per soggetto erogatore.

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.

Una prima analisi per livello di governo mostra che in Italia, nel 2019, il 40,1% della spesa pubblica per Turismo viene erogata dalle Amministrazioni Locali (437,8 milioni di euro), seguite dalle Amministrazioni Regionali con un peso pari al 33,1% (361,8 milioni), dalle Amministrazioni Centrali (13,5%, 147,7 milioni) e dalle Imprese Pubbliche Locali (13,3%, 144,7 milioni).

Fig. 6

Spesa in conto capitale: trasferimenti e investimenti (euro pro capite - costanti 2015)



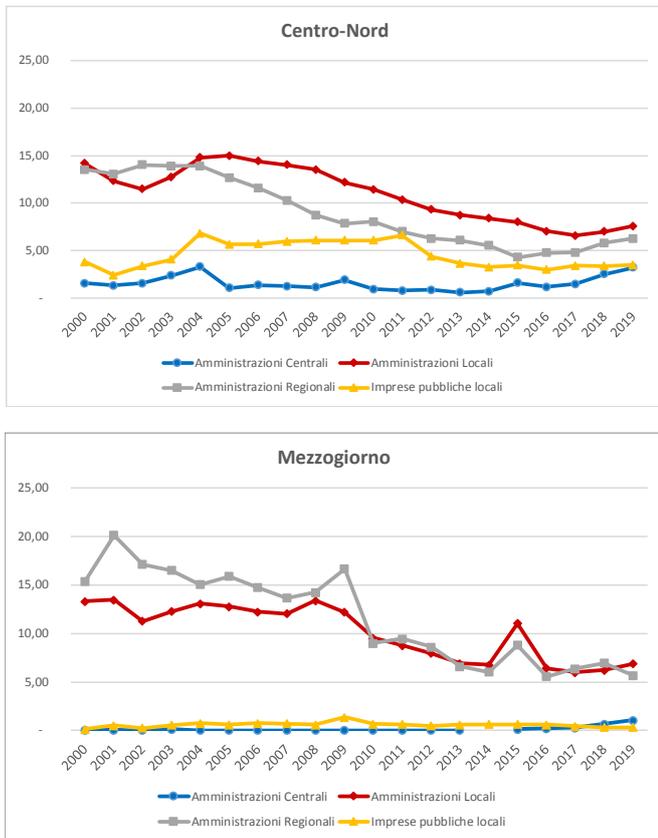
Fonte: Agenzia per la coesione territoriale - Nucleo verifica e controllo (NUVEC) - Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Tale distribuzione evidenzia come l'attuazione delle politiche del settore sia sostanzialmente affidata ai livelli di governo locale e regionale, benché la declinazione territoriale della spesa nel Turismo mostri significative differenze di governance tra le aree del Paese (figure 7 e 8).

Analizzando in serie storica la spesa totale primaria espressa nelle due macro aree del Paese, rappresentata in termini pro capite a valori costanti 2015, si osserva che nelle regioni del Centro-Nord la governance della spesa pubblica per turismo risulta maggiormente più distribuita tra i diversi livelli di governo, rispetto a quanto accade nel Mezzogiorno, dove si evidenzia una netta concentrazione dell'intervento pubblico per Turismo nelle Amministrazioni locali e regionali, che coprono insieme, per tutte le annualità, quote superiori al 90% delle erogazioni complessive.

Al Centro-Nord la spesa, benché guidata comunque dalle Amministrazioni Locali, seguite dalle Amministrazioni regionali, viene erogata in misura significativa anche dalle Imprese Pubbliche Locali, che nel 2011 – ad esempio – raggiungono quasi il livello delle Amministrazioni Regionali (6,6 euro pro-capite, 18 milioni di euro): si tratta prevalentemente delle Aziende per il Turismo o loro derivate, poco presenti nel territorio meridionale. Si osserva inoltre nei territori centro-settentrionali una significativa presenza delle Amministrazioni Centrali, costituite dallo Stato e dall'ENIT, che negli anni più recenti, in particolare per effetto dell'aumento dei contributi agli investimenti alle imprese, crescono in maniera significativa in termini di erogazioni.

