



PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

Muhammed al-Idrisi (1154), Tabula Rogeriana (dettaglio)

Collana monografie PRIN2017 Mezzogiorno n. 2

ISBN 978-88-99352-62-2

DOI 10.19254/PRIN2017CM02

2022

L'evoluzione delle politiche per il turismo nel Mezzogiorno dal dopoguerra a oggi

Chiara Corazziere



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI REGGIO CALABRIA
MEDITERRANEA
DI REGGIO CALABRIA



COLLANA MONOGRAFIE PRIN 2017 MEZZOGIORNO

La Collana pubblica contributi scientifici sviluppati nel contesto del PRIN dai partecipanti al progetto, sui temi dei diversi Work Package (WP1. Politiche europee, WP2. Mezzogiorno, WP3. Profili regionali, WP4. Casi studio). Le monografie pubblicate nella Collana sono preliminarmente sottoposte a blind peer review (due revisori per ogni monografia).

Comitato Scientifico

Il Comitato scientifico della Collana è costituito dai Coordinatori delle Unità di ricerca coinvolte nel progetto (Prof. Paola De Vivo, Università degli Studi di Napoli Federico II; Prof. Michele Capriati, Università degli Studi di Bari Aldo Moro; Prof. Fausto Carmelo Nigrelli, Università degli Studi di Catania) ed è presieduto dal Coordinatore nazionale (Prof. Flavia Martinelli, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria).

Comitato di redazione

Dott. Stefania Barillà e Dott. Chiara Corazziere, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

ISBN 978-88-99352-62-2

DOI 10.19254/PRIN2017CM02

Copyright © 2022 Centro Stampa d'Ateneo, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria, 89124 Reggio Calabria (IT)



Licenza CC BY 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>
Le monografie sono Open access e liberamente scaricabili dal sito PRIN2017
<http://prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/prodotti>

Progetto di Rilevante Interesse Nazionale-PRIN 2017
Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia

Collana Monografie N. 2/2022

**L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE PER IL TURISMO
NEL MEZZOGIORNO DAL DOPOGUERRA A OGGI**

Chiara Corazziere

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria

ISBN 978-88-99352-62-2
DOI 10.19254/PRIN2017CM02

Progetto di Rilevante Interesse Nazionale-PRIN2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' (codice 20174BE543, finanziato dal 2021 al 2023).

Dopo 70 anni di politiche regionali, il divario economico tra il Nord e il Sud d'Italia, secondo i principali indicatori macroeconomici (PIL pro capite, consumi e investimenti, produttività, occupazione), non è diminuito. Una significativa riduzione del gap si è registrata tra il 1950 e il 1975 (l'epoca 'd'oro' della politica regionale nazionale), ma dall'avvento della Politica europea di coesione, le cinque regioni meno sviluppate del Mezzogiorno, secondo la classificazione UE, cioè Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, sono regredite in termini di PIL pro capite al livello dei primi anni del secondo dopoguerra, anche se le loro strutture sociali e produttive sono cambiate in modo significativo. Queste regioni rimangono tra le meno sviluppate e registrano i tassi di crescita del PIL più bassi tra le regioni NUTS2 dell'UE. Perché? Cosa distingue le regioni dell'Italia meridionale dalle altre regioni europee in ritardo di sviluppo, che sono state in grado di meglio sfruttare le opportunità offerte dalla Politica europea di coesione? E, all'interno del Mezzogiorno, perché alcune regioni hanno ottenuto risultati migliori – in termini aggregati – rispetto ad altre? E all'interno di ciascuna regione, perché alcuni luoghi registrano migliori performance di altri?

Il progetto di ricerca ha due obiettivi. In primo luogo, si propone di rispondere alle domande poste sopra e identificare i motivi per cui alcune regioni e località del Mezzogiorno si stanno dimostrando incapaci di superare la 'trappola' del sottosviluppo, mentre altre hanno registrato progressi. In secondo luogo, sulla base dei risultati della ricerca, si propone di fornire indicazioni di policy per rendere più efficaci le politiche regionali, specie nelle aree rimaste indietro. Per ulteriori informazioni sul progetto si veda <http://www.prin2017-mezzogiorno.unirc.it/it/>

Biografia autore

Chiara Corazziere, laureata in Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali, ha un PhD in Progettazione e Pianificazione della Città Mediterranea ed è Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Architettura e Territorio dell'Università *Mediterranea* di Reggio Calabria. È componente dell'Unità di Ricerca di Reggio Calabria nel PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia'. È autrice di numerosi studi e pubblicazioni sul rapporto tra le azioni di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale e del paesaggio non convenzionali e i processi di rigenerazione urbana. E-mail: ccorazziere@unirc.it

About the author

Chiara Corazziere has a degree in Conservation of the architectural and environmental heritage and a Ph.D. in Urban design and planning for the Mediterranean city. She holds a Post-doctoral fellowship at the Department of Architecture and Territory of the *Mediterranea* University of Reggio Calabria and carries out research in the context of the PRIN 2017 (Project or Relevant National Interest) 'Regional policies, institutions and cohesion in the South of Italy'. She is the author of several publications on the relationship between the promotion of cultural heritage and urban regeneration processes. E-mail: ccorazziere@unirc.it

SOMMARIO

Introduzione	11
1. La fase dell'Intervento straordinario: azioni settoriali per lo sviluppo turistico di territori (s)conosciuti	13
Gli anni '50 e '60: interventi diretti e indiretti tra concentrazione e diffusione	13
<i>Verso la concentrazione degli interventi</i>	17
<i>I comprensori turistici e il governo del territorio</i>	18
Gli anni '70 e '80: le politiche per il turismo e la prima 'regionalizzazione' delle competenze	23
<i>Progetti Speciali e decentramento</i>	23
<i>Il 'Pacchetto mediterraneo' e i PIM (Programmi Integrati Mediterranei)</i>	26
<i>Il turismo e la riorganizzazione dell'Intervento straordinario</i>	30
2. La fase della Politica europea di coesione: verso un approccio sistemico e territorialmente integrato	32
Gli anni '90: un decennio di transizione	32
<i>Ancora un approccio settoriale</i>	33
<i>Una 'nuova' Italia Minore</i>	35
Gli anni 2000: il turismo come indirizzo trasversale	36
<i>La 'regionalizzazione' della programmazione europea</i>	37
<i>Il ciclo di programmazione 2000-2006</i>	38
<i>Il ciclo di programmazione 2007-2013</i>	45
<i>Il ciclo di programmazione 2014-2020</i>	54
<i>Il Piano strategico nazionale di sviluppo del turismo 2017-2022</i>	57
3. Conclusioni	59
Riferimenti bibliografici	64

L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE PER IL TURISMO NEL MEZZOGIORNO DAL DOPOGUERRA A OGGI*

Chiara Corazziere

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria

Abstract

Questa monografia ripercorre l'evoluzione dell'intervento pubblico a sostegno del turismo nel Mezzogiorno dall'Intervento straordinario alla Politica europea di coesione. Sono identificati due periodi, a loro volta articolati in sottoperiodi: 1) gli anni 1950-1992 caratterizzati dalle diverse fasi dell'Intervento straordinario di matrice nazionale; 2) gli anni 1989-2020, caratterizzati dall'avvento della Politica europea di coesione. Per ogni periodo sono tratteggiati il dibattito e le politiche messe in atto (obiettivi, strategie, strumenti, impegni finanziari), con la finalità di identificare continuità e momenti di svolta. Nella prima fase, trainata dallo sviluppo del turismo di massa, le politiche guardano al turismo come un *setto-*re produttivo sul quale investire sia per sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno, sia per recuperare ritardi nella gestione del territorio, al pari e parallelamente all'agricoltura, alle infrastrutture, e all'industria. Nella seconda fase, si affermano nuove concezioni di turismo – il turismo sostenibile – e nuovi paradigmi di policy improntati alla *governance* locale dello sviluppo. Le politiche guardano al turismo come *sistema* e alle azioni mirate si affiancano azioni di progettazione integrata e territoriale. È in questa fase che le regioni meridionali assumono pienamente i compiti di programmazione e iniziano a differenziarsi le traiettorie strategiche regionali.

In this monograph the author reviews the evolution of public policies in support of tourism in Southern Italy from 1950 to 2020. Two main phases are identified, each articulated in subperiods: 1) the years 1950-1992, characterised by a strong public intervention engineered by the central government; 2) the years 1989-2010 characterised by the advent of the European Cohesion policy. For each period, the debate and the policies implemented (objectives, strategies, tools, resources) are reviewed with the aim of identifying continuities and turning points. In the first phase, characterised by the development of mass tourism, policy approaches conceive tourism as a *sector*, to be supported and governed in the same way as agriculture or industry, to foster development and control territorial transformations. In the second phase, the new notion of sustainable tourism gains consensus, together with the new policy paradigms based on local development governance. Policies now look at tourism as a system and deploy integrated territorial development tools. It is in this phase that Southern regions take full authority of Cohesion policy programming and regional strategies begin to diversify.

Parole chiave: Turismo, Mezzogiorno, Intervento straordinario, Politica di coesione, Strategie integrate di sviluppo

Keywords: Tourism, Southern Italy, Regional policy, Cohesion policy, Integrated development strategies

* Questa monografia è stata elaborata nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale – PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' (codice progetto 20174BE543), finanziato dal Miur nel triennio 2020-2023.

Introduzione

L'analisi dell'evoluzione delle politiche per il turismo nel Mezzogiorno negli anni dell'Intervento straordinario, prima, e nel periodo dei cinque cicli di programmazione dei Fondi strutturali europei, poi, fino alle indicazioni più recenti del Piano strategico nazionale di sviluppo del turismo 2017-2021, mette in evidenza una svolta significativa dell'approccio al turismo, sia nella concezione stessa del settore e – al suo interno – del patrimonio culturale, sia nel più ampio contesto delle politiche di sviluppo (Martinnelli, 2022).

Negli anni dell'Intervento straordinario, dal 1950 al 1992, infatti, il turismo assume lentamente i connotati di un *settore* su cui investire per recuperare ritardi nella gestione del territorio e indirizzare azioni di sviluppo, al pari e parallelamente ad agricoltura, infrastrutture, industria. Questo indirizzo politico si scontra, tuttavia, con la conoscenza più o meno approfondita delle diverse realtà culturali regionali da parte della gestione centrale, intenzionalmente orientata a potenziare pochi attrattori già noti, i 'monumenti insigni', secondo una visione di bene culturale ancora legata alle qualità storico-artistiche ed estetiche dell'oggetto singolo.

Accanto alle opere di modernizzazione che si ritiene debbano necessariamente *accompagnare* lo sviluppo socioeconomico delle aree ritenute di grande interesse turistico ma oggettivamente arretrate dal punto di vista delle infrastrutture e dei servizi, le politiche per il turismo della prima fase, infatti, fanno degli investimenti di valorizzazione – *concentrati* sugli attrattori culturali storicamente consolidati – un proprio caposaldo. Sono numerosi gli interventi relativi agli scavi archeologici, alla costruzione e ammodernamento di musei e antiquaria, e al restauro di monumenti, promossi a livello centrale e finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno (firmati, spesso, da grandi nomi), che raramente, tuttavia, dialogano con le politiche messe in campo in altri settori nel contesto territoriale più o meno prossimo. Un'eccezione, come vedremo, è rappresentata dall'esperienza tentata con i Comprensori turistici negli anni '60, ma nel complesso le politiche di questa fase risentono di un approccio ancora eminentemente settoriale.

Le politiche europee della seconda fase, invece, oltre che delegare ai governi subnazionali la formulazione delle politiche di sviluppo, guardano al turismo come *sistema*. Alle azioni mirate ai beni culturali – non solo materiali – sono abbinati interventi in altri settori, in un'ottica territorialmente integrata, secondo le capacità progettuali dei governi periferici di *traduzione* regionale e locale delle indicazioni comunitarie. Superare una visione frammentata degli interventi per migliorare, attraverso la valorizzazione sistemica e integrata di risorse e competenze territoriali, le condizioni di offerta e fruizione turistica del Mezzogiorno è, infatti, la principale finalità di un diverso paradigma, quello della *governance* dal basso dello sviluppo locale. Il nuovo approccio va nella direzione della sostenibilità – non solo ambientale, ma anche economica e sociale – e poggia sulla conoscenza diretta dei contesti da parte dei governi locali, maturando un'interpretazione più ampia del bene culturale, nella sua declinazione di risorsa *difusa* e condivisa dalle comunità.

La lettura dell'evoluzione degli strumenti di intervento lungo tutto il periodo evidenzia, comunque, alcune *tensioni* ricorrenti: concentrazione *versus* diffusione territoriale degli interventi; coordinamento centralizzato *versus* delega alle amministrazioni periferiche; interventi puntuali *versus* pianificazione territoriale integrata; approccio settoriale *versus* capacità progettuale strategica. Nel primo periodo queste tensioni non riescono a tradurre l'intervento pubblico in una strategia coerente, né alla scala del Mezzogiorno nel suo complesso, né alla scala regionale e sub regionale. Nel secondo periodo, invece, le politiche pubbliche acquisiscono un approccio decisamente più sistemico, ma iniziano anche a diversificarsi nelle diverse *declinazioni* regionali. In alcuni territori, infatti, le politiche continuano ad 'inseguire' o legittimare le tendenze del mercato, piuttosto che orientarle e governarle, in altre diventano l'occasione per maturare nuovi strumenti e capacità di *governance*.

In generale, la capacità più o meno incisiva di governo del turismo nel Mezzogiorno è fortemente influenzata da due aspetti. In primo luogo, la complessa articolazione delle attività e degli attori che compongono il comparto rende particolarmente difficile coordinare un intervento che deve agire su più settori e con strumenti diversi: la salvaguardia e la valorizzazione delle risorse naturalistiche e culturali; il sostegno e il governo delle attività ricettive e complementari private; il miglioramento dell'accessibilità e il potenziamento delle infrastrutture di trasporto; il rafforzamento della comunicazione e della commercializzazione. Non è un caso che lo stesso Ministero preposto al coordinamento del turismo abbia cambiato più volte nome e/o sia stato associato alternativamente allo spettacolo o al patrimonio culturale, piuttosto che all'agricoltura o allo sport. Nell'evoluzione delle politiche italiane per il turismo, come già accennato, si rileva, inoltre, una continua oscillazione tra un approccio per interventi 'puntuali', su specifiche risorse culturali o infrastrutture, un approccio diffuso o 'a pioggia' a sostegno delle attività ricettive, e tentativi di 'integrazione trasversale', per ambiti tematici o per ambiti territoriali. In secondo luogo, tra le cause della difficoltà di formulare e attuare politiche del turismo efficaci va considerata la struttura istituzionale, caratterizzata dalla sovrapposizione – e spesso dal conflitto – tra diversi livelli di governo. Le prime difficoltà e tensioni fra governo centrale e periferico delle politiche iniziano ad emergere con la 'prima regionalizzazione' delle competenze in materia di turismo negli anni '70 e si accentuano con la 'seconda regionalizzazione' a partire dalla Riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 e dall'affidamento alle Regioni della programmazione della Politica europea di coesione nel 2000.

Va precisato, infine, che fino a tutti gli anni '80 la predominante centralizzazione dell'intervento pubblico – specie nel Mezzogiorno – ha consentito una lettura relativamente agevole degli obiettivi e degli strumenti delle politiche, grazie anche alla copiosa documentazione disponibile. Diversamente, dagli anni '90 in poi, con la soppressione dell'Intervento straordinario prima e il passaggio alle Regioni e l'avvio della Politica europea di coesione, poi, la lettura delle traiettorie di *policy* è stata meno agevole a causa della frammentazione della documentazione sia in termini orizzontali (tra le diverse Regioni), sia in termini verticali (tra i diversi livelli di governo). In quel che segue viene proposta una lettura d'insieme dell'evoluzione delle politiche per il turismo nel Mezzogiorno dal dopoguerra a oggi, tralasciando volutamente di indagarne attuazione e impatti, che saranno oggetto di un successivo approfondimento.

1. La fase dell'Intervento straordinario: azioni settoriali per lo sviluppo turistico di territori (s)conosciuti

Dalla fine degli anni '50 e per tutti gli anni '60, la base sociale del turismo già ampliata negli anni '30 si allarga ulteriormente in tutta Europa. L'aumento dei redditi, l'istituzionalizzazione del tempo libero con le ferie pagate, lo sviluppo dei trasporti di massa quali autobus e treno e la diffusione dell'automobile privata, parallelamente allo sviluppo delle reti stradali, determinano una forte espansione dei consumi turistici. A fianco del viaggio con finalità culturali, si sviluppa il viaggio per 'vacanza' dei ceti medi e delle classi popolari. In concomitanza con le ferie estive, si afferma la vacanza 'balneare', orientata prevalentemente al divertimento di individui e famiglie.

In Italia, tuttavia, il ventennio è caratterizzato da un tiepido interesse dello Stato per il turismo. Sono gli anni della ricostruzione e della modernizzazione dell'apparato produttivo nazionale, durante i quali è l'industrializzazione il motore primario dello sviluppo e del turismo si discute poco.

È piuttosto sul versante dell'associazionismo privato che viene rilanciato il tema. Il Touring club italiano, in particolare, riprende negli anni '50 la pubblicazione di guide, riviste e cartografie, allo scopo di diffondere tra i giovani la cultura del viaggio come strumento di conoscenza. Parallelamente, si fa anche carico di studi tecnici e azioni di sensibilizzazione presso ministeri, enti e amministrazioni locali per ripristinare la segnaletica turistica – stradale e di servizio a opere d'arte, siti, e itinerari turistici – distrutta dalla guerra (Pivato, 2006). Sono del '61 i primi volumi della 'Guida d'Europa', collana che comprenderà anche le regioni italiane.

Gli anni '50 e '60: interventi diretti e indiretti tra concentrazione e diffusione

Nell'immediato dopoguerra l'impegno dello stato italiano nei confronti del turismo si traduce, essenzialmente, nella gestione del contributo assegnato nell'ambito del piano Marshall alla ripresa del settore turistico-alberghiero attraverso la riapertura delle operazioni di credito alle imprese già avviate con il Regio Decreto 453/1946 e privilegiando le strutture alberghiere di categoria più alta, nella convinzione che sarebbero state più redditizie. Si comprenderà solo più tardi che il turismo del dopoguerra era trainato anche da una domanda meno ricca e gli interventi verranno poi estesi anche ai piccoli alberghi e motel distribuiti sulla rete stradale e autostradale in costruzione (Berrino, 2011).

È nell'ambito dell'Intervento straordinario per il Mezzogiorno che troviamo una prima programmazione di interventi pubblici indirizzata esplicitamente alla valorizzazione dell'offerta turistica in senso più ampio. Nel periodo 1950-61, infatti, la Cassa identifica il turismo come fattore di propulsione economica e meccanismo di redistribuzione dei redditi, con una progressiva presa di coscienza alla quale corrisponde un costante aumento della quota percentuale dei fondi dedicati al settore. Le ricadute di questo impegno si possono leggere nelle rilevazioni statistiche (periodo 1949-1959) dell'ISTAT e dell'ENIT che mostrano un raddoppio dell'offerta ricettiva sia in termini di strutture sia di addetti (Casmez, 1962a) e, parallelamente, nella «riorganizzazione dei

comparti amministrativi, degli enti pubblici e degli organi politici attraverso l'istituzione del Ministero del turismo e la riforma degli Enti Provinciali per il Turismo» (Durazzo, 2013, p. 114)¹.

E tuttavia, nei primi anni di intervento della Cassa per il Mezzogiorno, l'attività rivolta alle opere di interesse turistico può dirsi marginale rispetto alle opere giudicate «capaci di determinare un più immediato assorbimento di mano d'opera e una più profonda modificazione dell'ambiente naturale» (Casmez, 1951, p. 28), intese come risanamento delle campagne, miglioramento della viabilità, approvvigionamento idrico: 61 miliardi di lire, pari al 3,4% del totale dei fondi assegnati alla Cassa (Casmez, 1962a, p. 351). E anche quando le opere vengono finanziate sotto la voce 'turismo' fondono spesso la propria vocazione turistica con le esigenze dell'utilità pubblica ordinaria. Analogo discorso può farsi per la categoria 'viabilità turistica', inserita dal 1953 tra gli interventi diretti del settore 'viabilità ordinaria' che comprende, per esempio, l'autostrada Pompei-Salerno e la strada Catania-Siracusa. I progetti approvati dalla Cassa al 1961 e riferiti a opere di interesse turistico, infatti, riguardano, per circa tre quarti dei fondi, investimenti *diretti* dedicati a infrastrutture di base – viabilità, impianti idrici e fognari – atti ad *accompagnare* lo sviluppo socio economico delle aree ritenute di maggiore interesse turistico. Solo il restante quarto è dedicato a *interventi puntuali* di sistemazioni archeologiche, restauro di monumenti e completamento/costruzione di musei e *antiquaria* (Casmez, 1962a)². Va anche rilevato che delle risorse stanziare per interventi *diretti*, circa la metà è dedicata a Campania e Sicilia, ritenute dalla Cassa «le due regioni più ricettive e più pronte ad assorbire opere di turismo» (Casmez, 1962a, p. 357). Le due regioni meno finanziate sono la Calabria, penultima, e la Basilicata. Oltre che dal fattore dimensionale, la scelta della Cassa di prediligere alcune regioni è guidata, soprattutto, da un preciso orientamento – produttivo – caratterizzante il primo ciclo di attività nel settore turismo. Nei primi sette anni (1950-1957), infatti, l'obiettivo principale della Cassa è il *miglioramento* delle condizioni ambientali di particolari zone d'interesse turistico grazie al completamento infrastrutturale – viabilità, sistema idrico e fognario – e, allo stesso tempo, il *rafforzamento* di motivi d'interesse già consolidati e conosciuti grazie all'istituzione e ammodernamento di musei, alla valorizzazione dei complessi termali, speleologici e archeologici, delle bellezze naturali e dei manufatti storico-artistici di risonanza internazionale, già richiamo di turisti e studiosi, nazionali ed esteri, come i complessi archeologici di Pompei³, di Ercolano, di Siracusa, i mosaici di Piazza Armerina, la grotta di Pertosa,

¹ L'Enit (Ente nazionale italiano del turismo), istituito nel 1919, viene sottoposto alla vigilanza del Ministero del turismo e dello spettacolo, istituito nel 1959, e assume la competenza esclusiva di promozione del turismo all'estero. Con il D.P.R. n. 1044/1960 'Riordinamento degli Enti provinciali del turismo', anche gli EPT (Enti Provinciali per il Turismo), istituiti nel 1936, passano alle dipendenze dello stesso Ministero con il compito di sovrintendere a tutte le attività turistiche nell'ambito delle rispettive Province.

² Per la distribuzione delle opere per regione e categoria si veda Casmez 1962a, pp. 355-357. Secondo la classificazione della Cassa le «opere di interesse turistico» sono articolate in: strade, acquedotti e fognature, restauri di monumenti, sistemazioni e scavi archeologici, musei e *antiquarium*, impianti termali, opere varie. Per l'elenco puntuale degli interventi, suddivisi per regione, si vedano i dodici *Bilanci* della Cassa, relativi agli anni 1950-1961, il *Consuntivo*, Casmez 1971b: pp. 562-565, e l'archivio ASET consultabile su <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/lod/OOPP/search/result>.

³ La predilezione per gli scavi di Pompei e Paestum è dettata, in questo caso, anche da ragioni funzionali e da una capacità di integrazione degli interventi (con una notevole economia di spesa): oltre a dare lavoro a una maestranza di diverse centinaia di persone, con il terreno di scavo derivante dagli scavi archeologici (ricchi di cenere e altamente fertilizzanti), si bonificano le zone di Boscotrecase e di Schi-

le grotte di Castellana ritenute nel 1954 «le più importanti attualmente esistenti in Italia» (Casmez, 1955, p. 19), solo per citare alcuni esempi. Anche la natura delle opere finanziate in Campania e Sicilia nel primo settennio denuncia un grado di sviluppo turistico maggiore in queste regioni dove gli interventi di restauro e di scavo archeologico – spesso su siti già oggetto di valorizzazione – superano ampiamente quelli dedicati alle infrastrutture, contrariamente a quanto accade, per esempio, in Calabria e in Basilicata, dove si punta, ancora, a creare un ambiente più idoneo allo sviluppo turistico.

Nel secondo ciclo di attività (1958-1965), tuttavia, l'orientamento della Cassa nel settore turismo vede un cambio di strategia. Conclusi quasi totalmente gli interventi del primo settennio, infatti, la Cassa si concentra, adesso, sulla valorizzazione delle zone «più immediatamente capaci di sviluppo turistico» (Casmez, 1959, p. 149) sostenendo la tendenza generale e pianificata di indirizzare i finanziamenti – dedicati soprattutto a scavi, restauri e costruzione di musei – non solo verso luoghi con un'attrattività già consolidata ma piuttosto verso le potenzialità diffuse sul territorio. È solo in questo periodo, per esempio, che vengono finanziate le campagne di scavo a Locri e Sibari in Calabria e la valorizzazione del castello di Melfi in Basilicata.

Nello stesso periodo la Cassa promuove anche finanziamenti *indiretti* alle imprese private⁴, quali, ad esempio, i mutui alberghiero-turistici e il sostegno a opere di valorizzazione di risorse idrotermali. Caratteristica di tutte le operazioni indirette è quella di essere regolate da convenzioni speciali che la Cassa, di volta in volta, sottoscrive con gli Istituti di Credito, inserendo condizioni *ad hoc* per quanto riguarda le modalità inerenti alla selezione delle domande, alle istruttorie, alle concessioni ed erogazioni dei mutui. La politica degli incentivi, sebbene elargiti a livello centrale, risponde alla richiesta privata che, distribuita sul territorio, avrebbe dovuto generare, almeno nelle intenzioni, un intervento *diffuso*. Non solo, nella monografia a cura del Gruppo di studio per i problemi del turismo nel Mezzogiorno si afferma che «le prospettive che si aprono al Mezzogiorno per la sua evoluzione progressiva, sia nelle strutture che nella volontà generale di progresso e di lavoro, non hanno quindi nell'attuale situazione del credito alberghiero e turistico un fattore di progresso, ma un alleato tiepido, esitante e, in definitiva, di efficacia non propulsiva» (Casmez, 1962b, all. B, p. 4) e si auspica un intervento più deciso, a medio termine, al pari degli altri settori. È comunque utile rilevare che tra i contributi più significativi concessi dalla Cassa nel primo decennio di attività allo sviluppo alberghiero nel Mezzogiorno, vi sono finanziamenti alle reti di Jolly Hotels e di Autostelli ACI. Per quanto riguarda i Jolly, al 31 dicembre 1961, i finanziamenti concessi per poco più di 2,6 miliardi di lire consentono la costruzione di 45 alberghi con 1.757 camere e 2.298 posti letto. Il contributo agli Autostelli, invece, pari a circa 662 milioni di lire, fa sorgere 22 nuovi impianti di questo tipo, con 263 camere e 538 posti-letto (Casmez, 1962a, p. 469)⁵.

to, presso Pompei, prive di terreno agricolo per l'affiorare delle pietre laviche, e gli acquitrini circostanti la zona dei templi a Paestum.

⁴ L'attività creditizia è affidata ai tre Istituti Speciali che gestiranno anche il credito agli investimenti industriali: l'ISVEIMER per il Mezzogiorno continentale, l'IRFIS per la Sicilia, il CIS per la Sardegna. A partire dal secondo esercizio, la Cassa inserisce la voce 'Credito alberghiero e turistico', ma non in tutti gli esercizi vengono elencati gli interventi per i quali sono concessi gli incentivi; spesso viene indicato esclusivamente il numero di mutui stipulati per regione.

⁵ Fondata col nome di *Compagnia Italiana Alberghi Turistici* nel 1948 in provincia di Vicenza, *Jolly Hotels* è la prima catena alberghiera italiana a offrire la medesima qualità e accoglienza in tutti i propri al-

La modalità con cui vengono concessi gli incentivi turistici e la conseguente distribuzione di queste strutture ricettive non asseconda l'intento dichiarato di progettualità diffusa della Cassa, ma risponde, al contrario, all'interesse esogeno – privato – di individuare percorsi già oggetto di flussi di viaggiatori e, solo raramente, di attrarne di nuovi come nel caso di Maratea, che si appresta a diventare, in questi anni, un vero e proprio *paradiso turistico attrezzato*, al pari del golfo di Napoli e delle isole Eolie. Nel 1961, infatti, Stefano Rivetti, industriale biellese che grazie alle agevolazioni della Cassa ha dislocato i propri impianti tessili a Maratea, Tortora e Praia a Mare, con la costituzione del Consorzio per il nucleo industriale del golfo Policastro, sostiene il programma di ampliamento delle vie di comunicazioni esistenti e del collegamento del paese con l'Autostrada del Sole, in via di completamento, realizza il complesso ricettivo Santavenere, tuttora esistente, e prevede la costruzione del porto diportistico, che sia tappa anche per i viaggiatori in transito dalla Campania alla Sicilia (Berrino, 2011). Grazie a Rivetti si avvia il lancio turistico di Maratea con un'offerta esclusiva che attrae un pubblico settentrionale benestante e attento alla *naturalità* del sito, che viene preservato per una fruizione di nicchia e il cui destino, anche negli anni a venire, è più fortunato di quello dei territori vicini – lucani e calabresi – pesantemente *modificati*, di lì a pochi anni, per accogliere il turismo balneare di massa senza che questo modello diventi, tuttavia, un'occasione di sviluppo per i territori (Corazziere e Martinelli, 2022).

Seppur non dotata di una visione programmatica, e pur non finanziando alcun piano di promozione/comunicazione, la strategia di sviluppo turistico per il Mezzogiorno nel periodo 1950-1961, focalizzata sulle condizioni ricettive, di alloggio, di vitto, di ambiente, e quindi su obiettivi *semplici* quali la raggiungibilità e accessibilità delle risorse naturalistiche e una politica creditizia, conduce, nel Mezzogiorno, al raddoppio della consistenza ricettiva, con particolare riguardo agli esercizi alberghieri, all'aumento della clientela alberghiera costituita da turisti, fra i quali sempre più numerosi gli stranieri, soprattutto tedeschi. Significativo è anche il dato relativo ai mesi di minore afflusso turistico: dall'estero le regioni meridionali presentano una frequenza superiore rispetto ad altre zone italiane, anche grazie, ovviamente, alla mitezza del clima (Casmez, 1962a).

Tuttavia, nonostante occasioni isolate di sviluppo, per tutti gli anni Cinquanta, le regioni meridionali non riescono a rispondere alla domanda di turismo balneare delle regioni settentrionali ed europee, fatta eccezione per il golfo di Napoli, che insieme all'Alto Adriatico e all'Alto Tirreno attrae gli interessi degli operatori che stanno crescendo nel mercato delle vacanze. Dal 1949, infatti, «si guarda alle regioni meridionali come a una terra promessa, ma gli interventi della Cassa sono stati effettuati al di fuori di una visione generale e non hanno raggiunto nulla. Basti dire che solo il 4% degli italiani nei primi anni Sessanta ha visitato il Sud e solo il 3% degli automobilisti vi si è recato» (Berrino, 2011, p. 270).

berghi, indipendentemente dalla collocazione geografica. Gli autostelli ACI, invece, sono strutture alberghiere realizzate dall'Automobil Club d'Italia a partire dal 1950 e dotate di distributore carburanti, auto officina e soccorso stradale.

Verso la concentrazione degli interventi

Le conclusioni del capitolo 'Turismo' nel volume dedicato ai primi dodici anni di attività della Cassa (Casmez, 1962a) attestano l'opinione diffusa che tutto il territorio meridionale sia suscettibile di sviluppo turistico pur presentando livelli diversi di capacità potenziale. Proprio da quest'ultima constatazione deriva la necessità di stabilire, per il successivo periodo di attività, se gli interventi pubblici debbano essere concentrati o diffusi. Risulta prevalente il pensiero che anche il settore del turismo debba inquadrarsi nelle linee generali della politica di sviluppo dell'Intervento straordinario, tendente a concentrare gli interventi in zone più *preposte allo sviluppo*, senza con ciò abbandonare quel criterio di sostegno diffuso (Besusso, 1962) che si era andato consolidando durante il secondo ciclo di attività della Cassa (1958-1965).

In seguito alla realizzazione di *zone di concentrazione* delle iniziative industriali, disposte dalla legge 634/57 allo scopo di sostenere lo sviluppo delle regioni meridionali, quindi, si preferisce, anche per il settore turistico, una politica imperniata su aree caratterizzate da un maggior grado di suscettibilità allo sviluppo turistico, attuando, di fatto, un'inversione di tendenza rispetto ai primi anni '60. Tale orientamento costituirà la direttrice determinante di quello che sarà, nel 1965, il primo programma strutturato per lo sviluppo turistico nel Mezzogiorno.

Contrariamente a quanto avviene per l'industria o l'agricoltura, non vengono creati per il turismo organismi locali di gestione, come i consorzi. Anche per il futuro la Cassa per il Mezzogiorno è individuata come l'ente qualificato ad assumere la funzione di centro propulsore dello sviluppo turistico del Mezzogiorno e di valido organismo per l'esecuzione e il coordinamento del programma che s'immagina articolato in opere di infrastruttura generale e di attrezzatura ricettiva, di attrezzatura specifica e complementare, predisposte a livello centrale (Besusso, 1962) e necessarie per rispondere all'incremento del movimento turistico verso il Sud, previsto per gli ultimi anni '60.

Anche la Commissione istituita dal Consiglio di Amministrazione della Cassa per l'esame dei problemi inerenti al Turismo nel quadro del Piano di opere straordinarie per il Mezzogiorno, afferma la necessità di dare nuovo impulso al settore, anche in previsione dell'ultimazione dell'Autostrada del Sole⁶ che si riteneva avrebbe spostato «di 7/800 km verso il Sud il punto di gravità tendenziale di gran parte del turismo dell'Europa Centrale» (Casmez, 1962b, p. 2) e in considerazione della inadeguatezza quantitativa e qualitativa dei contesti ricettivi meridionali. La commissione individua al riguardo, come elemento di base per la definizione da parte degli organi competenti di piani e programmi di intervento, l'indicazione di una serie di possibili «comprensori di interesse turistico» (Casmez, 1962b, p. 4), localizzati preferibilmente lungo le fasce costiere, ma concepiti in modo da generare, al proprio interno, circuiti di fruizione turistica verso le aree storico-archeologiche e i centri idrotermali.

In questa fase la localizzazione e delimitazione dei comprensori è condotta prescindendo dalle divisioni amministrative, e tenendo conto, piuttosto, secondo un criterio allora innovativo, della *omogeneità* delle risorse naturali, storiche e artistiche e in modo particolare delle caratteristiche climatiche, morfologiche e panoramiche. Altro elemento d'innovatività è rappresentato dal non riferirsi, nell'individuare i compren-

⁶ L'Autostrada del Sole Milano-Napoli è inaugurata nel 1964 sotto la Presidenza del Consiglio di Aldo Moro.

sori, a dati statistici, né in modo specifico al movimento turistico in atto o pregresso, ponendo, invece, l'accento sulle possibilità future di affermazione sul piano turistico, una volta che le zone in questione siano definitivamente acquisite e opportunamente attrezzate.

Tutte le zone hanno in comune, seppur in diversa misura, delle esigenze base che sono quelle d'infrastrutturazione generale e di attrezzatura ricettiva. Ciascuna delle zone elencate presenta, poi, esigenze specifiche in relazione alla peculiare vocazione turistica (zona di montagna, di mare, di cura, etc.). Fatta eccezione per la localizzazione prestabilita delle opere e la loro interazione, e per una più incisiva attenzione all'ambiente e alla formazione professionale, la natura degli interventi non cambia rispetto agli anni passati.

La politica immaginata per il turismo nel Mezzogiorno, quindi, nel quadro di un futuro piano generale di sviluppo economico-sociale del Mezzogiorno, è ancora fondata su attività di infrastrutturazione a carico pubblico e di impulso – con formule specifiche di credito e incentivi – ad attrezzature specifiche o ricettive, solo maggiormente concentrate in alcune aree. In riferimento alla conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico, architettonico ed archeologico esistente, invece, la Cassa continua a realizzare i propri interventi su tutto il territorio meridionale a prescindere dalle delimitazioni dei comprensori.

I comprensori turistici e il governo del territorio

Il primo tentativo organico della Cassa per il Mezzogiorno di pianificare il turismo meridionale è regolamentato dalla legge 26 giugno 1965, n. 717 'Disciplina gli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno' che guarda al turismo come comparto *industriale* da indirizzare e programmare per rispondere non più a un modello di offerta di nicchia, ma di massa, su standard di qualità europei. Parallelamente la norma avvia una riflessione su quei fenomeni di crescita urbanistica disordinata che stanno già caratterizzando le coste meridionali.

Non a caso la legge si propone soprattutto «la riduzione dello squilibrio ancora esistente nelle attrezzature alberghiere ed extra alberghiere rispetto alle regioni settentrionali sia la salvaguardia dei fondamentali valori del paesaggio naturale e del ricco patrimonio archeologico, storico ed artistico» nell'ambito di «comprensori di sviluppo turistico» (CMM, 1968, p. 184) delimitati dal successivo Piano di Coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno approvato l'1 agosto del 1966 dal Comitato Interministeriale della Ricostruzione (CIR) e integrato dal CIPE nella seduta del 21 novembre 1967, che avvia un vero e proprio programma di valorizzazione delle risorse turistiche del Sud.

Il termine 'comprensorio', trasposto dal settore dell'agricoltura (comprensorio irriguo, comprensorio di bonifica, ecc.) viene applicato al settore turistico con la finalità di designare un ambito territoriale di applicazione dell'attività pubblica della Cassa, che per la prima volta non è individuato da criteri polito-amministrativi e può travalicare anche i confini regionali. Come già accennato, infatti, i comprensori sono aree delimitate in funzione delle risorse naturali, storiche e artistiche, delle caratteristiche climatiche, morfologiche e panoramiche ma soprattutto in base ad un'*omogeneità della suscettibilità di sviluppo turistico*.

Secondo il primo Piano di Coordinamento quinquennale 1966-1970 degli interventi pubblici, il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno prevede la delimitazione e pianificazione di 29 Comprensori di sviluppo turistico (vedi Figura 1) articolati in:

a) «comprensori di sviluppo turistico (zone non ancora valorizzate e suscettibili di consistente sviluppo a breve termine). Sono territori aventi idonei requisiti dal punto di vista paesistico e climatico, con bellezze naturali non ancora compromesse ed effettivamente sfruttabili e di ampiezza tale da permettere e sostenere la realizzazione di rilevanti strutture turistiche. In questo tipo di comprensori l'intervento pubblico, oltre a predisporre le necessarie infrastrutture, favorisce principalmente il sorgere di attrezzature complementari all'attività turistica, di insediamenti e complessi ricettivi con caratteristiche adatte alle esigenze delle nuove correnti turistiche, all'adeguamento e all'ammodernamento della viabilità esistente e dei servizi, predisponendo altresì le necessarie azioni di salvaguardia anche dei territori che saranno presumibilmente interessati allo sviluppo turistico in tempi più lunghi»;

b) «comprensori di ulteriore sviluppo turistico (territori in fase iniziale di sviluppo turistico, aventi ampie prospettive di successiva espansione). Sono i territori che già posseggono una accentuata fisionomia turistica e che hanno assunto una incontestabile funzione turistica sul piano nazionale. L'intervento pubblico favorisce soprattutto gli adeguamenti e gli ammodernamenti degli impianti alberghieri ed extra alberghieri esistenti, la costruzione di nuovi impianti e strutture complementari, la predisposizione di parchi attrezzati, l'adeguamento dei servizi e delle infrastrutture, con particolare riguardo alla viabilità e all'approvvigionamento idrico»;

c) «comprensori ad economia turistica matura. Sono i territori di affermato sviluppo turistico che possono presentare fenomeni di saturazione. La politica di intervento tende principalmente a mantenere e ad adeguare le caratteristiche di ricettività ed attrazione già esistenti, favorendo l'ammodernamento delle attrezzature ricettive, perfezionando i servizi e migliorando il sistema infrastrutturale, con particolare riferimento alla rete viaria, avendo riguardo, però, di non compromettere, per effetto di incrementi dei flussi di traffico non proporzionati alla potenzialità delle zone servite, le caratteristiche e le possibilità delle zone già valorizzate turisticamente» (CMM, 1968, pp. 187-189).

Dal punto di vista dell'applicazione concreta, i comprensori, istituiti due anni prima della 'Legge ponte', devono confrontarsi da una parte, con la mancanza, in molti comuni, di un valido strumento urbanistico, e dall'altra, con la necessità urgente di tutelare le risorse ambientali rispetto al boom turistico previsto⁷ in attesa della predisposizione degli studi preliminari ai piani territoriali paesistici. In quest'ottica la delimitazione dei comprensori comporta un'intenzione certamente positiva nel *governo* del territorio perché si traduce, per i comuni coinvolti, nell'opportunità di ottenere dalla Cassa un contributo pari al 70% per l'elaborazione dei Piani di fabbricazione, e del 30% per i Piani regolatori, anche intercomunali, da affidare a professionisti esterni.

⁷ Per i vincoli imposti a tutela delle risorse naturali e storico-artistiche si veda Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno 1968, pp. 189-192.



Figura 1. Mappatura dei compensori di sviluppo turistico

Fonte: IASM 1970, p. 2

I contributi sono erogati a seguito della redazione di 'Studi comprensoriali'⁸ a cura di gruppi di professionisti incaricati, uno per comprensorio, conclusi nel 1970. Gli Studi comprensoriali - propedeutici ai successivi 'Piani comprensoriali' riportano struttura geografica, beni culturali e risorse turistiche, struttura demografica, economica e urbanistica, i vincoli esistenti, alcune ipotesi di sviluppo turistico - presupposto per il successivo Piano comprensoriale⁹ - e lo stato di avanzamento della redazione degli strumenti urbanistici nei diversi comuni. La necessità che gli Studi comprensoriali siano predisposti contemporaneamente e velocemente comporta l'individuazione di 29 gruppi di lavoro diversi che redigono, nonostante una struttura comune, documenti tra loro molto diversi (IASM, 1970).

Se l'assistenza tecnica ai comuni è affidata allo IASM (Istituto per l'Assistenza allo Sviluppo del Mezzogiorno), il ruolo di raccordo tra amministrazioni comunali e il Comitato dei Ministri del Mezzogiorno, che stabilisce criteri di spesa, è degli Enti Turistici Provinciali che commissionano indagini e producono pubblicazioni a cura di architetti, urbanisti ed economisti per indirizzare la delimitazione dei comprensori, prima, e per sostenere, poi, negli Studi e nei Piani comprensoriali, la diversificazione dell'offerta turistica, che non sia esclusivamente balneare, e l'idea forte «che l'industria turistica possa raggiungere risultati apprezzabili solo se affiancata da altri interventi sul territorio che, per gli aspetti urbanistici, siano comunque caratterizzati da sobrietà e rigore» (Durazzo, 2013, p. 118).

La questione urbanistica viene posta al centro del dibattito sul *governo* dei comprensori ed emerge, in tutti gli studi preliminari, la preoccupazione per il proliferare di seconde case, causa di una lottizzazione selvaggia soprattutto delle coste e il boom, conseguente, di affitti in nero a fronte di una scarsa ricettività e offerta di servizi. Nonostante lo sforzo degli ETP e della Cassa nel concertare, negli Studi comprensoriali, un indirizzo urbanistico di riferimento per lo sviluppo turistico complessivo dei comprensori, il governo centrale si scontra inevitabilmente con le diverse amministrazioni locali coinvolte nel progetto che dimostrano un'eccessiva autonomia, soprattutto nell'avversare gli standard di edificazione molto contenuti.

Ciò nonostante, il risultato più concreto è quello ottenuto dallo IASM proprio sul piano del governo del territorio. Al 1970, anno di pubblicazione degli Studi comprensoriali, grazie all'assistenza tecnica dell'Istituto molti comuni riescono ad avviare la redazione di uno strumento urbanistico (Piano Regolatore o Programma di Fabbricazione), alcuni ad adottarlo¹⁰. Al 31 dicembre 1973, inoltre, sono 29 gli studi preliminari ai piani territoriali paesistici redatti, nonostante sia cessata, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970, «l'attività di studio e di messa a punto degli strumenti di salvaguardia paesistica e di disciplina urbanistica» (Casmez, 1974, p. 69)¹¹.

⁸ Per i 29 Studi comprensoriali si veda Casmez 1970.

⁹ La necessità che gli Studi comprensoriali siano predisposti contemporaneamente e velocemente comporta l'individuazione di 29 gruppi di lavoro diversi che redigono, nonostante una struttura comune, documenti tra loro molto diversi.

¹⁰ Per il numero degli strumenti urbanistici comunali e dei Piani territoriali paesistici ultimati divisi per regione si vedano le tabelle 49 e 50 in Casmez 1972, p. 99.

¹¹ Alle Regioni viene trasferita la competenza della definizione dei Piani territoriali paesistici ma non la facoltà di imporre il vincolo di tutela paesistica.

Fin dalla loro istituzione, tuttavia, i comprensori turistici appaiono una contraddizione in termini tra estensione territoriale – troppo vasti e troppo numerosi – e politica di concentrazione dell'investimento – piuttosto esiguo – dedicato al settore (Celant, 1999). Nonostante per il programma quinquennale 1965-69 il Piano di Coordinamento destini allo sviluppo turistico 107 miliardi di lire (Casmez, 1967, pp. 9, 78)¹², pari al 6,5% dell'intervento complessivo, infatti, il finanziamento appare sottodimensionato rispetto all'estensione dei comprensori che coprono ben il 47% del territorio meridionale.

Nonostante l'approccio innovativo dei comprensori, inoltre, gli Studi comprensoriali non delineano una strategia complessiva e manca, rispetto ai comprensori di altra natura, un organo di rappresentanza per ambito territoriale, assimilabile al consorzio di bonifica o industriale (IASM, 1970). La difficile attuazione dei Piani Comprensoriali è attribuibile anche a motivi di carattere culturale e non solo alla tensione creatasi tra indirizzi tecnici centrali e interessi locali. Esiste, infatti, una reticenza culturale ad accettare la possibilità di elaborare un'offerta turistica che non sia esclusivamente balneare. Mentre in Europa e nel nord Italia già si programmano pratiche turistiche in ambiente rurale con una conseguente *modernizzazione* delle campagne, nel Mezzogiorno è ancora difficile immaginare destinazioni turistiche lontane dalla costa e dalle più note attrazioni culturali e termali. Non dando centralità alle destinazioni tradizionali, le politiche comprensoriali appaiono inattuabili alle amministrazioni locali che non accettano di compromettere un'immagine consolidata agli occhi dei turisti già fidelizzati.

Gli interventi di questo periodo, quindi, si risolvono in una serie di iniziative poco significative¹³, puntuali e poco integrate, assolutamente incompatibili con i propositi della concentrazione, criterio che in realtà viene volutamente abbandonato proprio nel momento in cui gli Studi comprensoriali stanno per diventare esecutivi perché si teme che si possano creare sacche, tra e nei comprensori, di depressione economica e sociale (Berrino, 2011). Nonostante l'istituzione di comprensori che avrebbe dovuto garantire una crescita ordinata nel diversificare gli interventi a seconda della diversa maturazione turistica, infatti, si assiste presto a un'ulteriore marginalizzazione di una parte cospicua di territorio, relativa soprattutto alle aree interne. Non si presta attenzione alle correlazioni, inoltre, tra interessi privati di seconde case e insediamenti storici della fascia costiera o tra alleggerimento demografico collinare e montano e conseguente scomparsa di apparati produttivi tradizionali ed essenziali, non riuscendo a prefigurare un *naturale* impoverimento per entrambe le porzioni di territorio.

Al di là dei molti limiti rilevati nell'approccio dei Comprensori allo sviluppo del turismo, gli Studi comprensoriali hanno avuto comunque il merito di illustrare territori fino ad allora pressoché sconosciuti, ricoprendo anche un ruolo promozionale non previsto. Alcune delle idee e della progettualità contenute negli Studi comprensoriali, se non immediatamente recepite dalle amministrazioni locali, per alcuni territori hanno rappresentato un investimento per il futuro, quando, anche al Sud, matura la necessità

¹² 50 miliardi sono dedicati agli interventi infrastrutturali, 45 miliardi agli interventi creditizi, 12 miliardi ai contributi a fondo perduto.

¹³ Per l'elenco delle opere finanziate nel periodo successivo al 1961 dalla Cassa si vedano i *Bilanci* della Cassa, relativi agli anni 1961-1971, Cassa per il Mezzogiorno 1971, *op. cit.*, e l'archivio ASET consultabile su <https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/lod/OOPP/search/result>.

di una programmazione turistica diversificata e integrata. Per il Comprensorio del Golfo di Policastro e del Cilento, ad esempio, la proposta dello Studio comprensoriale di diversificare l'offerta turistica balneare con la realizzazione di circuiti e itinerari turistici nei territori interni, ricchi di attrattive naturalistiche e di significativi sistemi antropico-ambientali, orienterà l'istituzione, vent'anni dopo, del Parco del Cilento e del Vallo di Diano (Durazzo, 2013).

In conclusione, è utile sottolineare che gli investimenti della Cassa per il turismo nel primo ventennio di attività, pari a 420 miliardi di lire (96 miliardi per opere di interesse turistico e 324 per interventi creditizi e contributi a fondo perduto), nonostante i buoni propositi, restano comunque marginali (il 3,8%) rispetto al totale degli investimenti della Cassa nel ventennio, e a grande distanza dagli investimenti destinati all'industria (11.100 miliardi, pari al 58,9% del totale) (Casmez, 1971, p. XV).