Fig. 7
Spesa primaria totale nel turismo per tipologia di soggetti di spesa
(euro pro capite - costanti 2015)



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

All'interno di ciascun livello di governo, i dati CPT permettono di indagare anche le principali tipologie di attori coinvolti nella spesa pubblica per turismo.

Sono i Comuni i principali attori dell'intervento pubblico nel settore con una spesa media nel periodo 2000-2019 pari a 7,9 euro per abitante, corrispondente al 32,2% del totale. Si registra nel 2019 una contrazione della spesa di tale categoria di soggetti, che si attesta nell'ultimo anno della serie esaminata sui 6,8 euro pro-capite, mostrando comunque una sostanziale tenuta rispetto alla decrescita della spesa complessiva nel settore.

Seguono, tra i soggetti che partecipano in maniera più sostenuta alla spesa per Turismo, le Regioni, con una spesa media per abitante pari a 7,0 euro a livello nazionale, corrispondente al 28,5% della spesa media dell'intero intervallo di analisi, benché in netta riduzione nel 2019 soprattutto nei territori meridionali, dove la spesa delle Regioni passa dai 7,9 euro medi nel periodo 2000-2019, ai 4,0 dell'ultimo anno (2019).

Le Società e le fondazioni partecipate a livello locale risultano significative soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, dove intervengono per il 16,6% della spesa nel periodo 2000-2019, percentuale che si mantiene anche in riferimento all'ultimo anno, pur nel quadro generale di contrazione delle spese nel settore. In questi territori cresce significativamente l'intervento dello Stato che, sotto forma di contributi erogati dal Ministero della Cultura, nel

2019 raggiunge i 2,4 euro pro-capite, corrispondente all'11,8% della spesa totale. Tra le regioni del Mezzogiorno, invece, sono gli Enti Dipendenti regionali a risultare significativi in termini di spesa media del ventennio di analisi, con un valore medio di 3,8 euro per abitante ed un peso percentuale medio del 16,8%, pur riducendosi notevolmente nell'ultimo anno.

Fig. 8
Spesa primaria totale per turismo per livello di governo e tipologia di Ente erogatore - (euro pro capite - costanti 2015, anno 2019 e media anni 2000-2019)

	Italia		Centro-Nord		Mezzogiorno	
	2019	Media 2000-2019	2019	Media 2000-2019	2019	Media 2000-2019
Amministrazioni Centrali	2,5	1,0	3,2	1,5	1,0	0,1
Stato	1,9	0,4	2,4	0,6	1,0	0,1
ENIT	0,5	0,6	0,8	0,9		
Amministrazioni Locali	7,3	10,7	7,6	10,9	6,9	10,1
Comuni	6,8	7,9	7,0	8,0	6,6	7,9
Enti dipendenti	0,2	0,3	0,2	0,5	0,0	0,0
Province e città metropolitane	0,2	1,6	0,2	1,6	0,2	1,7
Camere di Commercio		0,1		0,1		
Comunità montane e unioni varie	0,2	0,7	0,2	0,8	0,1	0,5
Amministrazioni Regionali	6,1	9,9	6,3	8,9	5,7	11,6
Amministrazione Regionale	4,1	7,0	4,2	6,6	4,0	7,9
Enti dipendenti	1,9	2,8	2,0	2,3	1,7	3,8
Imprese pubbliche locali	2,4	3,1	3,5	4,5	0,3	0,6
Società e fondazioni Partecipate	2,3	3,0	3,4	4,3	0,3	0,5
Consorzi e Forme associative	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aziende e istituzioni	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0

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

CONFRONTI REGIONALI

La spesa pubblica nel settore registra, a livello regionale e nel tempo, intensità differenziate, messe in evidenza nelle Figure 9 e 10, che riportano la spesa totale primaria e la spesa in conto capitale nel settore, misurata in euro per abitante a prezzi costanti 2015.