Gli anni '70 e '80: le politiche per il turismo e la prima 'regionalizzazione' delle competenze

Anche in Italia questo ventennio si caratterizza per una più accentuata presa di coscienza del ruolo 'trainante' che il turismo può avere per lo sviluppo economico, in particolar modo nelle regioni dotate di risorse climatiche e naturalistiche di pregio, che non hanno altri motori di crescita. Non a caso, nel 1967 l'UNWTO aveva promosso il primo 'Anno internazionale del turismo', dando il via a molteplici studi e interventi per lo sviluppo di alberghi, villaggi e *resort* turistici nei paesi in via di sviluppo. Sono gli anni del boom del turismo di massa e della diffusione del turismo internazionale vacanziero verso i 'paradisi' esotici. Accanto al tradizionale turismo culturale si sviluppa il turismo balneare.

Il modello turistico cui ci si ispira è quello di un'offerta organizzata e integrata in funzione della crescente domanda balneare di massa: l'attività turistica deve essere modernizzata e 'industrializzata' per rispondere in modo efficiente a questa domanda. Ma mentre in paesi come la Francia (e più tardi la Spagna), le coste mediterranee sono oggetto di grandi progetti di pianificazione e sviluppo turistico, collegati alla navigazione da diporto (come, ad esempio, la Grande Motte e la Costa del Sol), in Italia, lo Stato resta sostanzialmente immobile, anche a causa del decentramento delle competenze in materia di turismo. Nonostante il turismo venga riconosciuto come importante opportunità per il Mezzogiorno, specie dove non è arrivata l'industrializzazione, le proposte in termini di policy sono insufficienti.

A fronte del boom del turismo di massa, nel corso di questo ventennio si levano alcune prime voci critiche sulle ricadute di questo modello sulle comunità locali e sull'ambiente, specie nelle economie periferiche dove lo sviluppo turistico è di origine esogena e negli anni '80 si iniziano timidamente a proporre pratiche turistiche alternative non di massa: rurale, naturalistico, 'responsabile'. Nasce il termine ecoturismo.

Progetti Speciali e decentramento

Nonostante gli esiti deludenti dei Comprensori e l'istituzione delle regioni a statuto ordinario che si assumono le competenze sul settore, la direzione delle politiche di sostegno al turismo rimane alla Cassa che assume un ruolo di promotore indiretto attraverso i 'Progetti Speciali', proposti dalle regioni e approvati dal CIPE. Avviati con la legge 853 del 1971, i Progetti Speciali – a carattere interregionale e intersettoriale o

di interesse nazionale – rappresentano un primo tentativo, a seguito dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, di coinvolgimento delle nuove amministrazioni regionali nell'impegno di programmazione degli interventi. Vengono assunti quale nuovo strumento programmatico per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno allo scopo di operare in maniera coordinata e finalizzata, attraverso 'interventi organici'. Essi possono riguardare l'esecuzione di infrastrutture, la salvaguardia delle risorse naturalistiche, opere complesse a servizio di aree metropolitane e zone di sviluppo, la valorizzazione delle produzioni meridionali, iniziative di interesse scientifico e tecnologico, il sostegno tecnico-finanziario alle associazioni di piccoli produttori.

Con l'emanazione della L. 183 del 1976 (Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80) contenente una più specifica definizione dei Progetti speciali e la redazione del Rapporto al Consiglio di Amministrazione sullo stato degli adempimenti relativi al settore dei progetti speciali al 31 dicembre 1976 e sui possibili sviluppi redatto dal coordinatore dei progetti speciali (Dr. Ing. Giuseppe Consiglio) e presentato alla Cassa nel 1977, la revisione di quelli approvati precedentemente ma mai avviati o in ritardo di esecuzione porta ad escluderne molti.

Di fatto anche i Progetti speciali si rivelano un parziale fallimento. Il loro insuccesso va ricercato, in parte, nella grande varietà e diversità di scala degli interventi proposti: si passa da grandi 'progetti speciali' – come, ad esempio, il disinquinamento del Golfo di Napoli – a progetti puntuali di semplici opere pubbliche. L'iniziativa nel suo complesso, inoltre, soffre della mancanza, alla base, di una coerenza strategica comune che denuncia la scarsa conoscenza dello Stato rispetto alle difficoltà del Mezzogiorno, causa dell'assenza di scrupolo metodologico con cui sono scritte le delibere, ricuciture di documenti di diversa origine e di diversa finalità (Zappa, 1980).

Tra le proposte di Progetti speciali attinenti al settore turismo la più innovativa, almeno sulla carta, è quella degli Itinerari Turistico Culturali (P.S. 36) – tematici, contestualizzati ma di interesse generale, capaci di sviluppare attività economiche e sociali – la cui elaborazione tecnica è affidata al Ministero dei Beni Culturali e Ambientali, alla Cassa e all'INSUD¹⁴, mentre ciascuna regione ha competenza sulla realizzazione dei singoli interventi.

Dopo i Piani Comprensoriali, che avevano avuto un merito, se non altro, *divulgativo*, gli Itinerari rappresentano, invece, un primo tentativo di *promozione turistica*, con forme di organizzazione regionale della commercializzazione dell'offerta (Svimez, 1986). L'attuazione di questo progetto speciale, tuttavia, si avvia solo con l'approvazione del 13 marzo 1982 da parte del CIPE del 'Progetto integrato per gli itinerari turistici e culturali per la valorizzazione del Mezzogiorno' che prevede opere concernenti i beni culturali e le infrastrutture e attrezzature turistiche, tant'è che l'Intervento straordinario dedica a questo progetto speciale un impegno di spesa solo dal 1984, quando la Cassa è soppressa e nel pieno ormai della transizione alla Legge 64 del 1986. Anche in questo caso la spesa per il PS turismo, pari a 150 miliardi di lire (Casmez, 1984, p. 37), rappresenta un mero 2,3% dei 6.463 miliardi di lire autorizzati complessivamente nello stesso anno per i Progetti Speciali (Casmez, 1985,

¹⁴ L'INSUD spa (Nuove iniziative per il Sud), costituita il 31 gennaio 1963, è una finanziaria di sviluppo controllata dalla Cassa del Mezzogiorno i cui compiti, complementari a quelli svolti dalla Cassa stessa, sono finalizzati in modo più diretto alla promozione delle attività economiche nei settori dell'industria, in special modo il settore manifatturiero, e del turismo.

p. 6). Nonostante il progetto presenti un carattere innovativo soprattutto nell'approccio sistemico e nel tentativo di decentramento istituzionale, i risultati sono deludenti proprio a causa delle istituzioni regionali che pur spendendo l'intero finanziamento, spesso non sono in grado di attestare i risultati raggiunti. L'eccessivo frazionamento dei capitoli di spesa tra i vari enti coinvolti senza un piano di coordinamento, poi, porta a vanificare interi processi anche a causa dell'incompletezza di un singolo intervento.

In definitiva, anche i Progetti Speciali privilegiano per lo più la realizzazione di nuove strutture ricettive la cui concentrazione sulle fasce costiere non solo non agevola una diversificazione e destagionalizzazione dell'offerta turistica regionale ma accentua la marginalità delle aree interne. Nonostante il livello qualitativo degli alberghi nel Mezzogiorno risulti al 1975 più alto rispetto di quelli del Centro-Nord¹⁵, una mancata integrazione funzionale dei diversi interventi e lo sviluppo non coerente della struttura socio-economica dell'intero territorio ha come conseguenza il forte incremento della ricettività non alberghiera tra il 1963 e il 1975, che, per alcuni aspetti, può considerarsi indice di una mancata valorizzazione di aree scarsamente conosciute o meno prossime a centri urbani (Gambino, 1978). Tali condizioni conducono nei territori debolmente urbanizzati del Mezzogiorno al successo dei villaggi turistici che offrono al proprio interno la risposta più completa possibile alle esigenze del turista e attuano, di fatto, una forma privata di governo del territorio.

All'aumento registrato in questi anni di strutture ricettive – alberghiere ed extra-alberghiere – non corrisponde, parallelamente, il consolidarsi di una struttura socio-economica in grado di recepire senza subirne passivamente gli effetti, questa nuova funzione, concentrata soprattutto sulla fascia costiera che continua ad assorbire, contemporaneamente, il flusso migratorio dalle aree interne.

Un anno dopo l'avvio dei Progetti Speciali, nel 1972, vengono decentrate e trasferite alle Regioni le competenze relative alla gestione di strutture, servizi e attività inerenti al turismo, mentre rimangono allo Stato le funzioni relative alla promozione del turismo all'estero e la classificazione delle località turistiche; competenze, queste, rivendicate dalle Regioni in un quadro istituzionale ancora confuso in cui ha già preso forma il conflitto con lo Stato (Berrino, 2011). Anche al fine di sedare la tensione tra governo centrale e governi periferici nel 1983 viene varata la prima legge quadro sul turismo, n. 217/83, che istituisce le APT (Aziende di Promozione Turistica), enti regionali che sostituiscono gli EPT e tra i cui compiti ci sono quelli della promozione e propaganda delle risorse turistiche locali¹⁶. La legge, inoltre, istituisce un Comitato di coordinamento per la programmazione turistica composto dagli assessori regionali e affiancato da un Comitato consultivo, composto da esperti del settore¹⁷, il cui operato, tuttavia, non va nella direzione di concepire una politica per il turismo ma piuttosto di distribuire meccanicamente, fino al 1992, i contributi statali.

La legge, tuttavia, segna una svolta: se le Regioni sono chiamate all'azione ordinaria, l'intervento dello Stato è dedicato, adesso, all'azione straordinaria per colmare gli

¹⁵ Il livello qualitativo è calcolato sul rapporto camera/bagni.

¹⁶ Secondo la legge quadro il territorio di competenza delle APT è individuato da ogni regione in base agli ambiti territoriali turisticamente rilevanti. In generale ne viene istituita una per ogni provincia.

¹⁷ I 10 esperti sono scelti fra i rappresentanti di enti ed organismi pubblici e privati operanti nel settore e fra docenti universitari e studiosi di discipline inerenti al turismo.

squilibri territoriali tra aree costiere, interne, montane e qualificare gli spazi ricettivi già esistenti – classificati secondo categorie e competenze – incidendo anche sui settori collaterali, oltre quello alberghiero. Non a caso è del 1985 la legge 730 che disciplina gli agriturismi e avvia la promozione di nuove forme di turismo rurale volte a favorire lo sviluppo ed il riequilibrio del territorio agricolo, a meglio utilizzare il patrimonio rurale naturale ed edilizio, a favorire la conservazione e la tutela dell'ambiente, a tutelare e promuovere le tradizioni e le iniziative culturali del mondo rurale, a sviluppare il turismo sociale e giovanile, a favorire i rapporti tra la città e la campagna.

Ma già nel 1983, alle iniziative pubbliche, se ne affianca una pionieristica del mondo dell'associazionismo, in favore del *decongestionamento* delle coste e rivolta alla cosiddetta 'Italia minore', senza necessariamente suggerire destinazioni rurali. Il Touring Club Italiano tenta, infatti, un decentramento dell'attività turistica con la pubblicazione di una guida in tre volumi – Nord, Centro e Sud Italia – dedicati a quelle «località di media e piccola dimensione demografica, che hanno svolto un ruolo storico di una certa importanza nel proprio ambito territoriale e hanno conservato una precisa identità nell'impianto urbano e nei caratteri della propria cultura» (Gambi, 1983, pp. 10-11). I centri sono scelti dal geografo Lucio Gambi con la precisa volontà di far emergere una dimensione provinciale sopravvissuta alle trasformazioni urbanistiche degli anni Sessanta e Settanta, secondo una visione innovativa del viaggio turistico e della vacanza come scoperta che, effettivamente, il turista europeo asseconda sempre più spesso, mosso da un *desiderio di autenticità*. Il sistema turistico nazionale, e quello del Mezzogiorno in particolare, tuttavia, non è ancora pronto a proporre i centri minori come specificità italiana alternativa all'offerta balneare e la proposta del Touring Club non riesce a tradursi in un'offerta strutturata.

Il 'Pacchetto mediterraneo' e i PIM (Programmi integrati Mediterranei)

Con la caduta delle dittature in Grecia, Portogallo e Spagna a metà degli anni Settanta e intrapresa la strada della transizione democratica nei tre Stati, in previsione dell'imminente allargamento¹⁸, la CEE approva un insieme di regolamenti, il cosiddetto 'Pacchetto mediterraneo', per andare incontro alle richieste francesi e italiane di miglioramento delle strutture agricole. L'entrata dei tre candidati solleva, infatti, problemi di ordine sociale, alimentati dai livelli di disoccupazione molto elevati, e di carattere strutturale, per la generale arretratezza socio-economica dei tre nuovi membri. Si rischia che il divario delle regioni mediterranee rispetto alle altre della CEE si accresca ulteriormente nonostante la politica regionale avviata nel 1975 con l'attivazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che avrebbe dovuto fronteggiare proprio l'aumento delle già esistenti disparità intracomunitarie.

Il Pacchetto mediterraneo, relativo al periodo 1978-82, sebbene dedicato principalmente alla politica agricola, introduce nuovi metodi e principi come quelli di sviluppo e programmazione integrati, che caratterizzeranno i successivi strumenti di intervento definiti dalla CEE per le regioni mediterranee, come i Programmi Integrati Mediterranei (PIM), la cui attivazione matura sin dalla prima revisione del FESR nel 1979. Sulla base di quanto sperimentato in piccola scala con il Pacchetto mediterraneo, la

¹⁸ La Grecia deposita la propria candidatura nel giugno 1975 mentre il Portogallo e la Spagna pongono la loro domanda di adesione alla CEE rispettivamente nel marzo 1977 e nel luglio 1977. Dopo un lungo negoziato, il 1° gennaio 1981 fa il suo ingresso la Grecia e il 1° gennaio 1986 è la volta di Spagna e Portogallo.

riforma del 1979 introduce l'obbligo della presentazione di Programmi di sviluppo regionale da parte degli Stati membri in modo da favorire il progressivo coordinamento delle politiche regionali nazionali.

Nel 1983 la Commissione formula una prima proposta di finanziamento dei Programmi Integrati Mediterranei. Si tratta di un piano molto ambizioso, che prevede l'impiego di larga parte delle risorse dei fondi strutturali. La proposta, che risente di alcune carenze tecniche dovute al sovrapporsi delle risorse dei tre fondi (FESR, FSE, FEOGA-Orientamento) senza essere coordinate, non viene approvata. Nel 1984 la seconda revisione del FESR sostituisce le 'azioni per programmi' agli 'interventi per progetti' dando agli Stati membri la libertà di scelta dei comparti da rendere di volta in volta oggetto dell'intervento e dei modi e dei tempi dell'intervento stesso (Buresti, Marciani, 1987).

È alla luce di queste novità che si affaccia come *policy maker* in ambito turistico, seppure indirettamente, anche la Comunità Europea e che maturano definitivamente i PIM, già abbozzati nel 1983, approvati dal Consiglio europeo tenuto a Bruxelles il 29-30 marzo 1985 anche come strumento per compensare la Grecia, così come l'Italia e la Francia, in vista degli effetti che si sarebbero verificati con l'allargamento ai paesi della penisola iberica. Il piano prevede un forte coordinamento tra i fondi e una gestione attraverso programmi pluriennali, realizzati attraverso il coinvolgimento delle autorità nazionali e regionali. In base al Regolamento CEE n. 2088/1985 sui PIM, le operazioni finanziabili riguardano circa 50 misure a loro volta raggruppate in diversi sottoprogrammi corrispondenti, grosso modo, ai settori dell'agricoltura, dell'industria e dell'artigianato, dell'energia, dei servizi, incluso il turismo.

L'esigenza di articolare i PIM in azioni molteplici, tra loro integrate, sia settoriali che orizzontali, tendenti alla valorizzazione delle diverse potenzialità territoriali, deriva soprattutto dalla necessità di sostenere uno sviluppo più ampio possibile di attività connesse all'agricoltura o ad essa soltanto affiancate. Nelle regioni mediterranee, infatti, l'obiettivo dell'aumento del reddito agricolo non è perseguibile senza miglioramenti strutturali comportanti una inevitabile riduzione dell'impiego di lavoro. La mano d'opera che avesse abbandonato l'agricoltura avrebbe trovato, così, una possibilità di assorbimento da parte di nuove attività extra-agricole locali (Buresti, Marciani, 1987).

I PIM, di durata massima stabilita in 7 anni, «sono elaborati all'opportuno livello geografico dalle autorità regionali o dalle altre autorità designate da ciascuno stato membro interessato» (GUCE, 1985, p. 2) e devono indicare, negli elaborati presentati alla CEE: la zona cui si riferiscono; gli obiettivi da raggiungere in termini di reddito, occupazione, produttività e modi di vita della popolazione locale; la durata del periodo di attuazione; le varie azioni da svolgere; le misure di carattere amministrativo, legislativo e finanziario in atto o previste per la loro realizzazione; la coerenza con i programmi di sviluppo regionale definiti dal Reg. 1787/84 (relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale) e con azioni già avviate con contributo degli strumenti finanziari comunitari; le altre iniziative di carattere regionale, interregionale o nazionale che le autorità responsabili ritengano utili integrare.

Gli strumenti operativi e di controllo per l'applicazione del regolamento sono: il Comitato consultivo (composto da delegazioni di tutti gli stati membri e da un rappresentante della BEI e presieduto da un delegato della Commissione), che esprime il proprio parere sui progetti di programma esaminati dalla Commissione e da questa ad esso sottoposti; i Comitati amministrativi, uno per ogni programma (di cui fanno parte

la Commissione, lo stato membro e l'autorità territoriale che cura l'attuazione del programma, oltre che un rappresentante della BEI), aventi il compito di assistere lo stato membro, l'autorità regionale o qualsiasi altra autorità da questo designata per l'esecuzione del programma; i Contratti di programma nei quali vengono definiti gli impegni reciproci fra le parti interessate (Commissione, Stati membri, autorità regionali o altre autorità designate) e in particolare tra soggetti erogatori dei finanziamenti, e soggetti responsabili delle azioni.

Una delle novità dell'iter di verifica e approvazione dei PIM, che assume particolare rilevanza anche perché nuovo nella normativa comunitaria, è il fatto che si adottino procedure da cui ha luogo una partecipazione comunitaria non limitata al solo intervento finanziario, ma che si traduce anche in un impegno diretto in scelte di contenuti, di iniziative, di azioni da svolgere. In effetti, ogni singolo programma approvato non è semplicemente la proposta di un'autorità territoriale accolta e ammessa a finanziamento prima in sede nazionale e poi dalla CEE; un PIM pervenuto all'approvazione del Comitato consultivo, che accolga e concretizzi un contratto di programma, è il risultato dell'impegno comune e delle scelte concordate non solo tra la Commissione CEE e lo Stato membro, ma anche della Regione interessata, secondo un impegno e un coinvolgimento diretto nelle scelte e nelle azioni da svolgere, che implica una corresponsabilizzazione negli esiti complessivi¹⁹.

Ad oltre sei mesi dall'adozione del regolamento, l'Italia redige il primo atto amministrativo per l'applicazione del regolamento, il DPCM del 1° febbraio 1986 che designa, come autorità territoriali competenti per l'elaborazione e l'attuazione dei programmi, le Regioni. Alle Regioni, che sono tenute a dotarsi di strutture tecnico-amministrative dedicate, assegna il compito di curare la predisposizione dei PIM, la relativa articolazione per progetti e la loro attuazione, la tempestiva esecuzione di tutti gli adempimenti previsti dal regolamento. Esso, inoltre, dispone l'istituzione, presso il Dipartimento (della Presidenza del Consiglio dei Ministri) per il coordinamento delle politiche comunitarie, di un Comitato interministeriale incaricato dell'esame di conformità, alla normativa nazionale e comunitaria, dei programmi elaborati dalle Regioni. Il decreto prevede, infine, che i programmi per i quali il Comitato esprima parere di conformità vengano presentati al CIPE perché ne verifichi la coerenza con le linee seguite dalla politica economica del Paese, ne valuti le scelte di priorità relative alle diverse azioni, accerti il rispetto della riserva – prevista dal decreto stesso – dei due terzi del finanziamento ai programmi da realizzare nel Mezzogiorno.

A seguito di questa individuazione di compiti, il CIPE, con delibera del 13 febbraio 1986 e con nota esplicativa del successivo 22 febbraio, fornisce alle Regioni puntualizzazioni ed elementi per gli adempimenti di competenza. In particolare la delibera ribadisce la riserva in favore del Mezzogiorno, ribadisce la possibilità di coprire il 50% della quota nazionale di cofinanziamento con i fondi dell'Intervento straordinario, raccomanda di individuare aree o settori regionali caratterizzati da rilevante sottosviluppo; allo scopo di massimizzare i risultati, di concentrare gli interventi in ristretti ambiti

¹⁹ In base al regolamento sui PIM anche il ruolo che la Commissione CEE assume è del tutto innovato, non limitandosi più alla verifica di conformità delle richieste di finanziamento, ma alla partecipazione in tutte le fasi del processo di programmazione, dal supporto tecnico per la elaborazione della prima versione dei PIM ad opera dei singoli Stati, alla concertazione della versione finale, all'approvazione, alla stipula del contratto di programma, alla verifica dell'attuazione e valutazione dei risultati.

territoriali o di ricorrere a interventi caratterizzati da un elevato potere moltiplicatore e, infine, che i PIM siano articolati in interventi organizzati per moduli o 'insiemi funzionali' per non perdere di validità, in caso di mancato finanziamento comunitario di una o più parti (D'Orta, 1988).

In Italia, soprattutto nel Mezzogiorno, la sperimentazione dei PIM manifesta caratteri fallimentari sia dalla fase di predisposizione. Molti PIM interessano l'intero territorio regionale disattendendo la raccomandazione di prevederne l'applicazione a circoscritti ambiti territoriali e per interventi ad alto potere moltiplicatore ai fini dello sviluppo. Nella maggior parte di essi, inoltre, viene ignorata, con la conseguenza di rendere notevolmente più complicato tutto il successivo lavoro di ridimensionamento – nazionale e comunitario – l'opportunità che i PIM siano articolati per insiemi funzionali, capaci, cioè, di conservare una propria validità al di là della necessità di escludere l'attuazione di altri insiemi.

Viene vanificata anche l'utilità delle azioni pilota che avrebbero dovuto precedere i PIM, la cui presentazione alla Commissione è stabilita dal regolamento entro il 31 dicembre 1986. Al fine di sperimentare i metodi di applicazione dei PIM e di accertare che tali programmi una volta approvati, possano essere realizzati il più rapidamente possibile dalla CEE, infatti, viene ravvisata l'opportunità di azioni pilota preparatorie, costituite da una serie coerente di interventi compatibili tra loro e con i programmi di sviluppo regionale, da svolgere in aree e settori con problemi di sviluppo analoghi a quelli che i PIM mirano a risolvere. Nel Mezzogiorno, tuttavia, le azioni pilota sono decise nel 1986 per le regioni Basilicata, Sicilia, e Calabria (Decc. 86/450, 86/451, 86/452 e 86/453/CEE del 13 agosto 1986), quando in Italia la predisposizione dei PIM era ormai in corso e da parte della Grecia e della Francia era già avvenuta la presentazione alla Commissione. Poiché, a questo punto, svanisce l'utilità di una sperimentazione ante PIM si stabilisce che gli interventi non ancora realizzati al momento dell'entrata in vigore dei programmi possano confluire nei programmi stessi (Buresti, Marciani, 1991).

L'approvazione dei 15 PIM – un numero più che doppio rispetto agli altri Paesi – italiani si conclude, con i programmi per la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia, il 12 ottobre 1988. Mentre l'approvazione dei programmi francesi e greci si è conclusa rispettivamente entro sette mesi e mezzo e undici mesi e mezzo dalla data del 31 dicembre 1986, termine ultimo per le presentazioni alla Commissione, quella dei programmi italiani, infatti, ha richiesto oltre ventidue mesi (GUCE, 1990).

Anche nella fase di finanziamento e attuazione, i PIM italiani incontrano molte difficoltà dovute, questa volta, a parametri, procedure, strumenti, che non sono propri del nostro sistema amministrativo e che generano un aggravio di adempimenti che ostacolano, di fatto, una tempestiva applicazione. D'altra parte la struttura amministrativa italiana, particolarmente articolata, e i differenti livelli e, spesso, le imprecise distinzioni di competenze rendono complessa l'individuazione delle sedi e degli organismi responsabili delle diverse fasi – dalla formulazione all'attuazione – di realizzazione dei programmi (Buresti, Marciani, 1987).

La pronta esecutività dei progetti sottoposti a valutazione, poi, ha riflessi particolarmente negativi per i programmi riguardanti le Regioni del Mezzogiorno, in favore dei quali, come si è detto, il DPCM del febbraio 1986 stabilisce una riserva dei due terzi dei mezzi finanziari. Tale riserva è rispettata certamente nell'articolazione deliberata dal CIPE ma non nelle proposte programmatiche delle Regioni meridionali per le

quali è particolarmente difficile dotarsi di progetti esecutivi prima ancora di avere la certezza del finanziamento, mentre, secondo le procedure stabilite, è proprio la disponibilità di progetti pronti alla realizzazione una delle condizioni necessarie perché la linea programmatica del PIM possa essere approvata in sede comunitaria. Gli interventi proposti, quindi, vengono *recuperati* da vecchie programmazioni non efficaci e poco coerenti ai sottoprogrammi per i quali si chiede il finanziamento e si delinea quella che diverrà una consuetudine nel rivolgersi ai fondi strutturali in sostituzione di quelli nazionali per l'intervento ordinario dello stato.

Nonostante tutto, l'attivazione dei PIM, anche nel Mezzogiorno, oltre determinare un passaggio fondamentale per la maturazione della coscienza dell'importanza strategica del bacino mediterraneo per la CEE rappresenta, di fatto, la prima sperimentazione di programmazione integrata elaborata a livello decentrato di emanazione europea che obbliga le Regioni alla definizione di un quadro di coordinamento degli interventi, e dei relativi finanziamenti – previsti e già in atto – comunitari, nazionali e regionali. Per la prima volta, infine, le Regioni intraprendono un rapporto diretto con la Comunità Europea, senza l'intermediazione statale, sia in relazione alla valutazione dei contenuti sia alla formulazione ed erogazione dei finanziamenti comunitari; gli Stati membri, infatti, sono rappresentati esclusivamente all'interno di un Comitato consultivo che esprime un parere su ogni PIM, la cui approvazione rimane di competenza della Commissione. I PIM, inoltre, anticipano molti degli aspetti innovativi che troveranno spazio nel successivo pacchetto di riforma dei fondi strutturali del 1988: alle Regioni viene chiesto di sperimentare una strategia basata su un uso coordinato dei fondi strutturali e viene introdotto il principio del partenariato di responsabilità tra i livelli istituzionali partecipanti alla preparazione e attuazione del programma. Per la prima volta, poi, le Regioni vengono coinvolte in virtù della consapevolezza dei problemi locali e delle peculiarità dei territori, che avrebbe potuto garantire una più efficace attuazione della politica regionale traducendo i principi di sviluppo locale e valorizzazione della prossimità.

Per quanto riguarda i settori d'intervento, subito dopo l'agricoltura, grande attenzione viene rivolta ai servizi e in particolare al turismo, che addirittura prevale, rispetto agli altri settori, nel PIM della Basilicata. Tuttavia, al di là del valore metodologico e pionieristico dei programmi, l'esiguità delle risorse stanziato complessivamente dalla Comunità europea per le regioni interessate – 6,6 miliardi di ecu in sette anni, circa 10.000 miliardi di lire (D'Orta, 1988, p. 103) – non consente ai PIM di assicurare un apporto decisivo al decollo delle economie meridionali.

Il turismo e la riorganizzazione dell'Intervento straordinario

Mentre i Progetti Speciali sono ancora in piena attuazione, e solo un anno dopo l'approvazione dei PIM da parte del Consiglio Europeo, la Legge 64 del 1986 riorganizza radicalmente l'Intervento straordinario, affidando interamente alle Regioni la predisposizione e l'attuazione di piani e progetti. La nuova normativa per l'Intervento straordinario dedica al turismo una delle dieci azioni organiche (AO10) che identificano gli ambiti di intervento privilegiato.

Il primo programma triennale (retroattivo) 1985-87 del *nuovo* Intervento straordinario stabilisce, rispetto al settore turismo, che gli interventi siano indirizzati all'adeguamento delle infrastrutture di trasporto, all'ammodernamento delle strutture alberghiere, e al recupero e valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale.

Le risorse destinate a tali interventi rimangono inutilizzate il primo anno e vengono solo parzialmente spese il secondo e il terzo anno, soprattutto per la tutela del patrimonio culturale, per opere di infrastrutturazione turistica finalizzate allo sviluppo del sistema portuale per il diporto nautico e per la costruzione di complessi termali (Pollice, 2002).

Il secondo programma triennale 1988-90 è articolato in 12 progetti strategici di cui uno indirizzato specificatamente alla promozione del turismo e altri due dedicati alla difesa e valorizzazione dell'ambiente e del patrimonio storico-culturale. Articolato in nove sottoprogrammi – ricettività, strutture turistico-ricettive, termalismo, porti turistici, promozione dell'offerta, servizi reali, interventi sul territorio, beni culturali e turismo, trasporti – il Progetto strategico propone, così, un approccio integrato con la finalità di trasporre sul piano progettuale, un'embrionale visione di 'sistema' turistico. Ma, forse anche a causa di questa prematura innovazione, il progetto viene abbandonato quasi subito; lo sforzo di coordinamento del governo centrale e di tutti i livelli istituzionali coinvolti, infatti, si mostra talmente elevato da vanificarne l'avvio e, nei fatti, il turismo verrà affrontato con una visione settoriale ancora per molti anni.

2. La fase della Politica europea di coesione: verso un approccio sistemico e territorialmente integrato

Gli anni '90: un decennio di transizione

Gli inizi degli anni Novanta vedono accrescersi il ruolo degli organismi internazionali per la valorizzazione del patrimonio culturale e naturale. L'UNESCO, attraverso i suoi organismi tecnici consultivi (International council of museums, ICOM; International council on monuments and sites, ICOMOS; International centre for the study of the preservation and restoration of cultural property, ICCROM; International union for conservation of nature, IUCN), stimola una 'riscossa identitaria' che condiziona tanto le politiche istituzionali – nazionali e comunitarie – quanto quelle culturali e territoriali, come alcune iniziative *spontanee*, di cui si dirà più avanti.

L'emanazione di provvedimenti normativi e di documenti di indirizzo attinenti al riconoscimento formale, per alcuni territori, di 'comunità e paesaggi culturali', infatti, induce e sostiene una mutata concezione di attrattività in chiave sostenibile.

Sono quasi concomitanti la modifica della Convenzione del patrimonio mondiale nel 1992 con l'introduzione formale della categoria dei 'paesaggi culturali' e la creazione del World Heritage Centre e l'approvazione, in Italia, della Legge Quadro sulle aree protette secondo cui «i parchi naturali regionali sono costituiti da aree [...] di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, [...] un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali» (L. 394/1991, art. 2).

E ancora, dopo il Rapporto Brundtland nel 1987, il Vertice Rio nel 1992, il 'Libro verde sul ruolo dell'Unione Europea in materia di turismo' nel 1994 e la Carta di Lanzarote per un turismo sostenibile nel 1995 inaugurano una riflessione critica sul turismo di massa e una nuova progettualità per il 'turismo sostenibile', anche come forma di promozione dell'identità europea.

In parallelo, infine, la liberalizzazione del trasporto aereo nell'UE del 1992 e l'apertura delle compagnie aeree *low cost* rompe anche il monopolio turistico delle grandi città e fa sì che la geografia turistica si arricchisca anche di piccole destinazioni.

Di fronte a una riflessione di portata globale sulla necessità di riformulare il fenomeno turistico in chiave sostenibile che risponda a una richiesta, ora diversificata e orientata anche verso un turismo culturale e di scoperta, «è solo quando gli ospiti arrivano, che l'Italia comprende cosa desiderano trovare» (Berrino, 2011, p. 294). La fine dell'Intervento straordinario e l'avvio della Politica europea di coesione per le regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1), infatti, accentua la complessità del quadro di governo dell'intervento pubblico, che vede l'Italia particolarmente impreparata alla gestione 'multilivello' delle procedure di programmazione. L'*intervento pubblico*, tutta-

via, anche grazie al Programma di iniziativa comunitaria LEADER²⁰, compie una timida svolta delle politiche in direzione del turismo sostenibile e di esperienza.

Ancora un approccio settoriale

Il terzo ed ultimo Programma triennale 1990-92 dell'Intervento straordinario secondo la Legge 64/1986 coincide pressoché con la prima riforma dei fondi strutturali (1988) e l'avvio del primo ciclo di programmazione della Politica Europea di coesione (1989-93). Quando viene redatto il primo QCS (Quadro Comunitario di Sostegno)²¹ nazionale, gli indirizzi dell'intervento vengono articolati in un Sotto-quadro multiregionale, rivolto all'insieme delle regioni dell'Obiettivo 1, e otto Sotto-quadri regionali, denominati 'POM' se monofondo e 'POP' se plurifondo. Per entrambi i livelli di programmazione – multiregionale e regionale – e per ogni Asse prioritario²², compreso il turismo, viene stabilita una coerenza tra azioni programmate nel quadro della Legge 64/1986 e quelle del QCS con la finalità di ottenere una visione il più completa possibile delle azioni a carattere multiregionale attuate dalle autorità nazionali e comunitarie e armonizzare, potenziare ed eventualmente completare quelle promosse dalle autorità regionali nel quadro dei POM/POP e dei PIM.

Per il triennio 1990-92, quindi, viene elaborato il Programma multiregionale 'Turismo', che prevede investimenti per 492 milioni di ecu, (pari a 743,6 miliardi di lire), con un contributo comunitario di 255 milioni di ecu (CE, 1995, p. 49). I risultati dell'iniziativa, tuttavia, sono ben al di sotto delle aspettative, soprattutto per il ridimensionamento di alcune opere, quali quelle relative alla portualità turistica, che nel progetto iniziale erano indicate come strategiche per lo sviluppo del turismo nel Mezzogiorno (Pollice, 2002). Vengono privilegiati, di contro, come nel passato, i tradizionali progetti per la valorizzazione del patrimonio culturale, come quello per l'area archeologica di Paestum in Campania (17 milioni di ecu), e per la tutela del patrimonio ambientale, come il progetto per l'area Sinni-Agri tra Calabria e Basilicata (15 milioni di ecu) (CE, 1995, p. 49). Anche i Programmi di proposta regionale si concentrano prevalentemente in opere infrastrutturali, azioni di sostegno alle imprese e tutela del patrimonio culturale²³ in una visione ancora essenzialmente *settoriale*.

²⁰ Il LEADER (*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale* - Collegamento fra azioni di sviluppo dell'economia rurale) è un Programma di Iniziativa Comunitaria istituito sulla base dell'art. 11 del Regolamento CEE n. 4253/88 il cui obiettivo generale si può ricondurre alla promozione di attività finalizzate a «incoraggiare ed assistere le popolazioni rurali a svilupparsi secondo le proprie priorità» (CEE, 1988).

²¹ Il Quadro Comunitario di Sostegno è il documento che definisce priorità e strategie d'intervento in merito all'uso dei fondi strutturali europei. Il documento, presentato da ogni stato membro e approvato dalla Commissione Europea, contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione.

²² Gli assi prioritari indicati dal QCS 1989-93 riguardano: comunicazioni; industria, artigianato e servizi alle imprese; turismo; valorizzazione delle risorse agricole e sviluppo rurale; infrastrutture di supporto alle attività economiche; valorizzazione delle risorse umane.

²³ «[...] dall'attività di monitoraggio risultano realizzati interventi per il sistema stradale (19 interventi per circa 30 km), musei ed aree espositive (29 interventi per circa 31.000 m²), centri termali (7 interventi per 500 posti letto), spiagge attrezzate (1 intervento per 3,7 km), parchi (9 interventi per 1.000.000 di m²), parchi naturali (2 interventi per 270.000 m²), parchi archeologici (7 interventi per 272 000 m²), strutture di supporto (19 interventi per 2 900 m²), porti (3 interventi per 1 040 posti barca), centri ricreativi (13 interventi per 10.000 posti e 672 000 m²), strutture ricettive (9 interventi per

Con questi ultimi interventi si chiude l'Intervento straordinario che ha permesso, certamente, di accrescere e migliorare la dotazione ricettiva che nelle regioni meridionali rappresenta nel 1992 il 30% dell'offerta nazionale e di migliorare la fruibilità delle attrazioni turistiche, pur rimanendo al di sotto della media nazionale l'accessibilità al patrimonio culturale e paesaggistico. Gli interventi si sono concentrati, inoltre, nelle aree già a spiccata vocazione turistica con una prevalenza di opere infrastrutturali e quasi mai di promozione e, in generale, senza una vera ed efficace integrazione dell'offerta turistica. Al di là della presunta immaturità progettuale e di dialogo con gli organi nazionali e sovranazionali dei governi regionali, la soppressione dell'Intervento straordinario, nel 1992, è conseguente anche ad un uso distorto dei fondi statali da parte degli enti locali. Le Regioni, infatti, tardano a predisporre i Programmi di Sviluppo e, di contro, non obbligate alla rendicontazione, usano le risorse dello Stato anche per colmare il deficit dovuto al proliferare degli enti turistici sub-regionali – APT e Pro loco – transitati sotto la piena autonomia delle Regioni in seguito all'abolizione della tassa di soggiorno nel 1989 (Berrino, 2011). Quando, con l'abrogazione del Ministero del turismo e dello Spettacolo (1959-1993), infine, il turismo diviene definitivamente un affare regionale, i governi periferici non sono pronti né dal punto di vista programmatico e progettuale, né tantomeno ad affrontare la nuova richiesta di un turismo identitario, locale e d'esperienza.

Chiuso il capitolo dell'Intervento straordinario nel 1992, anche il secondo Quadro Comunitario di Sostegno (1994/1999)²⁴ si articola in Assi Prioritari *tematici* a carattere eminentemente settoriale. Al settore *turismo* viene esplicitamente dedicato l'Asse Prioritario 3, nel cui ambito è previsto il Programma Operativo Multiregionale 'Sviluppo e valorizzazione del turismo sostenibile'. È il primo programma di intervento pubblico per il rafforzamento dell'offerta turistica nel Mezzogiorno dopo la fine dell'Intervento straordinario che si inserisce, dunque, nel nuovo quadro di *partnership* istituzionale multilivello previsto dalla Politica europea di coesione. Le Regioni, infatti, sono chiamate a individuare le azioni da attuare nei propri territori, mentre al Dipartimento del turismo (che fa capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) spetta la selezione dei progetti (Pollice, 2002). Accoglie anche le nuove istanze per uno sviluppo turistico *sostenibile* cui risponde privilegiando il segmento del turismo ambientale e culturale, di scoperta ed esperienza.

Il programma 'Turismo sostenibile' è strutturato in due sottoprogrammi denominati 'Valorizzazione delle risorse di interesse turistico' e 'Assistenza alle imprese ed al turista', cui corrispondono le consuete due tipologie di azioni: il primo prevede interventi rivolti all'ambiente, ai beni culturali, alle infrastrutture relative alla navigazione da diporto; il secondo prevede interventi di sostegno alle imprese turistiche.

1.048 posti letto), recupero di monumenti e centri storici (58 interventi per 84.000 m2), infrastrutture (per 2 434 posti)» (CE, 1995, p. 50).

²⁴ In data 29 luglio 1994 la Commissione Europea adotta il QCS per gli interventi strutturali comunitari nelle Regioni italiane interessate dall'Obiettivo 1 (Basilicata, Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) per il periodo 1994-1999.

Il programma, che si caratterizza per l'ampiezza degli obiettivi²⁵ e per l'elevato grado di integrazione tra le diverse misure, vede proprio in questa complessità l'elemento di maggior debolezza²⁶. In effetti, seppure l'impianto generale persegue una logica integrata, a livello regionale, eccezion fatta per la misura relativa agli 'Itinerari interregionali', le iniziative proposte sono assai lontane da un approccio sistemico. In termini di attuazione delle diverse iniziative, i risultati raggiunti sono ampiamente al di sotto delle aspettative e anche sul piano della distribuzione territoriale i progetti realizzati appare fortemente influenzata da una minore/maggiore capacità progettuale delle istituzioni locali. In altre parole, anche in questo periodo, risultano favoriti i sistemi turistici già consolidati mentre mancano «politiche di diversificazione dell'offerta su ampia scala geografica e strategica» (ISMERI Europa, 2002, p. 6).

Una 'nuova' Italia Minore

Come già accennato, il secondo ciclo delle politiche di coesione tenta di rispondere alle esigenze di una società contemporanea che attribuisce una funzione ricreativa anche ai contesti ambientali caratterizzati da fattori antropico-culturali peculiari, tipici dei territori rurali, e che incrementa, così, l'orientamento ecologico del turismo e dà luogo a nuove forme di fruizione del territorio (De Luca *et al.*, 2008). Questo approccio è perseguito in maniera più esplicita attraverso un secondo strumento di programmazione comunitaria, ovvero il Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER, in particolare l'edizione 'LEADER II', rivolto allo sviluppo dei territori rurali e direttamente gestito dalla Comunità europea, che individua tra i suoi ambiti di intervento anche il 'Turismo rurale', non più concepito esclusivamente come una fruizione occasionale del territorio legata alla scelta dell'agriturismo come struttura ricettiva²⁷, ma piuttosto come strategia integrata per il sostegno delle attività agricole, in continuità con la filosofia dei PIM. Gli interventi previsti – circa il 33% del totale degli interventi finanziati dal Programma nelle cinque macro-aree di intervento europee (INEA, 2001) – spaziano dalla *Redistribuzione dei flussi turistici a favore delle aree rurali* alla *Creazione di pacchetti turistici integrati*, dall'*Aggiornamento professionale allo Sviluppo turistico di itinerari culturali*.

Quella del turismo rurale, tuttavia, non riesce ancora ad essere, nel Mezzogiorno, una proposta credibile e condivisa. È ancora un modello di offerta mutuato dalle aree rurali del Centro-Nord, dove il turismo rurale è favorito dalla vicinanza delle grandi agglomerazioni urbane e da un sistema di trasporto capillare, piuttosto che un *fenomeno*

²⁵ Il Programma persegue i seguenti obiettivi: Destagionalizzazione dei flussi turistici; Incremento della competitività; Razionalizzazione della fruibilità turistica; Adeguamento capacità imprenditoriali; Assistenza al turista; Riorganizzazione dell'offerta; Adeguamento qualitativo dei servizi turistici.

²⁶ A causa di ciò si attua una riprogrammazione che prevede l'eliminazione del secondo sottoprogramma e l'accorpamento di alcune misure, ritenute ripetitive.

²⁷ L'agriturismo, come formula di 'ospitalità in fattoria', nasce già negli anni '60, promossa dall'Agriturist (Associazione Nazionale Agricoltura e Turismo di Confagricoltura) ma viene normata, per la prima volta, dalla provincia autonoma di Trento, nel 1973. Solo 10 anni più tardi, la normativa nazionale, con la Legge Quadro per il Turismo 217/1983 elenca, tra le strutture ricettive, gli 'alloggi agro-turistici' quali «locali situati in fabbricati rurali gestiti da imprenditori agricoli». Gli agriturismi, come formula di ospitalità che prevede anche la ristorazione, vengono disciplinati, invece, dalle Legge 730/1985 e vengono censiti dall'ISTAT, esclusivamente come strutture ricettive, solo a partire dal 1997. Con la Legge 96 del 2006 viene trasferito alle Regioni l'obbligo di dettare criteri, limiti e obblighi amministrativi per lo svolgimento dell'attività agrituristica.

meno culturale endogeno, tanto meno come formula di contrasto allo spopolamento e di diversificazione dell'offerta turistica (Berrino, 2011).

Accanto a una nuova sensibilità istituzionale per possibili modelli alternativi di valorizzazione turistica legati alla dimensione ambientale/naturalistica/rurale, si diffonde un rinnovato interesse verso l'*Italia Minore*, non più come l'aveva intesa Gambi nel 1983²⁸, ma rivolto alla *qualità* dell'offerta anche in termini di autenticità culturale e sostenibilità ambientale. Infatti, accanto agli investimenti immobiliari di recupero di strutture rurali storiche nelle aree interne di Sicilia e Puglia ('bagli' nel Trapanese e Marsalese, 'dammusi' a Pantelleria, 'masserie' e 'trulli' in Valle d'Itria) – che alimentano presso i turisti stranieri l'illusione di una dimensione arcaica della vita rurale sopravvissuta alla modernità – dalla fine degli anni '90 si inizia a diffondere anche la pratica delle certificazioni di qualità per strutture, servizi e intere località. Tra le prime di queste iniziative si può segnalare la 'Bandiera arancione' del Touring Club, assegnabile esclusivamente a centri dell'entroterra che ottemperino a particolari parametri di qualità ambientale e di accoglienza. Sulla scia di questa iniziativa, nel 2002 l'ANCI fonda il club 'I borghi più belli d'Italia' con la finalità di aiutare l'Italia minore a fare sistema promuovendo quelle località che tutelano e valorizzano le proprie peculiarità culturali, ambientali e gastronomiche. Proprio le azioni di salvaguardia del patrimonio gastronomico fanno dell'associazione *Slow Food* (creata negli anni '80 e divenuta molto più conosciuta all'estero negli anni '90, che non in Italia) un contributo originale del nostro Paese allo sviluppo della certificazione di qualità territoriale, soprattutto con l'invenzione dei 'Presidi', prodotti dal comprovato forte legame con il territorio di riferimento e la sua identità culturale²⁹.

Gli anni 2000: il turismo come indirizzo trasversale

Nei primi venti anni del nuovo millennio viene definitivamente acquisito il paradigma dello sviluppo turistico sostenibile, sia sul piano sociale, sia su quello ambientale. A livello internazionale, con la Dichiarazione di Québec del 2002³⁰, vengono formalizzati i primi orientamenti normativi finalizzati a disciplinare il settore dell'ecoturismo, ovvero una forma di turismo «ad impatto zero» sulle risorse ambientali, in accordo con il concetto di sviluppo sostenibile. Negli anni successivi l'Organizzazione Mondiale del Turismo abbraccia decisamente la strategia dello *sviluppo turistico sostenibile* e avvia una campagna di sensibilizzazione sull'argomento, pubblicando numerose guide e manuali (UNWTO, 2005, 2013; 2019). Nel 2017, cinquanta anni dopo il

²⁸ Come si è detto, già nel 1983 il Touring Club Italiano aveva tentato di promuovere un decentramento dell'attività turistica verso l'Italia 'Minore' con la pubblicazione di una guida in tre volumi – Nord, Centro e Sud Italia – a cura di Lucio Gambi. Il sistema di governo meridionale del turismo, tuttavia, non era ancora pronto a proporre i centri minori e le aree interne come risorsa da affiancare in modo integrato all'offerta balneare e la proposta del Touring Club non era riuscita, allora, a tradursi in azioni concrete.

²⁹ Oltre a queste iniziative spontanee che assecondano il *desiderio di garanzia di identità* di un nuovo turismo, è utile ricordare anche la legge nazionale sulle minoranze linguistiche (482/1999), che per aspetti diversi, è anch'essa un'espressione di certificazione di autenticità di luoghi e culture di cui sancisce la nascita ufficiale come destinazione di flussi turistici e di finanziamenti, come nel caso dell'Area Grecanica in Calabria.

³⁰ La dichiarazione rappresenta il documento finale del summit mondiale organizzato a Québec nel 2002 dal Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP), dall'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO) e dall'International Ecotourism Society.

suo 'Primo Anno Internazionale del Turismo' viene celebrato all'insegna del turismo fordista, l'Organizzazione mondiale del turismo promuove l'Anno Internazionale del Turismo Sostenibile'.

A livello europeo la Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Consiglio d'Europa nel 2000 e ratificata dall'Italia nel 2006, prevede la salvaguardia di tutti i paesaggi, indipendentemente da prestabiliti canoni di bellezza o originalità. Suggerisce, infatti, una definizione univoca e condivisa di paesaggio: «"Paesaggio" designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Nel 2005, il Consiglio d'Europa adotta anche la Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società, che promuove una visione più ampia del patrimonio culturale, sottolineandone le forti interrelazioni con l'identità e i valori delle comunità locali.

A livello nazionale, nel 2001, viene approvata una nuova legislazione del turismo, con la Legge 135/2001, 'Riforma della legislazione nazionale del turismo', che propone i Sistemi Turistici Locali come un vero e proprio strumento di *governance* locale, che vede gli enti locali e altri soggetti pubblici, assieme agli operatori privati, singoli o associati, protagonisti dello sviluppo turistico, attraverso una gestione integrata e sostenibile del territorio³¹. Nel 2004, infine, viene emanato il Codice dei beni culturali e del paesaggio (il cosiddetto Codice Urbani), che traduce i principi espressi dall'art. 9 della Costituzione italiana e tutela il paesaggio quale patrimonio identitario della nazione, individuando la fruizione pubblica come finalità dell'azione di tutela. Va anche menzionato l'avvio nel 2014 della Strategia Nazionale per le Aree interne, che oltre a portare l'attenzione sul declino socio-economico di ampi territori italiani, promuove la formulazione di strategie di rivitalizzazione locale dal basso tra le quali lo sviluppo del turismo rurale.