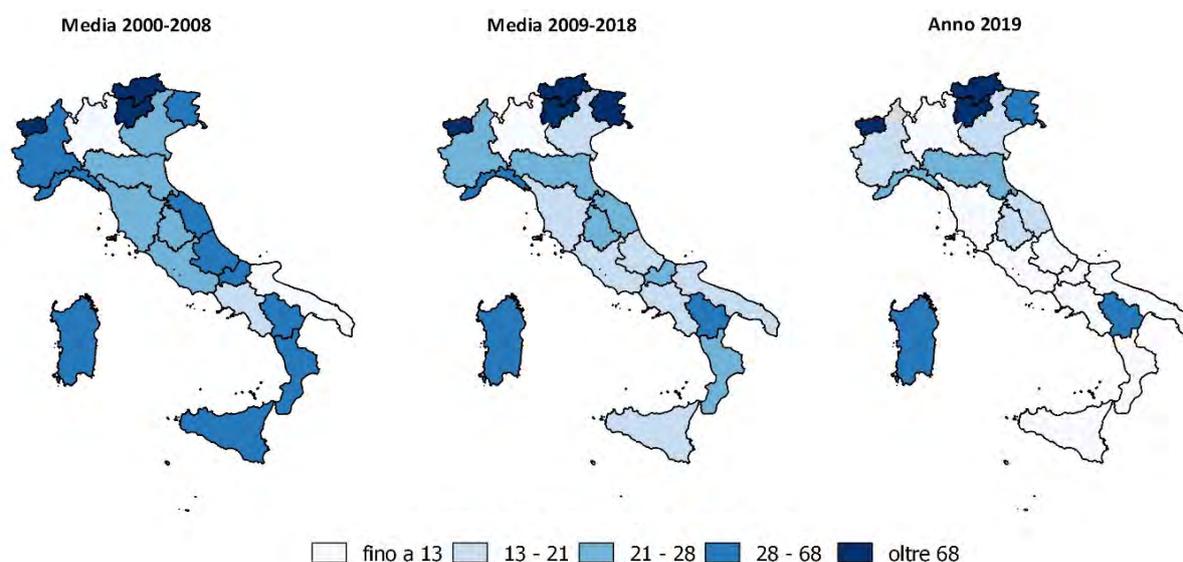
Ai fini di evidenziare la dinamica regionale si è suddivisa la serie storica nei periodi 2000-2008, 2009-2018 e nell'ultimo anno di rilevazione 2019. Si percepisce a colpo d'occhio la progressiva scoloritura della mappa nel passaggio tra i tre periodi; tuttavia mentre la maggior parte delle regioni perde intensità, tra queste

in particolare Piemonte, Liguria, Toscana, Abruzzo, Molise, Calabria e Sicilia, che perdono oltre il 50% per cento della spesa totale, ve ne sono alcune che mantengono la classe di spesa o si incrementano nel tempo, come le Province Autonome di Trento e Bolzano, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna, la Basilicata e la Sardegna. Discorso a parte riguarda invece la Valle d'Aosta, la quale, pur restando nella classe di spesa più elevata, subisce negli anni analizzati un netto crollo, passando tra il primo e l'ultimo periodo da 393 a 134 euro pro capite.

Anche la componente in conto capitale presenta per il maggior numero di regioni una perdita di valore tra i periodi analizzati, con alcune eccezioni, come le Province Autonome di Trento e Bolzano, il Friuli Venezia Giulia, l'Emilia Romagna e la Basilicata, per le quali la spesa resta stabile o si incrementa. La Lombardia, che si mantiene su valori piuttosto stabili in termini di spesa in conto capitale, recupera nel 2019 un 34% di spesa rispetto al periodo precedente.