La 'regionalizzazione' della programmazione europea

Con la riforma del Titolo V della Costituzione e la definitiva regionalizzazione della Politica europea di coesione, si accentua in Italia il controllo regionale in materia di turismo. La terza riforma dei fondi strutturali e l'introduzione dei POR (Programmi Operativi Regionali), infatti, demandata alle Regioni la responsabilità di predisporre una cornice programmatica all'interno della quale progettare e attuare - gestendo direttamente la spesa - le iniziative co-finanziate dai Fondi strutturali europei, comprese quelle relative al turismo. Diversamente dal periodo precedente, quindi, gli enti periferici non sono più chiamati a proporre progetti *singoli* ma piuttosto una programmazione a medio termine, che interpreti la vocazione sistemica e non più settoriale

³¹ La legge identifica il STL come «un contesto turistico omogeneo o integrato, comprendente ambiti territoriali appartenenti anche a Regioni diverse, caratterizzato dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate» (art. 5) e istituisce presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, un apposito Fondo di cofinanziamento da ripartire tra Regioni (art. 6). La legge, tuttavia, non risolve l'ambiguità della divisione delle responsabilità fra Stato e Regioni in materia di turismo. Prima dell'entrata in vigore della legge 135/2001, la definizione degli ambiti territoriali turisticamente rilevanti era interamente rimesso alle Regioni, mentre la gestione operativa degli strumenti di promozione turistica era affidata alle APT, quali organismi autonomi. Gli enti locali - province e comuni - assumevano un ruolo residuale, attraverso un collegamento solo funzionale con le aziende di promozione turistica.

del turismo e in cui integrare risorse e interventi anche derivanti da strumenti comuni diversi (Sacco, 2022). Rispetto alle politiche settoriali e centralizzate del passato che nell'urgenza di recuperare il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno, propongono, spesso, soluzioni lontane da un'effettiva conoscenza dei territori, il nuovo orientamento si basa anche sulla convinzione che le Regioni siano in grado di disegnare strategie più aderenti alle esigenze dello *sviluppo locale* destinando le dotazioni finanziarie ad obiettivi più efficaci che non attengano solo a criteri di efficienza contabile, ma soprattutto a principi di sostenibilità, equità e partecipazione delle comunità di abitanti. Il ruolo delle popolazioni locali - come destinatari delle risorse e protagonisti dello sviluppo locale - infatti, assieme al consolidarsi di nuove interpretazioni del patrimonio culturale materiale e immateriale, è sostenuto da indirizzi normativi che, a vari livelli, caratterizzano questo periodo di programmazione.

Di seguito vengono analizzate le politiche regionali dedicate al turismo da alcune Regioni del Mezzogiorno, nella più ampia cornice dei tre cicli di programmazione della Politica europea di coesione succedutisi nel ventennio considerato.

Il ciclo di programmazione 2000-2006

Con il QCS 2000-2006, articolato in 6 Assi Prioritari³², e i Programmi Operativi Nazionali e Regionali che ne derivano, si sancisce il passaggio da strumenti di programmazione concepiti su base settoriale – come i due QCS precedenti – a un approccio ‘integrato’, principio che viene assunto quale riferimento e orientamento per i programmi operativi assieme a quello della concentrazione degli interventi. I due principi – integrazione e concentrazione – apparentemente contraddittori, trovano una logica nelle linee di azione che sostengono ciascun Asse Prioritario; queste, infatti, sono costituite da grappoli di interventi settoriali tra loro collegati, che puntano a obiettivi comuni (MIT, 2000). In questa nuova ottica, il *sistema turismo* non ha più un asse specifico, ma si configura come un indirizzo trasversale a tutti gli assi in cui articola il QCS.

Rispetto agli Assi II - Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali) e IV - Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo) del QCS 2000-2006, che prevedono linee d'azione specificamente dedicate al turismo, il principio della concentrazione degli interventi si attua sul territorio attraverso l'identificazione di ‘nodi culturali’ prioritari e ‘settori trainanti’ mentre quello dell'integrazione si realizza, sia sulla base delle caratteristiche e delle vocazioni del patrimonio culturale di ciascuna regione (o territorio sub-regionale), sia stimolando connessioni di filiera tra i diversi settori produttivi.

Diversamente dalle programmazioni precedenti, quindi, quella relativa al periodo 2000-2006 tende a creare e sostenere le condizioni di contesto – siano esse culturali, ambientali, economiche, urbane o rurali – per l'avvio di processi di sviluppo territorialmente radicati, in un'ottica di sistema (Viesti, 2021). Si propone, quindi, un cambio di approccio rispetto agli interventi passati, rimasti nella maggior parte dei casi pun-

³² Gli Assi Prioritari sono: Asse I - Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse Naturali); Asse II - Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse Culturali); Asse III - Valorizzazione delle risorse umane (Risorse Umane); Asse IV - Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi Locali di Sviluppo); Asse V - Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città); Asse VI - Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e Nodi di Servizio).

tuali e dunque con una minore capacità di generare sviluppo nelle aree interessate. La visione del turismo come motore di crescita è legata, in questo QCS, ad una piena fruibilità delle risorse naturali, culturali e storiche nel Mezzogiorno e quindi anche alle strategie infrastrutturali, produttive, di servizio, di ricerca e formazione finalizzate a ridurre il divario di accessibilità tra Nord e Sud e i fattori di pressione sull'ambiente.

I POR predisposti dalle regioni meridionali in questo ciclo *traducono* in maniera pedissequa gli obiettivi del QCS nazionale in altrettanti assi (vedi Tabella 1). Sebbene con una denominazione degli assi leggermente differente rispetto al documento nazionale, la struttura dei documenti regionali può dirsi pressoché identica. È nell'organizzazione delle 'misure', tuttavia, che i programmi regionali iniziano a differenziarsi già in questo ciclo. Pur essendo settoriali, infatti, le misure possono essere tra loro interconnesse attraverso i 'Progetti Integrati' (PI), che rappresentano la modalità di attuazione privilegiata dei POR³³. Le Regioni, oltre che nell'abbinamento delle misure, assumono posizioni diverse anche nella procedura di selezione delle iniziative: alcune scelgono di progettare gli interventi 'integrati' definendo ex ante i contesti territoriali e/o settoriali, altre, non necessariamente in alternativa, scelgono di definire solo le linee programmatiche generali e selezionare ex post – tramite bando – le proposte di PI provenienti dagli enti locali (Mirabelli, 2004)³⁴. A seconda dell'opzione scelta, della scala, e della natura geografica o tematica dell'intervento, soprattutto per quanto riguarda il turismo, le Regioni mettono in campo Progetti Integrati di natura diversa: i PIT (Progetti Integrati Territoriali), i PIS (Progetti Integrati di Settore), i PISL (Progetti Integrati di Sviluppo Locale)³⁵, i PIF (Progetti Integrati di Filiera), i PIR (Progetti Integrati Regionali) o semplicemente i PI (Progetti Integrati). È, pertanto, piuttosto complesso effettuare una comparazione sistematica dei POR meridionali.

Una lettura critica delle misure degli Assi II e IV dedicate più specificamente al turismo nei POR 2000-2006 di Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia³⁶ consente, tuttavia, di evidenziare il diverso *atteggiamento* delle Regioni rispetto al tema, che influenzerà, nel tempo, le loro strategie e i relativi risultati in termini di offerta e attrattività dei territori.

³³ Per 'Progetto Integrato' si intende «un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario» (MIT, 2000, punto 3.10).

³⁴ Calabria, Basilicata, Campania e Puglia scelgono un approccio *top down*, la Sicilia un approccio *bottom up*.

³⁵ I PISL verranno adottati in questa programmazione solo da alcune Regioni centro-settentrionali e dalla Calabria nella programmazione successiva 2007-2013.

³⁶ In questa monografia sono stati esaminati i documenti programmatici delle sole 5 Regioni meridionali oggetto del PRIN '2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno': Campania, Calabria, Basilicata, Puglia e Sicilia. Si è tralasciata volutamente la valutazione dell'attuazione dei diversi strumenti messi in campo, che sarà oggetto della seconda fase del Progetto.

Tabella 1. Misure per il turismo nei POR 2000-2006 Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sicilia

POR – CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2000-2006				
CALABRIA	BASILICATA	PUGLIA	CAMPANIA	SICILIA
<p>ASSE II - RISORSE CULTURALI pp. 73-77</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 2.1 - Interventi di conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale - Misura 2.2 - Servizi pubblici per la valorizzazione del patrimonio culturale - Misura 2.3 - Sviluppo delle iniziative imprenditoriali nel settore dei beni culturali <p>ASSE IV - SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO TURISMO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 4.3 Promozione e fruizione dell'offerta turistica - Misura 4.4 Reti e sistemi locali di offerta turistica 	<p>ASSE II - RISORSE CULTURALI pp. 114-121</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 2.1 - Tutela e valorizzazione delle risorse storico-culturali <p>ASSE IV - SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO TURISMO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 4.5 - Sostegno all'impresa turistica ed alle iniziative di mercato - Misura 4.6 - Valorizzazione e promozione turistica - Misura 4.20 - Promozione dell'internazionalizzazione del sistema Basilicata 	<p>ASSE II - RISORSE CULTURALI pp. 100-105</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 2.1 - Valorizzazione e tutela del patrimonio culturale pubblico e miglioramento dell'offerta e della qualità dei servizi culturali. - Misura 2.2 - Tutela e valorizzazione del patrimonio rurale - 2.3 - Formazione e sostegno alla imprenditorialità nei settori interessati dall'Asse <p>ASSE IV - SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO TURISMO pp. 133</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 4.19 - Interventi per la capitalizzazione ed il consolidamento finanziario del sistema delle PMI, dell'artigianato, del turismo e del commercio - Misura 4.20 - Azioni per le risorse umane 	<p>ASSE II - RISORSE CULTURALI</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 2.1 - Promozione e valorizzazione integrata del sistema dei beni culturali - Misura 2.2 Sostegno allo sviluppo di imprese della filiera dei beni culturali <p>ASSE IV - SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO TURISMO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 4.5 - Sostegno allo sviluppo ed alla riqualificazione dei sistemi turistici locali e alla realizzazione di itinerari turistici - Misura 4.6 - Infrastrutture e strutture complementari allo sviluppo dei sistemi turistici locali e degli itinerari turistici - Misura 4.7 - Promozione e marketing turistico 	<p>ASSE II - RISORSE CULTURALI pp. 43-48</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 2.1.1 - Recupero e fruizione del patrimonio culturale ed ambientale - Misura 2.1.2 - Sistematizzazione e divulgazione delle conoscenze - Misura 2.1.3 - Gestione innovativa e fruizione del patrimonio culturale - Misura 2.1.4 - Formazione mirata e strumenti per la cooperazione <p>ASSE IV - SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO TURISMO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Misura 4.4.1 - Promozione turistica - Misura 4.4.2 - Potenziamento e riqualificazione dell'offerta turistica - Misura 4.4.3 - Infrastrutture turistiche di interesse regionale (porti).

Fonte: Programmi Operativi Regionali 2000-2006 (elaborazione dell'autore)

Nel POR Calabria la difficoltà alla destagionalizzazione e il radicamento di un modello turistico 'balneare di massa' – assecondato anche dalla forte presenza di seconde case – è attribuito alla «carenza di integrazione dell'offerta turistica con il patrimonio naturale, artistico e culturale in senso lato» (Regione Calabria, 2004, p. 120) a cui il documento risponde con la proposta di definizione, per l'Asse II 'Risorse culturali', di reti tematiche (rete dei castelli, città della Magna Grecia, sistema degli archivi, ecc.) e l'investimento sul restauro/recupero delle emergenze architettoniche, archeologiche e storico-artistiche in «territori che oggettivamente presentano una forte vocazione e specializzazione [...] con l'obiettivo di proporre e costruire un numero limitato di potenziali "distretti culturali e ambientali"» (Regione Calabria, 2004, p. 75). Accanto al principio della concentrazione degli interventi, quello dell'integrazione è applicato solo come abbinamento meccanico di misure tra diversi assi (per es. bene culturale/formazione guida turistica) e non in termini di 'filiera' turistica e di offerta culturale diversificata.

Relativamente all'Asse IV 'Sistemi locali di sviluppo', infatti, vengono incentivate, sostanzialmente, campagne di comunicazione e promozione del 'prodotto Calabria' e proposte la qualificazione della ricettività turistica esistente e la creazione di nuova ricettività di qualità con priorità alla valorizzazione del patrimonio architettonico locale, nonché la realizzazione di grandi attrattori (parchi tematici, parchi culturali, strutture ludiche-didattiche, ecc.).

Nel POR Basilicata (Regione Basilicata, 2009) le misure per l'Asse II 'Risorse culturali' mirano a creare, anche qui, una forte integrazione a scala territoriale fra settore culturale e settore turistico ed ambientale per lo sviluppo di sinergie ed opportunità reciproche. Contrariamente a quanto avviene nel POR Calabria, tuttavia, si parte dalla consapevolezza della 'diffusione' del patrimonio culturale materiale e del suo legame connotante con il paesaggio e si tende, non alla concentrazione degli interventi, quanto alla messa in rete dei diversi «giacimenti culturali» e a un maggiore coordinamento a livello di competenze istituzionali (MIBAC, Soprintendenze, Regione ed Enti Locali). Atteggiamento, questo, favorito, probabilmente dall'iter d'iscrizione dei Sassi di Matera nella lista Unesco (primo sito del Mezzogiorno nel 1993). Solo in Basilicata si guarda al paesaggio come *connettivo culturale* e risorsa turistica in virtù di una netta consapevolezza del valore del patrimonio diffuso.

Anche in questo documento le strategie di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale sono concepite secondo reti tematiche. Le azioni mirate al recupero del patrimonio materiale vengono, individuate, tuttavia, «in diretta relazione alla capacità di fruizione e gestione del bene recuperato ed alla idoneità di correlare ad esso ulteriori interventi nel settore ambientale, turistico, artigianale, ecc., in modo da determinare valore aggiunto ed occupazione nel territorio interessato» (Regione Basilicata, 2009, p. 117). Si punta anche a programmi di promozione e marketing orientati a specifici mercati turistici nazionali ed internazionali, che integrino offerta turistica (ricettività e servizi) ed offerta culturale e al sostegno di pacchetti integrati di offerta turistica, secondo gli indirizzi indicati nel Piano Turistico Regionale³⁷ e nel progetto di 'Global design' (progettazione, realizzazione e gestione di una campagna pubblicitaria volta alla promozione di un'immagine unitaria e riconoscibile della Basilicata in modo da accrescere la visibilità esterna della Regione).

Relativamente all'Asse IV 'Sistemi locali di sviluppo', infatti, si lamenta la difficoltà della Regione a trovare una propria e ben riconoscibile collocazione ed identità sul mercato nazionale ed internazionale delle vacanze, individuando nel riposizionamento della regione nel contesto nazionale ed internazionale l'obiettivo prioritario e la più rilevante variabile di rottura da conseguire nell'attuale periodo di programmazione.

Si mira ad accrescere l'integrazione produttiva del sistema del turismo in un'ottica di filiera (attrezzature turistiche complementari) e a favorire le imprese che immettano sul mercato di nuovi prodotti turistici rappresentativi di territori o di reti di territori attraverso appositi percorsi di certificazione delle caratteristiche e della qualità dell'offerta (borghi albergo), anche allo scopo di sostenere, accanto ai territori a maggiore attrattività, quelli in fase di 'lancio'. Infine, si punta alla promozione del sistema di relazioni tra operatori turistici, istituzioni e utenza, anche attraverso l'utilizzo di strumenti telematici e all'inserimento di sistemi turistici lucani in sistemi internazionali di informazione e prenotazione, grazie anche alla promozione dell'internazionalizzazione del sistema Basilicata e al Progetto 'Basitel' e 'Basitel +' (Asse VI - reti e nodi di servizio)³⁸.

³⁷ Con la L.R. 30 luglio 1996, n. 34 la Regione Basilicata istituisce il Piano Turistico Regionale.

³⁸ Il Piano Basitel, negli anni precedenti al primo POR, ha consentito l'accesso alla telematica per la maggior parte della popolazione regionale, eliminando il digital divide nei confronti delle aree più interne e delle fasce deboli della popolazione, e ha reso la Basilicata una delle regioni di testa nella diffusione dell'accesso ad Internet per le famiglie.

Nel POR Sicilia, l'attrattività turistica è, in questo periodo di programmazione, fortemente connessa alla valorizzazione del patrimonio costruito storico anche in virtù del fatto che il 35% circa del movimento turistico registrato negli esercizi ricettivi è legato direttamente o indirettamente alla fruizione dei beni culturali. Le visite ai beni culturali siciliani, infine, rappresentano il 14,8% del totale nazionale (Regione Sicilia, 2005). Emerge dunque l'immagine di una regione contraddistinta da una vocazione turistico-culturale la cui promozione, peraltro, continua ancora ad essere trainata dalle emergenze monumentali e archeologiche ampiamente conosciute e 'sostenute' da precedenti contributi, anche se a fronte di un patrimonio storico-artistico eccezionalmente vasto e variegato, la Sicilia è ancora poco dotata di 'servizi aggiuntivi'.

Le misure per l'Asse II 'Risorse culturali' si propongono di realizzare, anche in Sicilia, un sistema organico delle risorse culturali, strutturato in reti, circuiti e itinerari, tematici o integrati, articolato su due livelli: un livello regionale, con interventi concentrati su poli attrattori, ovvero dei territori che evidenziano una forte vocazione e specializzazione; un livello locale attraverso la creazione di itinerari integrati collegati ai circuiti regionali, per valorizzare quelle aree interne dotate di rilevanti risorse naturali, ambientali, etno-antropologiche e di un patrimonio architettonico-urbanistico, anche di pregio, scarsamente utilizzato. La fruizione delle reti, regionali e locali, è 'sostenuta' da incentivi alle strutture ricettive, alberghiere già esistenti o extralberghiere per i centri storici, e ad attività culturali *innovative* da svolgersi tramite il recupero e la valorizzazione di immobili vincolati, ovvero di alto valore storico-artistico o di pregio ambientale, di proprietà pubblica e privata, in atto poco fruibili e in stato di degrado, oltre che da interventi che assicurino il completamento, la funzionalizzazione e la qualificazione delle infrastrutture portuali esistenti. La logica della rete, in questo caso, mira a integrare azioni di recupero del patrimonio tradizionale, di animazione delle aree interne, di innesco di nuove professionalità e di qualificazione degli operatori pubblici e privati.

Relativamente all'Asse IV 'Sistemi locali di sviluppo' la strategia regionale prevede la realizzazione di una vera e propria filiera produttiva delle imprese (PMI industriali e artigiane) che a vario titolo svolgono attività di manutenzione, restauro, fruizione e valorizzazione, favorendo la specializzazione e la qualificazione produttiva e i collegamenti con imprese anche di settori collaterali (grandi imprese edili e le piccole imprese specializzate, gli operatori e le imprese di restauro, l'artigianato tradizionale, le strutture per la formazione di manodopera specializzata, le tecnologie materiali, le risorse umane per la promozione, educazione e formazione, ricerca). Si punta molto alla formazione e aggiornamento delle figure (dipendenti pubblici) addeunte al Catalogo informatizzato regionale dei BB.CC.AA.³⁹, alle banche dati e agli ambiti provinciali della rete informatizzata regionale e delle figure tecnico-specialistiche legate alla manutenzione e alla conservazione del patrimonio. Altro

L'alfabetizzazione informatica e la sostanziale eliminazione del *digital divide* dovuta al programma Basitel ha progressivamente ridotto le distanze sociali e geografiche interne ed ha aperto nuovi spazi di opportunità all'intera popolazione regionale, anche rispetto alla fruizione turistica.

³⁹ La realizzazione del Catalogo Informatizzato Regionale dei BB.CC. e AA., intersettoriale ed interdisciplinare, da implementare e ampliare attraverso la progressiva attività di censimento, inventariazione e catalogazione è parallela alla realizzazione ed informatizzazione della Carta del Rischio dei Beni Culturali della Regione.

obiettivo è dotare il sistema turistico regionale di strumenti di supporto alla strategia di marketing. Si intendono finanziare, in aggiunta alle attività ordinarie svolte annualmente dalle istituzioni pubbliche, interventi di promozione sui principali mercati nazionali ed internazionali.

Anche nel POR Campania (Regione Campania, 2004) l'attrattività turistica è, in questo periodo di programmazione, fortemente legata alla valorizzazione del patrimonio storico con una diversa – maggiore – considerazione, tuttavia, per le aree interne (oggetto di interesse già dai 'Progetti Speciali'), le reti museali, i beni culturali *diffusi*, l'eredità delle attività industriali dismesse, già categorizzate come *patrimonio*. È interessante notare come tutti le misure siano inquadrare in un'ottica generale, quella, cioè, di mantenimento complessivo dei livelli di qualità territoriale». Una consolidata tradizione di *investimento* sul patrimonio culturale, che inizia con i primi anni '50 e la volontà dell'intervento straordinario di sostenere le regioni a maggiore attrattività – Campania e Sicilia, appunto – fa sì, evidentemente, che sia già maturo un approccio strategico e integrato al patrimonio e al paesaggio, e allo sviluppo turistico che ne deriva.

Le misure per l'Asse II 'Risorse culturali', infatti, si propongono, soprattutto di «sostenere lo sviluppo di microfilieri imprenditoriali legate alla valorizzazione e gestione del sistema dei beni culturali nei settori dell'artigianato tipico, del restauro e del recupero, della piccola ricettività turistica, dei servizi turistici e delle attività commerciali strettamente connesse alla fruizione dell'offerta culturale.

Relativamente all'Asse IV 'Sistemi locali di sviluppo', la strategia regionale prevede sia il sostegno delle imprese turistiche esistenti per la realizzazione di investimenti materiali ed immateriali sia il sostegno alle imprese di specifiche filiere (o aree) del settore a vocazione turistica per nuove iniziative, con priorità per il riutilizzo di strutture/edifici esistenti. La strategia regionale si articola soprattutto secondo Progetti Integrati riguardanti la riqualificazione e valorizzazione dei luoghi del turismo (realizzazione di attrezzature collettive per l'accoglienza del turista, per la fruizione dei luoghi e dei contesti territoriali e per l'erogazione dei servizi turistici, anche mediante l'impiego dell'ICT) e il miglioramento e potenziamento del sistema della portualità turistica (per il diportismo nautico della Regione, per il miglioramento qualitativo delle infrastrutture, dei servizi e delle attrezzature complementari dei porti turistici), per la filiera termale per la quale viene costituito addirittura un Comitato Tecnico di Coordinamento Regione-Province-Comuni termali-Associazioni di filiera per supportare l'elaborazione della progettazione integrata.

È chiaro, anche qui, un approccio integrato allo sviluppo turistico che mira a consolidare le condizioni ottimali per *sostenere* e migliorare la fruizione del patrimonio naturalistico e culturale anche attraverso organi specificatamente preposti, come nel caso della filiera termale, che è, in Campania (come in Calabria, ma con una più ridotta attenzione) un attrattore storico. Non stupisce, quindi, la presenza di una sotto-tipologia di progetto dedicata all'Osservatorio del Turismo cui vengono affidati compiti di marketing strategico e promozione della distribuzione dei prodotti turistici regionali, di analisi e studio e attività di indagine e monitoraggio del sistema turistico (domanda, offerta, soddisfazione, qualità, ecc.), nonché operazioni finalizzate alla creazione di marchi territoriali che fanno riferimento a percorsi di certificazione dei prodotti/territorio, ma soprattutto di supporto della programmazione del settore.

Si prevede, inoltre, l'elaborazione di un piano di marketing strategico regionale che delinea le linee d'azione da intraprendere per il riposizionamento competitivo del 'prodotto Campania' sui mercati nazionali ed internazionali e la realizzazione di programmi di marketing dei Sistemi Turistici locali. Se ne deduce una volontà di sviluppare, parallelamente alle strategie, la struttura amministrativa e progettuale, in grado di sostenerne l'applicazione e l'implementazione futura.

Nel POR Puglia (Regione Puglia, 2004) infine, le misure per l'Asse II 'Risorse culturali' propongono, sostanzialmente, lo sviluppo di una precisa identità culturale e la predisposizione di condizioni atte a rendere il territorio regionale più attraente nei confronti degli investitori esterni, turisti e non.

Al di là degli interventi relativi al patrimonio culturale, molto simili ad altre regioni (interventi conservativi, di valorizzazione e di ristrutturazione funzionale dei complessi architettonici anche originariamente adibiti a funzioni diverse per lo svolgimento di attività culturali, nonché dei borghi rurali, realizzazione di sistemi a rete e di circuiti territoriali in grado di ottimizzare l'efficacia e l'efficienza dei servizi di fruizione), viene dato molto spazio alle attività di formazione specialistica, e di affiancamento consulenziale per lo sviluppo delle attività culturali e per la diffusione delle competenze dedicate. È necessario sottolineare come tale indirizzo sia sostenuto dalla scelta della Regione Puglia di istituire, con la L.R. 1/2002 l'AReT (Agenzia Regionale del Turismo) che svolge attività di consulenza tecnico-amministrativa per la predisposizione e la realizzazione di programmi di promozione proposti da altri soggetti pubblici e privati e di assistenza a favore degli operatori turistici locali (L.R. 1/2002, art. 7)⁴⁰. La Regione riesce, così, a orientare l'iniziativa pubblica e privata verso una visione comune di attrattività culturale e turistica e a garantire coerenza e integrazione tra le diverse iniziative.

Altrettanto interessante è lo spazio dedicato all'Asse IV 'Sistemi locali di sviluppo'. La Regione Puglia, in questo ambito, sceglie di finanziare la qualificazione delle filiere dell'indotto locale attivate dagli interventi sulle infrastrutture culturali e di rafforzare il tessuto imprenditoriale e delle reti di imprese collegate. Diverse azioni sono dedicate al rafforzamento del tessuto imprenditoriale e il sostegno allo sviluppo delle PMI e dell'artigianato locale nell'ambito dei progetti integrati, nonché alla predisposizione di programmi di promozione e marketing orientati a specifici mercati turistici nazionali ed internazionali che integrino offerta turistica e culturale, sviluppino l'individuazione e la riconoscibilità sul mercato di nuovi prodotti turistici rappresentativi di territori o di reti di territori attraverso appositi percorsi di certificazione delle caratteristiche e della qualità dell'offerta.

Un'attenzione particolare è rivolta a favorire l'espansione, l'aumento di competitività e di produttività di iniziative imprenditoriali nei settori cultura e turismo – con finalità di diversificazione e destagionalizzazione – già esistenti che dimostrino buone prospettive di sviluppo, anche con azioni mirate al completamento – con integrazione delle *maglie* strutturali e umane, adeguando i profili professionali per le attività connesse con le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione – ed irrobustimento di filiere e di sistemi locali che coinvolgono attività produttive connesse con l'uso delle risorse naturali e culturali locali (anche al fine di ridurre il quantitativo

⁴⁰ La stessa legge istituisce l'Osservatorio regionale sul turismo «nell'ambito del sistema informativo regionale, ai fini di una puntuale conoscenza dei mercati della domanda turistica e di una costante informazione agli enti e agli operatori turistici» (art. 2).

dei rifiuti prodotti, l'uso delle risorse naturali e il potenziale inquinante). Non viene trascurata, tuttavia, la crescita di nuove realtà produttive locali intorno alla valorizzazione innovativa di risorse culturali e ambientali ed al recupero di identità e culture locali.

Per quanto concerne il turismo, quindi, «lo strumento prevalente di intervento è il PIS (Programma Integrato di Settore), finalizzato a promuovere lo sviluppo produttivo ed economico di aree nelle quali la presenza di risorse rilevanti (ad esempio, culturali, ambientali, naturalistiche) può diventare elemento determinante per la crescita di attività turistiche (e non solo) collegate. Il programma integrato prevede la definizione di sistemi locali d'offerta turistica con 'pacchetti d'offerta' pertinenti (anche per gli aspetti di promozione turistica). Tali Programmi Integrati definiranno, da qui in poi, la cornice strategica di contesto a livello regionale con evidenza delle sinergie concrete tra sistemi turistici e culturali» (Regione Puglia, 2004, p. 140).

La strategia regionale, infine, si propone di accrescere l'articolazione, l'efficienza e la compatibilità ambientale delle imprese turistiche attraverso la promozione dell'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa, nonché agendo sulle condizioni di base, disponibilità di infrastrutture, quali reti di approdi, servizi tecnologie, informazioni del territorio e attraverso il rafforzamento degli strumenti di pianificazione territoriale, in un'ottica di sostenibilità ambientale. Non si propone una logica di indirizzi tematici; gli interventi di tipo 'orizzontale' sono limitati, infatti, alle iniziative promozionali.

Il ciclo di programmazione 2007-2013

Questo periodo di programmazione vede l'abolizione del QCS e la redazione, da parte di ogni Stato membro, di un Quadro Strategico Nazionale, un documento di indirizzo, piuttosto che di programmazione vera e propria, negoziato con la Commissione. Il QSN Italia 2007-2013 ha quattro macro obiettivi⁴¹: a) sviluppare i circuiti della conoscenza; b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori; c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni.

Per quanto riguarda il turismo, il QSN 2007-13 mette in campo, sperimentando una nuova formula, due programmi interregionali: il POIN (Programma Operativo Interregionale Nazionale) 'Attrattori culturali, naturali e turismo' (finanziato con il FESR) e il PNIM (Programma Nazionale Interregionale Mezzogiorno) 'Cultura e turismo' (finanziato dal FAS, il Fondo nazionale per le aree sottoutilizzate). Entrambi sono finalizzati a valorizzare le risorse culturali e naturali d'eccellenza del Mezzogiorno sui mercati turistici internazionali e mondiali, in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio e il Codice dei Beni culturali del 2004. Finanziano progetti inter-

⁴¹ Per il raggiungimento dei macro obiettivi, la proposta strategica del QSN Italia 2007-2013 è articolata in dieci Priorità tematiche: Priorità 1: miglioramento e valorizzazione delle risorse umane; Priorità 2: promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività; Priorità 3: energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo; Priorità 4: inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale; Priorità 5: valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo; Priorità 6: reti e collegamenti per la mobilità; Priorità 7: competitività dei sistemi produttivi e occupazione; Priorità 8: competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani; Priorità 9: apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse; Priorità 10: *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci.

regionali, complementari a quelli previsti dai POR, che sostengano la costituzione di reti di attrattori d'eccellenza, l'attivazione di filiere produttive, la realizzazione di una politica unitaria di marketing. Diversamente dai programmi multiregionali dei primi due QCS, questi sono «promossi, programmati e attuati da coalizioni di Amministrazioni regionali, con il contributo, l'accompagnamento e/o la partecipazione di uno o più centri di competenza nazionali, ovvero di Amministrazioni centrali» (MSE, 2007, p. 223) titolari delle specifiche competenze.

Per quanto riguarda la programmazione regionale, a differenza del ciclo precedente, i POR 2007-2013, pur affrontando le tematiche proposte dal QSN, si articolano in 'Assi' che differiscono sia per denominazione, che per numerazione da quelli previsti nel documento nazionale, e si differenziano notevolmente anche in termini di strategie. Le azioni – in questa programmazione chiamate 'obiettivi specifici e operativi' – specificamente dedicate al turismo vanno pertanto rintracciate tra i diversi assi (vedi Tabella 2).

Pur se nelle differenti denominazioni degli assi, si rileva come - elemento di novità di questa programmazione - anche nell'ambito del 'sistema turismo', divenga prioritaria la *qualità* della vita delle comunità residenti e del loro ambiente, parametro su cui si misura e si progetta l'attrattività dei sistemi urbani e territoriali, anche per il visitatore esterno. Di contro, le azioni dedicate alla valorizzazione del patrimonio culturale sono in forte continuità con la programmazione 2000-06 e vedono per lo più il completamento delle strategie avviate in precedenza.

Nel POR Calabria (Regione Calabria, 2013), gli obiettivi specifici (articolati in obiettivi operativi e linee d'intervento) relativi all'Asse Prioritario V 'Risorse Naturali, Culturali e Turismo Sostenibile', mirano a sviluppare un'offerta culturale più competitiva, in grado di migliorare l'attrattività del territorio regionale ed incrementare e diversificare i flussi di visitatori e turisti attraverso la realizzazione di un sistema di 'attrattori culturali'⁴²; viene riproposta, quindi, anche per questa programmazione, una strategia elaborata sulla base di tematismi culturali comuni. Per adottare un approccio organico e strutturato alla tutela e alla valorizzazione, inclusa la messa in rete dei beni culturali, la Regione Calabria prevede l'elaborazione di Piani dedicati⁴³ che definiscono anche le modalità di attivazione dei Partenariati Pubblici-Privati per la realizzazione degli interventi e per la gestione dei servizi di promozione, valorizzazione e fruizione.

⁴² «Per attrattore culturale si intende un bene culturale o un complesso di beni aggregati o strettamente connessi tra loro, per tipologia o ambito tematico o geografico, caratterizzato dalla presenza di un asset di eccellenza che diventa oggetto distintivo del processo di valorizzazione, nonché risorsa capace di garantire un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti. Più in particolare, esso si distingue per la capacità di attivare intorno a tale asset un processo che si estende a tutto il patrimonio culturale e ambientale, materiale e immateriale, presente sul territorio, generando effetti economici per l'intero contesto locale» (Regione Calabria, 2013, p. 245, nota 143).

⁴³ Si fa riferimento a: Piano Regionale dei Musei, delle Aree e dei Parchi Archeologici della Calabria, Piano Regionale degli Edifici Storici e di Pregio Architettonico della Calabria, Piano Regionale dei Castelli e delle Fortificazioni Militari della Calabria, Piano Regionale delle Aree e delle Strutture di Archeologia Industriale della Calabria.

Tabella 2. Obiettivi specifici per il turismo nei POR 2007-2013 Calabria, Basilicata, Puglia, Campania, Sicilia

POR – CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013				
CALABRIA	BASILICATA	PUGLIA	CAMPANIA	SICILIA
<p>ASSE PRIORITARIO V - RISORSE NATURALI, CULTURALI E TURISMO SOSTENIBILE</p> <p>- Obiettivo Specifico 5.2 - Valorizzare i beni e le attività culturali quale vantaggio comparato della Calabria per aumentare l'attrattività territoriale, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti</p> <p>- Obiettivo Specifico 5.3 - Aumentare in maniera sostenibile la competitività internazionale delle destinazioni turistiche regionali, migliorando la qualità dell'offerta e l'orientamento al mercato dei pacchetti turistici territoriali e valorizzando gli specifici vantaggi competitivi locali, in primo luogo le risorse naturali e culturali</p> <p>ASSE VIII – CITTÀ, AREE URBANE E SISTEMI TERRITORIALI</p> <p>- Obiettivo Specifico 8.1 - Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita e il collegamento con le reti materiali e immateriali.</p> <p>- Obiettivo Specifico 8.2 - Migliorare la qualità della vita, la competitività e l'attrattività dei Sistemi Territoriali non urbani valorizzando le risorse e le specificità locali e contrastando il declino dei territori delle aree interne e marginali.</p>	<p>ASSE PRIORITARIO IV - VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E NATURALI</p> <p>- Obiettivo Specifico IV.1 - Valorizzare l'insieme delle risorse culturali e naturali al fine di strutturare pacchetti integrati di offerta turistica in grado di diversificare le destinazioni turistiche regionali ed accrescere la loro competitività sui mercati nazionali ed esteri</p> <p>ASSE PRIORITARIO V - SISTEMI URBANI</p> <p>- Obiettivo Specifico V.2 Valorizzazione della città di Matera come 'grande attrattore' turistico- culturale</p>	<p>ASSE PRIORITARIO IV - VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI E CULTURALI PER L'ATTRATTIVITÀ E LO SVILUPPO</p> <p>- Obiettivo specifico - Migliorare l'attrattività del territorio regionale a fini turistici.</p> <p>ASSE PRIORITARIO VII - COMPETITIVITÀ E ATTRATTIVITÀ DELLE CITTÀ E DEI SISTEMI URBANI</p> <p>- Obiettivo specifico - Promuovere la rigenerazione di città e sistemi urbani attraverso la valorizzazione delle risorse storico-culturali e ambientali e il contrasto dell'abbandono delle periferie e delle aree marginali causa di disagio, esclusione sociale, degrado ambientale</p>	<p>ASSE PRIORITARIO I - SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE ED ATTRATTIVITÀ CULTURALE E TURISTICA</p> <p>- Obiettivo specifico 1.d - Valorizzare il sistema turistico regionale, attraverso la messa in rete dell'offerta e il suo adeguamento alle specifiche esigenze della domanda nazionale ed internazionale, ponendo la massima attenzione allo sviluppo complessivo dell'attrattività del territorio e del patrimonio diffuso e alla qualificazione dei servizi turistici in un'ottica di sistema; promuovere la destinazione "Campania" sui mercati nazionale ed internazionale, con particolare riferimento sia ai mercati tradizionali della domanda, sia a quelli potenziali, favorendo anche in un'ottica di sostenibilità ambientale, territoriale e socio- culturale, la destagionalizzazione e delocalizzazione dei flussi</p> <p>ASSE PRIORITARIO VI - SVILUPPO URBANO E QUALITÀ DELLA VITA</p> <p>- Obiettivo specifico - Sviluppare il sistema policentrico delle città, attraverso piani integrati di sviluppo finalizzati ad aumentare la coesione sociale ed innalzare il livello di qualità della vita, la competitività e l'attrattività dei sistemi urbani</p>	<p>ASSE PRIORITARIO III - VALORIZZAZIONE DELLE IDENTITÀ CULTURALI E DELLE RISORSE PAESAGGISTICO-AMBIENTALI PER L'ATTRATTIVITÀ TURISTICA E LO SVILUPPO</p> <p>- Obiettivo specifico 3.1 - Valorizzare i beni e le attività culturali per aumentare l'attrattività dei territori, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti</p> <p>- Obiettivo specifico 3.3 - Rafforzare la competitività del sistema turistico siciliano attraverso l'ampliamento, la riqualificazione e la diversificazione dell'offerta turistica ed il potenziamento di investimenti produttivi delle filiere turistiche</p>

Fonte: Programmi Operativi Regionali 2007-2013 (elaborazione dell'autore)

La destagionalizzazione e diversificazione dei flussi di visitatori e turisti è affidata alla realizzazione di eventi culturali originali e innovativi, integrati con le azioni di valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, mentre alla base di tutte le proposte è previsto l'utilizzo delle ICT per rendere l'offerta culturale regionale visibile e accessibile nei principali circuiti nazionali ed internazionali. Contrariamente a quanto accadeva nella programmazione precedente, anche le azioni rivolte al mondo dell'imprenditoria, qui come negli altri documenti regionali, sono comprese in quest'asse e sono mirate allo sviluppo di una moderna e innovativa imprenditoria nel settore della valorizzazione e della fruizione del patrimonio culturale regionale, anche allo scopo di orientare il territorio verso le professioni creative e *generare* e attrarre nuovi talenti. Una delle novità di questa programmazione è l'affidamento ai Distretti

Tecnologici, al cui interno operano i Poli di Innovazione⁴⁴, di attività di formazione, ricerca e trasferimento tecnologico a sostegno dell'attrattività e la competitività del sistema regionale dei beni culturali, come nel caso del Polo di Innovazione 'Beni culturali' localizzato a Crotone.

Per quanto attiene specificatamente al turismo sostenibile e all'obiettivo di aumentare l'attrattività regionale, si propone soprattutto l'identificazione delle aree candidabili a diventare 'Destinazioni Turistiche Regionali' cioè «quelle aree dove è presente una massa critica di beni ambientali e culturali di particolare pregio e richiamo (attrattori), in grado quindi di creare il vantaggio competitivo necessario» (Regione Calabria, 2013, p. 262), che possano rappresentare un'offerta turistica diversificata, estesa anche alle aree interne⁴⁵. Alle Destinazioni, quindi, corrispondono i 'Prodotti Turistici Regionali' *ideati* attorno agli attrattori naturali e culturali regionali e *attuati* attraverso i Progetti Integrati di Sviluppo Regionale e i Progetti Integrati di Sviluppo Locale. Anche se tutte le programmazioni regionali 2007-13 continuano ad utilizzare la progettazione integrata come modalità operativa, infatti, solo il POR Calabria propone una nuova declinazione dei 'Progetti Integrati' con la sperimentazione dei PISR e PISL. Se, da una parte, anche per questo ciclo di programmazione l'attrattività turistica è fortemente legata alla valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, dall'altra si adotta, tuttavia, un approccio integrato che vede nella localizzazione – le Destinazioni Turistiche – e nella tipologia di interventi – PISR e PISL – la strategia con cui mettere a sistema beni culturali materiali e immateriali, paesaggio, patrimonio rurale, mobilità, qualità della vita, regimi di aiuto.

Tra i PISL finanziabili sono strettamente attinenti al turismo quello 'per la realizzazione dei Sistemi Turistici/Destinazioni turistiche locali' (ASSE V e VIII) e quello 'per la Valorizzazione dei Centri Storici e dei Borghi d'eccellenza della Calabria' (ASSE VIII) mentre i PISR riguardano il 'Contrasto allo spopolamento dei Sistemi Territoriali marginali e il Declino' (ASSE VIII) e la 'Tutela, salvaguardia e valorizzazione del Patrimonio etnoantropologico della Minoranze linguistiche della Calabria', riferito ai Greci di Calabria, Occitani e Albanesi (ASSE V). L'analisi dei PISL e dei PISR evidenzia in questa, come nelle altre programmazioni regionali, la stretta relazione tra l'asse dedicato al patrimonio culturale/naturale e quello rivolto alle aree urbane e, solo in Calabria, ai sistemi territoriali.

⁴⁴ I Distretti Tecnologici vengono istituiti dal Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007 del MIUR quale strumento di collaborazione tra il Governo nazionale e le Regioni per raggiungere uno sviluppo del territorio basato sull'economia della conoscenza mentre i Poli vengono attivati nell'ambito del Progetto Integrato di Sviluppo Regionale «Rete Regionale dei Poli di Innovazione» del POR FESR Calabria 2007-2013 che rappresenta la prima direttrice di attuazione della strategia per la ricerca e l'innovazione. I Poli di Innovazione sono raggruppamenti di imprese e centri di ricerca che operano come intermediari specializzati in un particolare settore ed erogano servizi di diffusione dell'innovazione, servizi scientifico-tecnologici e di accesso ad attrezzature ed infrastrutture di ricerca. I Poli individuano un soggetto gestore dei servizi e delle infrastrutture e un insieme di imprese aggregate (almeno 15) che sostengono il Polo.

⁴⁵ La strategia per la costruzione delle Destinazioni e dei Prodotti Turistici Regionali è attuata in stretta connessione con la definizione dei 'Sistemi Turistici Locali' (in attuazione dell'art. 6 della L.N. 135/2001) e con le azioni previste dal Programma Operativo Interregionale 'Attrattori Culturali e Naturali e Turismo del Mezzogiorno' attraverso la promozione di Progetti Integrati a carattere multiregionale e multisettoriale, su territori specifici e caratterizzati dalla presenza di attrattori culturali e/o naturali (es. Progetto Integrato Grande Attrattore Naturale e Culturale dell'Area dello Stretto di Messina, Grande Attrattore del Parco del Pollino, etc.).

L'Asse Prioritario VIII 'Città, Aree urbane e Sistemi territoriali', infatti, prevede linee d'intervento dedicate specificatamente alla realizzazione di Progetti Integrati per lo Sviluppo Urbano⁴⁶ in grado di migliorare e potenziare l'attrattività turistica delle Città e delle Aree Urbane della Calabria che presentano significativi flussi di visitatori e di turisti (riqualificazione spazi pubblici, realizzazione parcheggi e piste ciclabili, potenziamento dei servizi d'accoglienza, promozione produzioni locali, potenziamento delle filiere creative) fortemente integrata con le linee di intervento dell'Asse V. Le linee d'intervento più interessanti, tuttavia, sono quelle dedicate proprio ai Sistemi Territoriali Tematici poiché il *prodotto* richiesto è costituito dalla costruzione e dalla valorizzazione dei legami funzionali con il territorio stesso: un prodotto/servizio di successo (per es. un pacchetto turistico) la cui qualità, legata a un territorio specifico, contribuisce a creare un'immagine positiva di quel territorio e a elevare la reputazione del sistema produttivo locale nel suo insieme.

Nel POR Basilicata (Regione Basilicata, 2012), rispetto all'Asse Prioritario IV 'Valorizzazione dei beni culturali e naturali', in questo settennio la Regione lavora in continuità rispetto al passato, perseguendo la messa a valore a fini turistici delle risorse territoriali diffuse, piuttosto che di grandi attrattori, tesaurizzando l'esperienza fatta in tema di cooperazione interistituzionale ma privilegiando nel contempo la qualità della progettazione e la natura strutturante degli interventi, sulla base dell'aggiornamento del Piano Turistico regionale, redatto in vista della nuova programmazione⁴⁷. Sostanzialmente la strategia (interventi infrastrutturali e concessione di aiuti) si articola secondo i differenti livelli di posizionamento sul mercato delle vacanze delle aree turistiche, proponendo pacchetti integrati di offerta turistica (comunicazione, marketing, grandi eventi) differenziati rispetto alla definizione di *Poli turistici meglio posizionati*, *Poli turistici con immediato potenziale sviluppo*, *Poli turistici con potenziale sviluppo a medio termine*. Da qui la modulazione di pacchetti integrati di offerta turistica connotati sotto il profilo territoriale (quali, ad esempio, quello 'balneare' costituito dalle aree costiere ioniche e tirreniche, 'naturalistico' rappresentato dal sistema dei parchi e delle aree protette insistenti sulla dorsale appenninica; 'culturale' incentrato sul grande attrattore di Matera) in modo tale da favorire la messa in rete di tutte le risorse anche al fine di estendere i periodi della stagione turistica, di rispondere positivamente ai processi segmentazione della domanda turistica, anche proponendo un'offerta ricettiva anche alternativa, come l'albergo diffuso e i borghi albergo.

Rispetto all'Asse Prioritario V 'Sistemi urbani', l'obiettivo specifico più rilevante per il sistema turistico è quello dedicato a Matera come 'grande attrattore' turistico-culturale che mira a mettere a valore, attraverso un organico complesso di interventi di riqualificazione del contesto urbano e di specializzazione dell'offerta di servizi, il potenziale turistico-culturale insito nei 'Sassi' in modo da attrarre a Matera flussi crescenti di investimenti innovativi e di consumi di qualità. La strategia è articolata in linee di intervento dedicate alla riqualificazione ambientale e di valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, al potenziamento e qualificazione del tessuto imprenditoriale urbano mediante l'attivazione di un sistema mirato di aiuti, alla specializzazione produttiva della città di Matera nei settori innovativi della comunicazione ed infor-

⁴⁶Nelle Città e nelle Aree Urbane la strategia regionale viene attuata in coerenza con i PISU - Piani Strategici Urbani.

⁴⁷ L'aggiornamento viene redatto a seguito di apposite ricerche tra le quali, la più rilevante, quella del marzo 2007, 'Il turismo in Basilicata', svolta da Bain & Company per conto dell'APT Basilicata.

mazione e dell'industria creativa. Non a caso è in questo periodo che comincia a prendere forma il gruppo promotore della Candidatura di Matera a Capitale delle Culture Europea 2019 il cui Dossier è concepito secondo due idee guida: il turista, come cittadino temporaneo, e l'impresa culturale e creativa come leva per trasformare Matera in una città del mondo. Con questo obiettivo il Comitato Matera 2019 tesse una fitta rete di relazioni e di partenariato a breve e a lungo raggio (Fondazione Matera, 2019) che rafforza il posizionamento della città come meta di turismo culturale.

In linea con la strategia e gli orientamenti del QSN, il POR Puglia (Regione Puglia, 2007) attribuisce alla tutela e alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali una valenza strategica per promuovere lo sviluppo sostenibile, considerando quest'ultimo un fattore decisivo per migliorare al tempo stesso la qualità della vita dei cittadini residenti e per attrarre un maggior numero di visitatori dall'Italia e dall'estero. Sulla scia dell'esperienza positiva dei PIS, che hanno rappresentato la modalità di intervento prevalente nell'ambito delle politiche di valorizzazione e fruizione dei beni turistico-culturali individuate dalla Regione Puglia all'interno del POR 2000/2006, si punta a un approccio integrato che faccia leva sulla valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale, la promozione dell'immagine pugliese, la qualificazione ed il riposizionamento dell'offerta turistica sui mercati nazionali ed internazionali, attraverso lo sviluppo dei Sistemi Turistici Locali o Tematici, a seconda che la domanda turistica sia attivata da un prodotto o da un territorio.

L'obiettivo specifico dell'asse Asse IV 'Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo', infatti, è proprio migliorare l'attrattività del territorio regionale a fini turistici, diversificando l'offerta turistica regionale attraverso il potenziamento di specifici 'tematismi'; rafforzando, previa analisi della domanda esistente e potenziale, i sistemi di commercializzazione e di promozione turistica sfruttando canali innovativi e le nuove forme di intermediazione, allo scopo di favorire più consistenti arrivi dall'estero e una maggiore stagionalizzazione dei flussi turistici; diversificando e qualificando l'offerta turistica regionale attraverso l'integrazione di aree e prodotti turistici già affermati con le aree dell'entroterra e con nuovi prodotti turistici; stimolando il processo di miglioramento dell'offerta turistica attraverso l'attivazione di marchi di qualità territoriali o di filiera applicabili alle diverse tipologie di servizi turistici (strutture ricettive, ristorazione, terme, tempo libero); sviluppando nuove attività capaci di innescare ricadute positive sul territorio regionale sia in termini di servizi e di nuovi sbocchi occupazionali, sia in termini di incentivazione e mobilitazione di flussi turistici che di impatto sulle attività dell'indotto. Tutto ciò anche grazie ad azioni per il completamento delle infrastrutture a sostegno dell'economia turistica, in particolare i porti turistici.

La valorizzazione delle risorse storico-culturali è anche uno dei due strumenti messi in campo per l'Asse VII 'Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani' assieme al contrasto dell'abbandono delle periferie e delle aree marginali con l'obiettivo comune della rigenerazione delle città e dei sistemi urbani. Gli interventi proposti partono dalla constatazione che sono proprio i sistemi di centri minori a presentare marcate specificità dal punto di vista delle connessioni paesaggistico-ambientali e storico-culturali, tali candidarli alla competizione regionale nelle reti nazionali e internazionali. A tal fine, però, occorre potenziare la loro attrattività, per dotarli di quelle risorse umane, soprattutto giovanili e di elevato livello culturale, che sono state sottrat-

te a processi di abbandono di lungo periodo e che appaiono essenziali per avviare nuovi processi di sviluppo.