Fig. 9

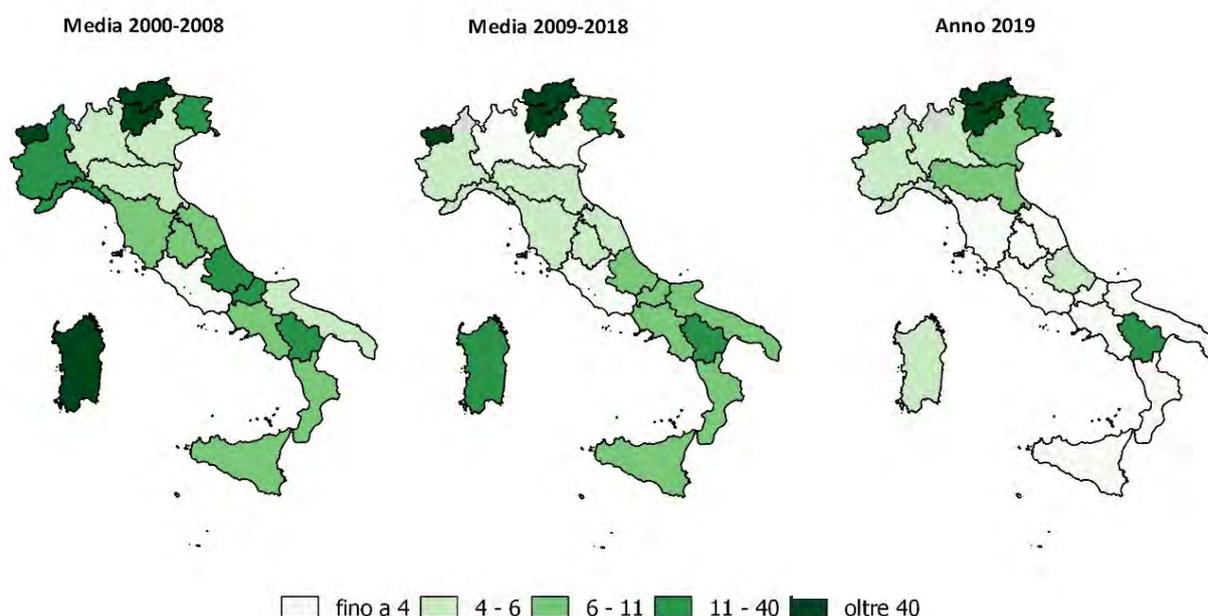
Spesa primaria totale per regione e classe di spesa nel Turismo (euro pro capite - costanti 2015)



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

Fig. 10

Spesa in conto capitale per regione e classe di spesa nel Turismo (euro pro capite - costanti 2015)



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

Scendendo nel dettaglio regionale, il cui dato di spesa viene riportato nelle figure 11 e 12, tra le regioni del Centro-Nord è il Piemonte a subire il calo percentuale più elevato di spesa pubblica nel settore, passando dai 48 euro medi per abitante del periodo 2000-2008, influenzato, come ci dicono i dati anche dai sostanziosi investimenti legati alle Olimpiadi Invernali 2006, ai 13 euro del 2019 (-72,4%) e dai 27 euro di spesa in conto capitale a soli 4 euro per abitante nell'ultimo anno (-83,7%). A diminuire nella regione risulta soprattutto la spesa dello Stato, seguito dai Comuni e dalle Comunità Montane

Fig. 11

Spesa primaria consolidata per Turismo nelle regioni (euro pro capite - costanti 2015)