Si ricerca, quindi, un'integrazione delle azioni volte alla valorizzazione delle risorse culturali con quelle finalizzate alla rigenerazione delle aree urbane marginali mediante azioni di recupero e riuso di edifici e di spazi pubblici per il soddisfacimento della domanda di centri di aggregazione sociale, culturale, sportiva e di verde urbano, con progetti integrati ed un approccio partecipativo. In quest'ottica la riqualificazione di queste aree periferiche si coniuga con la necessità di contrasto del parallelo e complementare abbandono ambientale e sociale dei luoghi e delle persone.

L'asse finanzia esclusivamente piani integrati, ovvero programmi d'intervento che includono azioni sull'ambiente fisico, sociale ed economico, messi a punto con il coinvolgimento degli attori locali, in grado di potenziare saperi e relazioni sociali. I piani intervengono non solo sui quartieri esterni, ma anche nei centri storici resi marginali dai processi di espansione insediativa contemporanea e dal degrado fisico, sociale ed economico e dovranno incentrarsi sulla rigenerazione ecologica, culturale o sociale. I programmi di riqualificazione promuovono pertanto, attraverso gli interventi infrastrutturali, la rivitalizzazione socio-economica delle aree marginali sia delle città medio-grandi sia dei centri minori, attraverso: Piani integrati di sviluppo urbano, con particolare riferimento alle aree periferiche e abbandonate delle città medio-grandi e Piani integrati di sviluppo territoriale, con particolare riferimento alle aree periferiche dei centri minori che prevedono i PIRP (Programmi Integrati di Riqualificazione delle Periferie) e interventi di recupero e riuso di edifici e degli spazi pubblici in città medio-grandi e centri minori. I PIRP, rappresentano una componente importante della politica di pianificazione urbanistica concertata della Regione e mirano anche a promuovere il riuso del patrimonio edilizio degradato e a incrementare le funzioni residenziali.

Gli interventi di recupero degli edifici e degli spazi pubblici dismessi interessano la ri-funionalizzazione di edifici o parti di essi da mettere a disposizione delle fasce giovanili della popolazione con l'obiettivo duplice di favorire processi di inclusione e di coinvolgimento attivo di soggetti a rischio, nonché di sostenere la crescita e la diffusione delle nuove forme urbane di creatività. In entrambe le linee di intervento le tipologie di azione sono strettamente correlate tra loro e si inseriscono nel più ampio contesto di consolidamento delle strategie di sviluppo urbano volte a ridurre la dicotomia costituita dalla presenza di aree di concentrazione dello sviluppo e di aree più marginali all'interno di un medesimo territorio. I programmi di recupero prevedono, inoltre, un ampio coinvolgimento della comunità residente.

Nel POR Campania (Regione Campania, 2014), relativamente all'Asse I 'Sostenibilità ambientale ed attrattività culturale e turistica', si consolidano sostanzialmente le iniziative di recupero e salvaguardia delle risorse naturali e culturali già attuate con il POR 2000/2006. È ormai consolidata, per la Regione Campania, l'adozione di un approccio sistemico nella valorizzazione delle aree ad alta naturalità, che persegua una strategia di area vasta nella conservazione della biodiversità, che identifichi le priorità di conservazione a scala *ecoregionale*, con obiettivi a lungo termine, agendo e monitorando gli effetti dell'azione, con il coinvolgimento attivo delle comunità e dei portatori di interesse. In particolare la strategia regionale 2007-13 tiene conto del percorso programmatico e normativo che la Regione ha compiuto in materia di

pianificazione paesistica, con l'approvazione della L.R. 16/04 e del Piano Territoriale Regionale⁴⁸.

Oltre al completamento degli interventi nei territori a vocazione turistica della Regione (sistemi turistici propriamente detti, attrattori e itinerari culturali, Parchi e Rete Ecologica), infatti, si pone la massima attenzione allo sviluppo complessivo dell'attrattività del territorio e del patrimonio ambientale e culturale diffuso. Il documento insiste sulla necessità di attuare una strategia di valorizzazione del patrimonio che passi dalla diversificazione dell'offerta turistica e punti sulle risorse offerte dai sistemi minori, al fine di attrarre flussi turistici durante l'intero anno solare e di equilibrare la dicotomia esistente tra le aree interne e le zone costiere. In parallelo a tale strategia, si agisce anche per migliorare l'immagine delle grandi mete, attraverso azioni *soft*, sempre di sistema, volte a promuovere la risorsa turismo e ad innalzare, presso gli operatori del settore, la percezione della necessità di procedere a miglioramenti gestionali ed organizzativi, anche ricorrendo a servizi innovativi e multimediali.

Gli interventi previsti dall'Obiettivo specifico 1.d - Valorizzare il sistema turistico regionale... sono complementari a quelli previsti dal POIN 'Attrattori culturali, naturali e turismo'.

La Regione Campania è l'unica che attiva, relativamente a quest'asse, la possibilità di finanziare Grandi Progetti⁴⁹, elencati di seguito:

- Completamento della riqualificazione e recupero del fiume Sarno;
- Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi Flegrei;
- Risanamento ambientale e valorizzazione dei Regi Lagni;
- La bandiera Blu del Litorale Domitio;
- Interventi di difesa e ripascimento del Litorale del Golfo di Salerno;
- Risanamento Ambientale corpi idrici superficiali aree interne;
- Risanamento Ambientale corpi idrici superficiali della provincia di Salerno;
- Riqualificazione urbana dell'area e dei beni culturali ed architettonici della Mostra d'Oltremare.

Relativamente all'Asse VI 'Sviluppo urbano e qualità della vita', l'intervento più attinente all'ambito della valorizzazione turistica è indubbiamente il Piano integrato di sviluppo urbano del centro storico di Napoli, collegato al Sito UNESCO. L'intervento, attuato con un Grande Progetto, promuove interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio storico-artistico che permettano l'attivazione di percorsi di visite turistiche

⁴⁸ Con legge regionale n. 13/2008 la Campania ha approvato il Piano Territoriale Regionale (PTR) che, nel rispetto degli obiettivi generali di promozione dello sviluppo sostenibile e di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio individua: gli obiettivi di assetto e le linee principali di organizzazione del territorio regionale, le strategie e le azioni volte alla loro realizzazione; i sistemi infrastrutturali e le attrezzature di rilevanza sovregionale e regionale, gli impianti e gli interventi pubblici dichiarati di rilevanza regionale; gli indirizzi e i criteri per la elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale. La L.R. 16/04 affida la valenza di piani paesistici ai Piani Territoriali Provinciali.

⁴⁹ In base a quanto stabilito dall'art. 39 del Regolamento del Consiglio Europeo n. 1083/2006, per 'Grande Progetto' si intende un'operazione comprendente una serie di lavori, attività o servizi finalizzata a un grande investimento il cui costo complessivo supera i 25 milioni di Euro nel caso dell'ambiente e i 50 milioni di Euro negli altri settori.

integrate. Anche per questo Asse la Regione Campania è l'unica che attiva la possibilità di finanziare Grandi Progetti, elencati di seguito:

- Realizzazione di interventi del Piano Urbanistico attuativo per l'area dell'ex-Italsider di Bagnoli;
- Riqualificazione urbana area portuale - Napoli Est;
- Centro storico di Napoli, valorizzazione del sito UNESCO.

Nel POR Sicilia (Regione Sicilia, 2016), in continuità con l'esperienza realizzata nel precedente ciclo di programmazione, si punta alla valorizzazione delle risorse culturali della Regione con l'obiettivo di stimolare lo sviluppo economico e produttivo attraverso la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di attività economiche dirette e indotte, sia direttamente attinenti alla valorizzazione del patrimonio culturale o, attraverso la creazione di circuiti fondati sui beni culturali, in grado di moltiplicare, diversificare ed ampliare l'offerta turistica, secondo una logica di filiera.

L'Asse III 'Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico-ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo' si propone, pertanto, sia di potenziare i sistemi culturali territoriali e i Poli Museali di Eccellenza migliorandone valorizzazione e fruizione, sia di creare condizioni favorevoli all'iniziativa imprenditoriale con particolare riferimento ai settori dell'artigianato, dei servizi, del recupero e del restauro, sia capitalizzando le migliori esperienze di progettazione integrata già realizzate, sia promuovendo attività imprenditoriali innovative, anche e soprattutto legate all'arte contemporanea. Entrambi gli obiettivi vengono perseguiti in coerenza con le azioni e attività finanziate dal Programma Operativo Interregionale Nazionale (POIN) 'Attrattori culturali, naturali e turismo', che a livello nazionale promuove azioni di sistema per la valorizzazione delle risorse culturali e naturali di eccellenza e la promozione unitaria sui mercati turistici internazionali.

In continuità con l'interesse verso la cultura rurale già manifestata nel ciclo 1994-1999, la strategia si pone l'obiettivo operativo 'Favorire la valorizzazione culturale e la fruizione delle aree marginali e rurali facilitando il recupero di siti e immobili di maggior pregio storico – architettonico, il rafforzamento dei fattori di contesto, le identità locali e la promozione dei territori, anche attraverso la creazione di sistemi culturali locali', riversando nell'asse anche quelle azioni più o meno identificabili, negli altri documenti regionali, con quelle attinenti allo sviluppo dei sistemi urbani.

Durante questo ciclo di programmazione, a seguito dei ritardi accumulati dalle amministrazioni regionali nell'utilizzo dei fondi, anche per l'insorgere della crisi finanziaria del 2008, nel novembre 2011 il governo centrale interviene per scongiurare il rischio del disimpegno automatico delle risorse comunitarie. Il Presidente del Consiglio Monti incarica il ministro Barca, d'intesa con la Commissione Europea, di formulare il PAC (Piano di Azione e Coesione), introducendo una ferrea tabella di marcia per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, mentre la Basilicata è in regime transitorio). Per quanto riguarda il turismo, il POIN (Programma Operativo Interregionale Nazionale) 'Attrattori culturali, naturali e turismo', che nel 2011 risulta ancora in forte ritardo di attuazione, nel 2012 viene *riavviato*, grazie all'adesione al PAC, con il conferimento, dal Programma al Piano, di una quota delle risorse pari a 330 milioni di euro dedicati alla valorizzazione di 20 poli culturali ad alto potenziale di attrazione e l'inserimento nel Programma del 'Grande Progetto Pompei', con un contributo finanziario totale di 105 milioni di euro (PCM, 2017, p. 5).

Tuttavia, sia in riferimento a quanto previsto dal PAC sia per quanto previsto dai diversi POR, l'auspicata trasversalità nell'impiego dei fondi per le politiche culturali e l'imprenditorialità turistica ad esse legata, si traduce, nella quasi totalità dei casi, in interventi puntuali o a pioggia, sotto voci generiche come 'incentivi alle imprese' o 'ricerca e innovazione', senza che si evinca, al di là delle mozioni di principio, una chiara strategia integrativa. Fa eccezione la Regione Puglia, che dimostra di cogliere il ruolo trasversale della cultura e dell'attrattività turistica e, in linea con le indicazioni del PAC, potenzia il comparto culturale e turistico stimolando sia la valorizzazione del patrimonio, sia la nascita di imprese culturali creative grazie al programma 'Bollenti Spiriti', finalizzato al sostegno di progetti di giovani talenti pugliesi attraverso borse di studio, al recupero di spazi in disuso e promuovendo misure per la legalità⁵⁰ (Fondazione Symbola-Unioncamere, 2014).

Il ciclo di programmazione 2014-2020

L'ultimo ciclo di programmazione della Politica europea di coesione, evidenzia sostanziali novità. L'Accordo di Partenariato sostituisce il QSN e, come da indicazioni comunitarie, individua 11 obiettivi tematici a sostegno della crescita *intelligente, sostenibile, solidale* per il periodo 2014-2020, così come suggerito dalla 'Strategia Europa 2020' (PCM, 2017)⁵¹.

A livello nazionale il Programma Operativo Nazionale (PON) 'Cultura e Sviluppo', proprio in coerenza con la *crescita* auspicata, si propone di superare le condizioni di sottoutilizzo delle risorse culturali nelle 'regioni in ritardo di sviluppo' (Campania, Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia), aumentandone l'attrattività attraverso interventi di conservazione dei beni culturali, sostenendo l'insediamento e lo sviluppo di attività imprenditoriali (anche no profit) della filiera delle imprese creative e culturali, innovando il sistema di *governance* e gestione di beni e attività culturali.

Per il raggiungimento di tali obiettivi il PON si articola in tre Assi prioritari:

- Asse 1: rafforzamento del segmento culturale della domanda e dell'offerta di attrattori culturali di titolarità nazionale e/o di rilevanza strategica;
- Asse 2: incremento di attività economiche connesse alle dotazioni culturali per il sostegno alla competitività delle imprese del settore, inclusi i profili dell'economia e dell'impresa sociale;

⁵⁰ <http://www.regioni.it/dalleregioni/2015/04/13/generazione-bollenti-spiriti-un-viaggio-nella-puglia-checambia-399200/>.

⁵¹ Di seguito gli 11 obiettivi tematici articolati secondo le 3 priorità della Strategia Europa 2020: *Crescita intelligente* (1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2. Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3. Promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura); *Crescita sostenibile* (4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete); *Crescita solidale* (8. Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; 11. Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente).

- Asse 3: corretta gestione del programma e miglioramento delle capacità operative dei soggetti impegnati nell'attuazione del PON.

In riferimento all'Asse 1, con uno stanziamento di 360 milioni di euro per il miglioramento della fruizione e dei servizi di conoscenza, il PON propone due gruppi di interventi: quelli sugli attrattori di rilevanza strategica individuati nelle cinque regioni interessate (Basilicata, Puglia, Calabria, Campania e Sicilia) con il coinvolgimento diretto delle strutture territoriali dell'allora Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC) e i 'progetti a cavallo', già selezionati nell'ambito del precedente POIN 'Attrattori culturali, naturali e turismo' e trasferiti nella nuova programmazione, nonché il Grande progetto 'Pompei'.

A livello regionale si torna ad una maggiore corrispondenza – almeno in termini di architettura – tra POR e Accordo di partenariato e tra i POR stessi. Infatti, i Programmi Operativi Regionali seguono tutti la stessa struttura, simile all'articolazione del documento nazionale, sia per quanto riguarda gli Obiettivi Tematici, sia per quanto riguarda gli interventi attuabili – gli 'Obiettivi Specifici' – con la possibilità di *accenderne* o *spegnere* alcuni. Per il periodo di programmazione 2014-2020, tuttavia, la Commissione Europea considera quale pre-condizione per l'accesso ai finanziamenti del FESR l'adozione di una strategia di ricerca e innovazione basata sulla logica della 'specializzazione intelligente' (*Smart Specialization Strategy*), sinteticamente 'S3', che contempli anche un piano strategico per la crescita digitale e che consenta alle Regioni di concepire indirizzi di sviluppo ancorati alle reali vocazioni dei territori.

Per 'Smart Specialization Strategy' si intende «la definizione di una traiettoria di sviluppo del territorio, integrata e *place based*, attraverso la individuazione delle risorse/competenze e del potenziale innovativo dei propri territori, e la selezione di priorità, in termini di settori produttivi e di ambiti tecnologici, su cui concentrare i propri investimenti. La strategia è orientata a costruire un vantaggio competitivo durevole basato sulla capacità di diversificazione produttiva e specializzazione tecnologica per l'adattamento dei sistemi produttivi territoriali al rapido e costante mutamento delle condizioni del sistema economico e del mercato. [...] La strategia si estende al sistema di piccole e medie imprese agricole e agro-alimentari, soprattutto laddove questi sistemi necessitano di un'intensificazione degli investimenti in ricerca e sviluppo in una dimensione territoriale, in special modo finalizzati allo sviluppo della green economy, alla valorizzazione del paesaggio ed al miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse» (PCM, 2017, p. 172).

L'orizzonte verso cui guarda l'Accordo di Partenariato, quindi, in coerenza con gli orientamenti europei, è quello della concentrazione degli interventi su un numero limitato di ambiti. Il principio della 'concentrazione' non ha, quindi, un significato limitativo ma di selezione strategica. L'obiettivo è evitare genericità e dispersione spesso praticate in passato perché 'comode', ma dai risultati poco incisivi (Regione Basilicata, 2015). Le Regioni, in quest'ottica, sono sollecitate alla definizione di un numero selezionato di 'Aree di innovazione', articolate secondo precise 'Traiettorie tecnologiche', sulla base delle reali vocazioni del territorio, così da evitare fenomeni di dispersione e frammentazione degli interventi e sviluppare strategie d'innovazione regionali, che valorizzino gli ambiti produttivi e tecnologici di eccellenza in una prospettiva di posizionamento nel contesto globale.

Anche se la Strategia S3 è concepita principalmente per gli Obiettivi Tematici 1 'Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione' e 2 'Migliorare l'accesso al-

le tecnologie dell'informazione e l'utilizzo delle ICT', come sancito nell'Accordo di partenariato, essa ricopre un ruolo decisivo anche per alcune azioni dell'Obiettivo Tematico 3 'Promuovere la competitività delle PMI' e 6 'Conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale', che maggiormente si rivolgono al 'sistema turismo'. Nei documenti S3 regionali, quindi, il turismo è identificato come ambito di intervento specifico delle Aree di innovazione individuate, a seconda dell'approccio strategico scelto dalle Regioni.

La S3 Calabria (Regione Calabria, 2016), a partire da una specializzazione regionale nel turismo stagionale balneare, definisce, per l'Area di innovazione 'Turismo e cultura', un approccio strategico finalizzato a rafforzare il sistema dell'industria culturale e creativa, ad aumentare il turismo culturale e di prossimità nelle aree interne, anche in collegamento con i flussi balneari, a diversificare le possibilità di azione degli operatori turistici, a incentivare la creazione di un tessuto imprenditoriale giovane. In Basilicata, invece, le azioni per il turismo non hanno una propria Area di innovazione ma sono integrate ad altre nell'Area di innovazione 'Industria culturale e creativa', ritenuta quella più capace di generare valore aggiunto.

In continuità con l'approccio caratterizzante i POR delle due precedenti programmazioni, tra i pilastri su cui poggia il sistema economico e sociale lucano la S3 Basilicata (Regione Basilicata, 2015) individua un notevole patrimonio culturale e ambientale a cui abbina l'obiettivo di migliorarne qualità, fruibilità e valore aggiunto. Il turismo rappresenta, invece, una delle otto aree che si caratterizzano per maggiore vivacità e potenziale. In coerenza con il principio della concentrazione e a partire da queste constatazioni, tra le 5 Aree di innovazione individuate – Aerospazio, Automotive, Bio Economia, Energia, Industria culturale e creativa – le azioni per il turismo non hanno una propria area di specializzazione ma sono integrate ad altre nell'area di innovazione 'Industria culturale e creativa' ritenuta quella più redditizia in termini economici, ma capace di generare valore economico solo attingendo al vasto serbatoio della cultura. La S3 Basilicata, quindi, articola armonicamente un ampio ecosistema creativo secondo tre settori: l'Industria creativa per il turismo, l'industria creativa e design, l'industria creativa a servizio di settori produttivi, tra cui la cultura.

La S3 Campania (Regione Campania, 2016), dal canto suo, identifica l'Area di innovazione 'Beni culturali, turismo e edilizia sostenibile' e punta all'innalzamento della qualità territoriale e del benessere delle comunità residenti e all'offerta culturale come ambito con pari dignità rispetto alla ricerca scientifica e tecnologica, tanto da favorire la definizione e attuazione di meccanismi di *governance* partecipativa del patrimonio culturale quale bene comune, anche in considerazione dei numerosi siti iscritti nella lista del Patrimonio dell'Umanità dell'UNESCO. In particolare, l'applicazione di tecnologie e metodologie innovative al patrimonio culturale – e al patrimonio edilizio storico pubblico e privato – è mirata al passaggio verso una programmazione sistemica degli interventi nel settore, superando una programmazione lineare basata sull'urgenza ed eccezionalità dell'intervento.

La S3 Sicilia (Regione Sicilia, 2016) identifica l'Area di innovazione 'Turismo, beni culturali e cultura' e mira, principalmente, alla ricerca di nuove tecnologie per l'industria dell'esperienza e per lo sviluppo di contenuti culturali e creativi, per la tutela, la conservazione e il restauro del patrimonio culturale/naturale, ma anche allo sviluppo dei servizi turistici, all'elaborazione di piattaforme digitali e servizi web per il turismo e la promozione culturale.

La S3 Puglia (Regione Puglia, 2014), infine, si distingue ancora una volta inglobando le azioni per il turismo nell'Area di innovazione 'Salute dell'uomo e dell'ambiente', un ambito tematico fortemente integrato e dedicato alla salvaguardia dell'ambiente di vita per l'uomo, con interventi rivolti alla sostenibilità delle attività agricole e della trasformazione alimentare, alla valorizzazione del territorio interno e delle aree marine, e allo sviluppo di sistemi di gestione integrata del patrimonio culturale. Nel caso della Regione Puglia, è particolarmente evidente a crescita di una strategia regionale *autonoma*, alla quale sono funzionalmente subordinati i vari strumenti e finanziamenti comunitari, nazionali e regionali. In altre parole, il POR Puglia è *funzionale* alla strategia regionale, piuttosto che viceversa. Progettualità e finanziamenti vengono fatti convergere sul potenziamento del 'sistema turismo' e del 'sistema cultura', come ad esempio il 'Piano strategico Turismo', il 'Piano strategico Cultura', e i programmi 'Custodiamo il turismo' e 'Custodiamo la cultura' (Puglia Promozione, 2021).

Il Piano strategico nazionale di Sviluppo del Turismo 2017-2022

Al fine di orientare tutti gli attori pubblici e privati coinvolti secondo una visione unitaria di sviluppo, nel 2017 il Governo italiano approva il 'Piano strategico nazionale di Sviluppo del Turismo (PST) 2017-22'. È, di fatto, il documento finale di un lungo processo di partecipazione e condivisione tra tutte le istituzioni coinvolte – Ministeri, associazioni di categoria, Regioni – e tra queste e gli operatori del settore (Petrella e Torrini, 2019), avviato con gli Stati Generali del Turismo nell'ottobre 2015 e conclusosi a Pietrarsa nell'aprile 2016, e costruito con l'utilizzo di strumenti digitali: piattaforma on line, un sito web dedicato e canali *social*.

Lo scopo principale del Piano è quello di rilanciare l'attrattività turistica dell'Italia, ispirandosi a tre principi trasversali: la sostenibilità (ambientale e della mobilità), l'innovazione (del processo organizzativo e del prodotto, con particolare enfasi alla digitalizzazione), e l'accessibilità (modalità di accesso ai luoghi e possibilità di fruizione turistica).

Il Piano, inoltre, si sviluppa intorno a quattro Obiettivi generali⁵²:

a) *La diversificazione dell'offerta turistica* – Il Piano intende sfruttare il richiamo delle mete principali (le cosiddette 'destinazioni mature') per ampliare e diversificare l'offerta turistica, estendendola verso territori meno noti. A tal fine, si propone di creare percorsi alternativi, accrescere l'attrattività dei siti Unesco e delle città della cultura, rafforzare il sistema di offerta museale, favorire la fruizione dei contesti paesaggistici diffusi, quali le aree protette terrestri e marine e le aree montane e rurali insieme alle relative produzioni agroalimentari;

b) *L'aumento della competitività del sistema turistico* – Per accrescere la capacità competitiva dell'intero sistema turistico, il PST si propone di promuovere presso gli operatori l'innovazione e la digitalizzazione, adeguare la rete infrastrutturale per mi-

⁵² Gli obiettivi generali si articolano in 13 obiettivi specifici che contribuiscono a raggiungere gli Obiettivi generali. Le 52 linee di intervento, poi, individuano gli ambiti operativi finalizzati al raggiungimento di ciascun Obiettivo specifico e sono articolate, a loro volta, in Azioni, che rappresentano le iniziative di particolare rilievo strategico. Le Azioni, in coerenza con le linee del Piano, sono inserite in un programma annuale di attuazione, che ne specifica costo, fonti finanziarie e modalità organizzative e gestionali.

gliorare l'accessibilità e l'intermodalità, sviluppare la cultura dell'ospitalità e l'integrazione tra le imprese della filiera, definire un quadro normativo, regolamentare e organizzativo in grado di affrontare i rapidi mutamenti del mercato;

c) Lo sviluppo di un marketing efficace e innovativo – Il PST si prefigge anche lo sviluppo di un approccio unitario per comunicare il brand Italia, attività in cui il nostro Paese presenta ancora carenze nel confronto internazionale. Tale scopo sarebbe perseguito attraverso un'attività promozionale multimediale e differenziata per mercato e area geografica, rivolta soprattutto ai mercati e ai prodotti con un alto potenziale di sviluppo nel medio-lungo termine, e il rafforzamento della digitalizzazione dei servizi di promozione e commercializzazione.

d) La realizzazione di una governance efficiente e partecipata – Per rafforzare la *governance* del settore, il PST individua una strategia basata sullo sviluppo di attività di concertazione istituzionale e strumenti di partecipazione aperti a tutti gli stakeholder; sull'ampliamento dell'informazione e della disponibilità di dati sul turismo, attraverso una loro riorganizzazione e il rilancio dell'Osservatorio nazionale del turismo gestito dall'ENIT; sull'attività di sorveglianza e monitoraggio del Piano stesso, anche attraverso una revisione continua sulla piattaforma partecipativa (MIBACT, 2016).