	Media 2000-2008	Media 2000-2018	2019
Piemonte	48	22	13
Valle d'Aosta	393	199	134
Lombardia	11	10	9
Prov. Aut. di Trento	241	216	185
Prov. Aut. di Bolzano	179	188	126
Veneto	22	20	18
Friuli Venezia Giulia	67	77	68
Liguria	67	38	25
Emilia Romagna	24	25	26
Toscana	26	19	12
Umbria	26	22	14
Marche	28	21	18
Lazio	22	16	11
Abruzzo	31	20	12
Molise	46	23	12
Campania	18	17	11
Puglia	12	15	10
Basilicata	36	44	53
Calabria	31	22	10
Sicilia	40	20	11
Sardegna	67	52	36
Centro-Nord	33	26	21
Mezzogiorno	29	22	14
Italia	31	24	18

Fig. 12

Spesa in conto capitale consolidata per Turismo nelle regioni (euro pro capite - costanti 2015)

	Media 2000-2008	Media 2000-2018	2019
Piemonte	27	6	4
Valle d'Aosta	143	77	23
Lombardia	5	3	4
Prov. Aut. di Trento	110	78	85
Prov. Aut. di Bolzano	79	42	50
Veneto	5	4	7
Friuli Venezia Giulia	17	17	13
Liguria	15	6	4
Emilia Romagna	6	5	9
Toscana	9	5	4
Umbria	10	5	3
Marche	8	5	3
Lazio	2	2	2
Abruzzo	14	8	6
Molise	27	10	2
Campania	7	8	4
Puglia	5	6	2
Basilicata	26	31	34
Calabria	11	10	3
Sicilia	9	8	1
Sardegna	43	17	6
Centro-Nord	11	6	7
Mezzogiorno	12	9	4
Italia	11	7	6

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

In forte calo anche la Valle d'Aosta, che, pur mantenendo una spesa pro capite elevata, diminuisce tra il primo periodo e l'ultimo anno del 65,9% sulla spesa totale, e dell'83,6% su quella in conto capitale. Il calo interviene in particolare nel passaggio tra il secondo ed il terzo periodo, quasi interamente per effetto del crollo della spesa da parte dell'ente Regione. Anche la Liguria riduce notevolmente la spesa nel settore (-63% spesa totale e -72,8% 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.

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.

L'Emilia Romagna e il Friuli Venezia Giulia sono invece le regioni 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, dei Comuni e della società a partecipazione regionale APT Servizi, la seconda in virtù principalmente delle numerose Imprese pubbliche locali che operano nel turismo e dei Comuni. Inoltre, sia l'Emilia Romagna che il Veneto incrementano il valore pro capite della spesa in conto capitale nel passaggio tra i periodi considerati, per effetto dell'incremento dei trasferimenti alle imprese dall'ente regione e dallo Stato la prima, dei trasferimenti alle imprese dallo Stato e dagli investimenti delle Imprese pubbliche locali, come Bibione spiaggia Srl e Jesolo Turismo SpA la seconda.

Tra le regioni del Mezzogiorno è il Molise a registrare il calo più significativo in termini percentuali (-74% tra il primo periodo e l'ultimo anno per la spesa totale e -91% per la spesa in conto capitale), guidato dalla forte riduzione dei trasferimenti alle imprese della Regione e degli investimenti dei Comuni, particolarmente accentuata nell'ultimo anno analizzato.

Segue a poca distanza la Sicilia dove la spesa totale passa da 40 a 11 euro pro capite tra il primo periodo ed il 2019 (-72%), mentre la spesa in conto capitale si riduce dell'83%, entrambi decrementi correlati alla spesa di Comuni, Province e Regione.

Anche la Calabria subisce un significativo calo della spesa totale – tra primo e ultimo periodo – pari al 69% (-77% quella in conto capitale), in gran parte dovuto al rallentamento della spesa dell'ente Regione, ma anche delle Comunità montane e dei Comuni.

La Basilicata mantiene negli anni un livello di spesa costante e elevato, 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 dalla Regione. Il dato è influenzato da un lato dalla ridotta dimensione del territorio e della popolazione, dall'altro, relativamente all'ultimo anno, dalla spinta al settore data dalla scelta di Matera quale Capitale europea della cultura 2019.