3. Conclusioni

Come si è evidenziato nel corpo di questa monografia, a partire dagli anni '60 la crescita del turismo di massa in Italia investe anche il Mezzogiorno, ma la domanda, specie quella straniera, si dirige ancora verso le destinazioni storiche della Campania e della Sicilia, benché inizi a diffondersi anche alle altre regioni (Corazziere e Martinnelli, 2022). Nonostante gli interventi mirati ai beni culturali e gli interventi infrastrutturali più o meno diffusi, il tentativo della Cassa per il Mezzogiorno di pianificare lo sviluppo del turismo nel Sud attraverso i Comprensori turistici non riesce a tradursi in una efficace politica di sostegno alla formazione di un'offerta turistica integrata che possa rispondere in modo diversificato alla crescente domanda di massa. Il tentativo ambizioso di coniugare sviluppo e governo del territorio – in linea con l'approccio delle Aree di sviluppo industriale dell'epoca (Adorno, 2015) – e di coinvolgere anche le aree interne nella valorizzazione dell'offerta turistica dei comprensori, è troppo innovativo per il contesto dell'epoca, anche e soprattutto in termini culturali. Le Regioni e gli altri enti locali, infatti, restano sordi alle istanze di valorizzazione integrata delle risorse territoriali e si limitano ad accompagnare le scelte micro-imprenditoriali non coordinate del momento, concentrate essenzialmente sulle coste e orientate alla domanda balneare a basso costo. Anche gli interventi *diretti* per la riqualificazione di musei, monumenti e siti archeologici contribuiscono, di fatto, a indirizzare la concentrazione dei flussi turistici verso le destinazioni storiche. Nel complesso, benché tra i pochi risultati della politica dei Comprensori si possa annoverare l'approvazione in numerosi comuni di strumenti urbanistici, l'intervento pubblico non riesce né a indirizzare il modello turistico meridionale, né a regolare l'attività edilizia lungo le coste del Mezzogiorno e negli anni '60 inizia la cementificazione irreversibile di molti litorali meridionali.

Se negli anni '50 e '60 le misure a sostegno del turismo nel Mezzogiorno erano state gestite essenzialmente dalla Cassa, a partire dagli anni '70 il governo del settore inizia a frammentarsi. Il passaggio alle Regioni a statuto ordinario delle competenze sul turismo negli anni '70 è il primo tassello di questa frammentazione e il Progetto speciale 36 sugli 'Itinerari turistici' approvato 10 anni dopo e finanziato solo nel 1984, quando la Cassa viene soppressa, è la testimonianza sia dei conflitti e delle difficoltà di coordinamento tra stato e regioni, sia della distanza tra velleità programmatiche e capacità di indirizzare efficacemente le trasformazioni del settore. Anche nella successiva Azione organica n. 10 promossa dalla Legge 64/1986 si riscontra questo 'scollamento'. Nonostante nel secondo Piano triennale il Progetto strategico sul turismo introduca una visione 'sistemica' nel sostegno al turismo, gli interventi proposti restano 'puntuali' e assecondano piuttosto che indirizzare le tendenze del turismo.

Con i PIM, avviati dalla Comunità europea nel 1985, si complica ulteriormente il quadro di governo delle politiche. Se, da una parte, si afferma una nuova attenzione al turismo rurale e alla valorizzazione delle attività turistiche complementari all'agricoltura, dall'altra si introduce anche un nuovo livello di programmazione che deve interfacciarsi con i governi nazionali e, soprattutto, con le Regioni. E anche in

questo caso l'Italia e le Regioni (del Mezzogiorno) palesano forti difficoltà nel coordinare obiettivi e misure, che si concretizzano in enormi ritardi attuativi.

A fronte di questo quadro delle politiche, lo sviluppo impetuoso del turismo nel Mezzogiorno negli anni '70 e '80 avviene in larga misura indipendentemente dagli indirizzi delle politiche istituzionali. È in questo ventennio che si consolida il modello turistico meridionale poco diversificato e orientato essenzialmente alla vacanza estiva e balneare.

Ad eccezione di alcuni grandi attrattori culturali urbani, sempre in Campania e Sicilia, infatti, la crescita della domanda di vacanza nel Sud riguarda soprattutto le coste. Già investite da processi di urbanizzazione poco controllata dovuta all'esodo dalle aree interne, molte coste del Mezzogiorno *subiscono*, in questo ventennio, anche la costruzione di seconde case, legittimate da piani urbanistici compiacenti o semplicemente abusive, spesso autocostruite, di bassa qualità architettonica, edificate in contesti privi di infrastrutture. Il Mezzogiorno, inoltre, non riesce a proporre il suo patrimonio culturale meno noto sul mercato turistico nazionale e internazionale e a proporre modelli di fruizione alternativi. Il Progetto speciale 36 sugli Itinerari turistici e la proposta del Touring Club per la valorizzazione dell'Italia 'minore', pur rispondendo ai nuovi orientamenti di parte della domanda europea di vacanza intesa come 'scoperta' di risorse e tradizioni 'autentiche', non si traducono in un'offerta strutturata.

Gli anni '90, come si è visto, sono per il turismo un decennio di transizione, sia per quanto riguarda il dibattito, sia per quanto riguarda le politiche pubbliche, e inaugurano una seconda fase delle politiche per il turismo nel Mezzogiorno. Il dibattito sulla sostenibilità del turismo, assieme alla nascita di un atteggiamento critico rispetto al turismo di massa da parte sia delle istituzioni, sia di una minoranza di consumatori, determinano, infatti, il timido avvio di un turismo alternativo, che si svilupperà con maggiore forza negli anni 2000. Alla fine degli anni '90 avviene anche il definitivo passaggio alle Regioni delle competenze di programmazione in materia di turismo.

La nuova attenzione alla sostenibilità non solo ambientale, ma anche economica e sociale del turismo, specie per quanto riguarda le comunità locali di accoglienza, si rileva anche nelle politiche regionali a sostegno del turismo nel Mezzogiorno formulate nel nuovo contesto della Politica europea di coesione. È nel secondo Quadro comunitario di sostegno per le Regioni Obiettivo 1 (1994-99) che fa la sua esplicita comparsa la strategia del 'turismo sostenibile', cui è dedicato uno specifico Programma operativo multiregionale. Tuttavia, al di là della titolazione e dell'approccio integrato che il programma si prefigge, gli interventi effettivamente realizzati, sia per quanto riguarda quelli 'diretti' (infrastrutture, attrattori culturali), sia per quanto riguarda quelli 'indiretti' (finanziamenti alle imprese) appaiono poco integrati e risultano ancora una volta concentrati nelle aree turistiche già specializzate. Il cambio di direzione verso un modello di fruizione d'esperienza e di qualità è decisamente più incisivo, invece, nei Programmi di iniziativa comunitaria LEADER II e nella seconda proposta di un'Italia 'minore' da parte del mondo dell'associazionismo. Le due proposte, stimolando iniziative di ospitalità diffusa, valorizzando circuiti di fruizione del patrimonio culturale diffuso materiale e immateriale, e proponendo il coinvolgimento di un nuovo attore, le comunità locali.

L'ultimo ventennio vede affermarsi un approccio di *policy* 'sistemico' e decentrato, con risultati però molto diversi tra territori. In questi anni iniziano a differenziarsi significativamente i percorsi programmatici regionali, in funzione delle diverse capacità

strategiche dei governi regionali e locali. Mentre in alcune traiettorie regionali si rilevano processi di maturazione e affinamento delle strategie, in altre permane un approccio retorico e poco mirato.

Nel ciclo di programmazione 2000-2006, l'idea portata avanti dai programmi regionali consiste nel proporre interventi di valorizzazione delle risorse naturali e culturali pubbliche, cui associare interventi a favore delle imprese private del settore, con un obiettivo comune di crescita dell'attrattività territoriale. Se da una parte è rilevabile un generalizzato impegno programmatico, dall'altra, l'attuazione dei programmi è molto diversificata e complessivamente debole. Anche i Progetti Integrati, che rappresentano il vero punto di rottura rispetto alla logica settoriale delle programmazioni precedenti e vedono applicazioni più o meno felici nelle diverse Regioni, non sono sempre concepiti sulla base di una valutazione delle effettive potenzialità di crescita della domanda e spesso restano mere mozioni di intenti. Interessano territori troppo ampi, senza una chiara identificazione dei segmenti di domanda turistica a cui rivolgere l'offerta (MEF, 2005)⁵³ e ricorrono «a idee-forza generiche e/o appiattite sui temi dell'ambiente, della cultura e del turismo» (Giuffrida, 2009, p. 297) denotando ancora una certa ingenuità nell'individuare strategie mirate e coerenti con le specificità locali.

Il ciclo 2007-2013 si caratterizza per interventi più consapevolmente diretti a intercettare i segmenti di domanda orientati a consumi turistici consapevoli. I POR del Mezzogiorno cercano di sostenere un'offerta più diversificata e integrata rispetto al passato e, in quest'ottica, mettono in campo politiche di rigenerazione del patrimonio culturale urbano, da una parte, e di valorizzazione dei sistemi territoriali minori, dall'altra. In questo ciclo, l'impalcato della programmazione dei Fondi strutturali è più flessibile e iniziano a palesarsi più marcatamente le diverse strategie regionali.

Nel ciclo 2014-2020, queste differenze si accentuano. I POR della Sicilia e della Campania rafforzano le traiettorie strategiche già orientate a rafforzare la complementarità tra la propria offerta culturale storica sia materiale che immateriale⁵⁴ – che in questa, come nelle precedenti programmazioni, viene interpretata come un vantaggio competitivo forte, incrementabile e durevole – e il complesso delle attività turistiche. Il patrimonio culturale è anche considerato forza motrice dell'innovazione economica e sociale negli altri settori (informazione e comunicazione, infrastrutture e servizi digitali, elettronica di consumo) e in altre filiere più tradizionali (agroalimentare, enogastronomia, artigianato di qualità, ecc.). Le regioni Basilicata e Puglia confermano una strategia di programmazione territoriale integrata, 'spalmando' le azioni per il turismo in ambiti di specializzazione non dedicati ma che attorno ad esso *fanno sistema*. Anche in questo ciclo di programmazione la regione Calabria, con il suo elevato numero di Aree di Innovazione, esibisce una certa genericità di approccio con obiettivi forse, ancora una volta, troppo ambiziosi.

In riferimento agli ultimi trent'anni, infine, va sottolineata la perdurante indeterminazione del ruolo del Governo centrale per quanto riguarda il turismo in Italia, sia in

⁵³ Circa il 44% dei Comuni ricadenti nei diversi PIT regionali dichiarano una vocazione turistica senza la presenza di una dotazione di risorse sufficienti per creare una domanda sostenibile e con una evidente assenza di dotazione infrastrutturale, di servizio e organizzativa.

⁵⁴ Nel 2016, anno di approvazione del Documento S3, la Sicilia è la prima regione del Mezzogiorno per arrivi turistici presso le città di interesse storico e artistico e vi si concentra oltre il 9% del patrimonio culturale nazionale, percentuale che sale al 30% se si considerano solo i beni archeologici.

termini settoriali, sia per quanto riguarda la divisione delle responsabilità tra Stato, Regioni ed enti locali. Come si può vedere nel Quadro 1, a partire dal 1993, anno di soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo, la collocazione ministeriale relativa al turismo cambia numerose volte, rispondendo a diverse caratterizzazioni settoriali (dallo spettacolo, alla cultura, alle attività produttive, allo sport, all'agricoltura), con altalenanti livelli di autonomia. Solo recentemente, con il DL 22/2021 'Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri', è stato istituito il 'Ministero del Turismo'⁵⁵, dotato di portafoglio per la prima volta dall'abrogazione del precedente Ministero del turismo e dello spettacolo, 28 anni prima (vedi Figura 2).

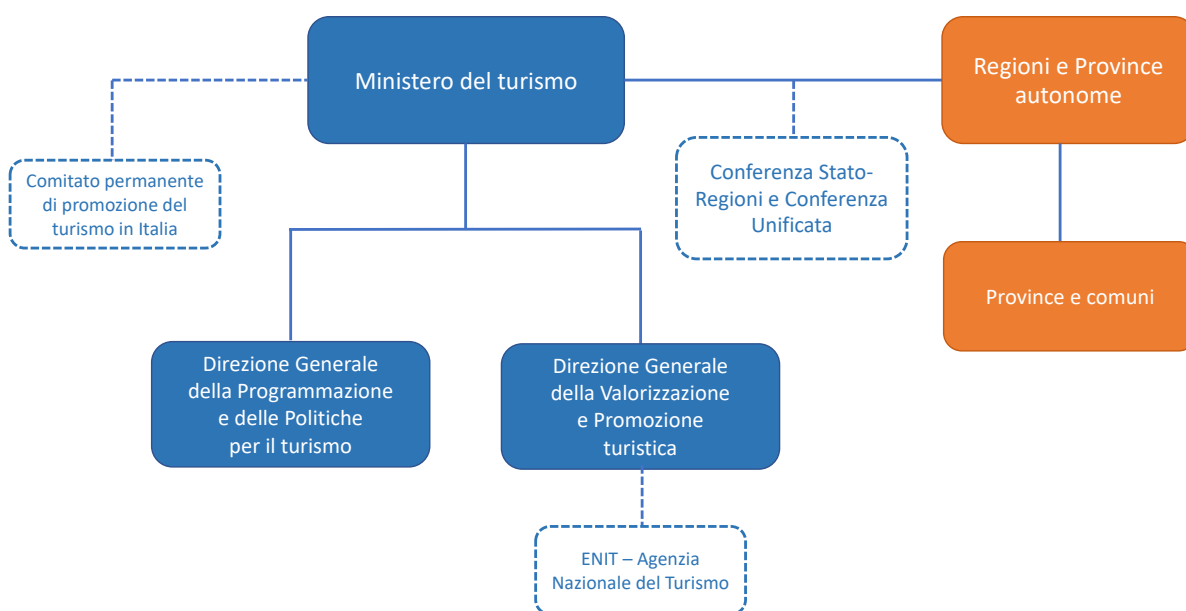


Figura 2. L'evoluzione del governo centrale del turismo (elaborazione a cura dell'autore).

Per quanto riguarda la divisione delle competenze, se la lettura del primo periodo fa rilevare una notevole capacità progettuale del governo centrale nel Mezzogiorno, a fronte, tuttavia, di uno scarso coinvolgimento dei territori, nel secondo periodo si rileva una progressiva assunzione di responsabilità da parte dei governi regionali e locali, che si declina, però, nella sostanziale assenza di una strategia complessiva, capace di dare coerenza alle diverse azioni.

⁵⁵ Il nuovo dicastero, è stato scorporato dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il quale è stato contestualmente ridenominato MiC-Ministero della cultura. Articolato come il MiC in Direzioni Generali, il Ministero del Turismo cura la programmazione, il coordinamento e la promozione delle politiche turistiche nazionali, i rapporti con le regioni e i progetti di sviluppo del settore turistico, le relazioni con l'Unione europea e internazionali in materia di turismo, i rapporti con le associazioni di categoria e le imprese turistiche e con le associazioni dei consumatori (art. 6 del DL 22/2021). Oltre alle funzioni esercitate dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo in materia di turismo, vengono trasferite al Ministero del turismo anche i compiti di indirizzo e vigilanza dell'ENIT (Agenzia nazionale del turismo).

La redazione del Piano Strategico del Turismo 2017-2022 ha rappresentato, in questo senso, una svolta innovativa importante, sia per la centralità assegnata alle tecnologie digitali per l'intermediazione tra domanda e offerta, sia per l'approccio collaborativo promosso tra i Ministeri, le associazioni di categoria e, soprattutto, le Regioni. Il documento ha definito per la prima volta un quadro strategico nazionale, con linee di programmazione strutturata.

Quadro 1. Un settore in cerca di ministero

Il *Ministero del turismo e dello spettacolo*, istituito nel 1959, vede un'articolazione in tre strutture dirigenziali, una delle quali è la Direzione generale del turismo.

Nel 1993, con l'abrogazione del Ministero del turismo e dello spettacolo, le competenze in materia di turismo vengono trasferite alla *Presidenza del consiglio dei ministri*, al cui interno viene creato il *Dipartimento del turismo*, e nel 1996 al *Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato* al cui interno, nel 2000, viene istituita la *Direzione generale per il turismo*, quale partizione primaria del dicastero.

Nel 2006, con il II governo Prodi, viene soppressa Direzione generale del turismo e le funzioni in materia di turismo tornano alla *Presidenza del consiglio dei ministri* nel cui ambito viene istituito il *Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo*.

Nel 2012, con il governo Monti (nel quale Fabrizio Barca è Ministro per la coesione territoriale), viene soppresso il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, che viene sostituito dall'*Ufficio per le politiche del turismo*, incardinato presso il nuovo *Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport*.

Nel 2013, il governo Letta devolve le funzioni in materia di turismo al *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* (la cui sigla cambia da MiBAC a MiBACT).

Nel 2018, con il governo Conte, la competenza sul turismo passa dal MiBACT (che torna MiBAC) al *Ministero delle Politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo* (MiPAAFT) al cui interno viene incardinato il nuovo *Dipartimento del turismo*.

Nel 2019, il II governo Conte dispone la soppressione del Dipartimento del turismo e ne ritrasferisce le funzioni al *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo* cui erano state sottratte (il quale da MiBAC torna MiBACT), ripristinando la *Direzione generale Turismo*.

Nel 2021, il governo Draghi stabilisce che le competenze in materia di turismo vengano trasferite ad un nuovo e apposito *Ministero del turismo*.

Riferimenti bibliografici

- Adorno, S. (2015), *Le Aree di sviluppo industriale negli spazi regionali del Mezzogiorno*, in *L'Italia e le sue Regioni*, vol. 1, Roma: Treccani.
- Berrino, A. (2011), *Storia del turismo in Italia*, Bologna: il Mulino.
- Besusso, M. (1962), Gli strumenti di una politica per il turismo nel Mezzogiorno, in Cassa per il Mezzogiorno (a cura di), *Dodici anni 1950-1962. Industria, servizi e scuola*, Volume V, Bari: Laterza. Consultabile su:
<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/biblio/detail/IT-ACS-BIB00001-0000007/cassa-mezzogiorno-dodici-anni-1950-1962-6.html?currentNumber=6>
- Buresti, C., Marciani, G.E. (1987), I precedenti e l'avvio dei programmi integrati mediterranei, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, vol. I, numero unico, pp. 69-94.
- Buresti, C., Marciani, G.E. (1991), L'esperienza dei Programmi Integrati Mediterranei, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, vol. 5, n. 1, pp. 7-54.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1951), *Bilancio 1950-51. Primo esercizio*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1955), *Bilancio 1953-54. Quarto esercizio*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1959), *Bilancio 1958-59. Nono esercizio*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1962a) (a cura di), *Dodici anni 1950-1962. Industria, servizi e scuola*, Volume V, Bari: Editori Laterza. Consultabile su:
<https://aset.acs.beniculturali.it/aset-web/biblio/detail/IT-ACS-BIB00001-0000007/cassa-mezzogiorno-dodici-anni-1950-1962-6.html?currentNumber=6>
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1962b), *Orientamenti e profili di una politica di interventi nel settore del turismo, per il Sud*, Roma. Consultabile su:
https://aset.acs.beniculturali.it/dm_0/00/high/biblio/pdf//Orientamenti-e-profilo-di-una-politica-di-interventi-nel-settore-del-turismo-per-il-sud.pdf
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1967), *Bilancio 1966. Diciassettesimo esercizio*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1971), *Consuntivo degli interventi attuati al 31 dicembre 1970. Appendice al bilancio 1970*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1972), *Bilancio 1971. Ventiduesimo esercizio*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1974), *Bilancio 1973. Ventiquattresimo esercizio*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1984), *Bilancio esercizio 1° gennaio - 31 luglio 1984*, Roma.
- Casmez-Cassa per il Mezzogiorno (1985), *Bilancio esercizio 1° agosto - 31 dicembre 1984*, Roma.

- Celant, A. (1999), Gli apporti del turismo e il loro contributo alla formazione degli squilibri territoriali in Italia, in Colantoni, M. (a cura di), *Turismo: una tappa per la ricerca*, Bologna: Pàtron.
- CMM-Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno (1968), *Piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, Roma. Consultabile su: https://aset.acs.beniculturali.it/dm_0/00/high/biblio/pdf//Piano-di-coordinamento-degli-interventi-pubblici-nel-mezzogiorno-1968.pdf
- CE-Commissione Europea (1995), *Italia. Quadro comunitario di sostegno 1994-1999*. Consultabile su: <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/7e9f9fd8-31b9-4999-bc8d-248843e82daa/language-it/format-PDF/source-search>
- Corazziere, C., Martinelli, F. (2022), Politiche e sviluppo del turismo nel Mezzogiorno dal dopoguerra a oggi. Una lettura di lungo periodo, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 2 (in corso di pubblicazione).
- D'Orta, C. (1988), I 'Programmi integrati mediterranei' in Italia: disciplina e prima attuazione, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, vol. 2, n. 1, pp. 101-113, Gennaio-Marzo.
- De Luca, A.I., Messina, E., Pirilli, M., Strano, A. (2008), Le prospettive del turismo rurale, in Gulisano, G., Marciànò, C. (a cura di), *Sviluppo integrato e sostenibile delle aree marginali in Calabria*, Reggio Calabria: Editrice Kalit.
- Durazzo, L. (2013), Le politiche della Cassa per il Mezzogiorno a favore del turismo tra gli anni '50 e '70: i comprensori turistici in provincia di Salerno, in Berrino, A. (a cura di), *Storia del Turismo, Annale 9*, Milano: Franco Angeli.
- Fondazione Matera (2019), *A Matera si produce Cultura. Report di monitoraggio di Matera 2019*. Consultabile su: <https://www.matera-basilicata2019.it/it/component/content/category/135-report-2019.html?Itemid=1276>
- Fondazione Symbola-Unioncamere (2015), *Io sono cultura - Rapporto 2014*. Consultabile su: <https://www.symbola.net/ricerca/io-sono-cultura-litalia-della-qualita-e-della-bellezza-sfida-la-crisi-rapporto-2014/>
- Gambi, L. (1983) (a cura di), *Città da scoprire. Guida ai centri minori. Italia settentrionale-Italia centrale-Italia meridionale e insulare*, Milano: Touring Club Italiano.
- Gambino, R. (1978), *Turismo e sviluppo del Mezzogiorno*, Collana di monografie SVIMEZ, Milano: Giuffrè Editore.
- Giuffrida, M. (2009), Le politiche di sviluppo regionale dell'UE. Declinazioni e implicazioni nel Mezzogiorno, in Sarlo, A. (a cura di), *Sudeuropa. I territori del Mezzogiorno nelle politiche comunitarie*, Bologna: Kappa Edizioni.
- GUCE-Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. L 197/1 del 27.7.85.
- GUCE-Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. C 298 del 18.11.90.
- IASM (1970), *Occasioni di investimento nel Mezzogiorno. I comprensori turistici*, suppl. a IASM-NOTIZIE, vol. III, n. 28, Roma.
- INEA-Istituto Nazionale di Economia Agraria (2001), *Leader II. Repertorio dei progetti di cooperazione transnazionale*, Roma. Consultabile su: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1268>

- ISMERI Europa (2002), Valutazione Ex-post del Quadro Comunitario di Sostegno Obiettivo 1 1994-1999 Italia. Consultabile su:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/italy_summary_it.pdf
- Martinelli, F. (2022), Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi. Due paradigmi a confronto, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2 (in corso di pubblicazione).
- MIBACT-Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (2016), *PST 2017-2022. Italia Paese per viaggiatori*. Consultabile su:
<https://www.ministeroturismo.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Piano-Strategico-del-Turismo-2017-2022.pdf>
- MEF-Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (2005), *Documento strategico preliminare nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*. Consultabile su:
[http://europa.molisedati.it/molise/home.nsf/23e5e39594c064ee852564ae004fa010/95aa11fe21162a2fc1256fff003e821a/\\$FILE/DSPNdicembre2005.pdf](http://europa.molisedati.it/molise/home.nsf/23e5e39594c064ee852564ae004fa010/95aa11fe21162a2fc1256fff003e821a/$FILE/DSPNdicembre2005.pdf)
- MIT-Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (2000), *Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni Italiane dell'Obiettivo 1 (2000-2006). Sintesi*. Consultabile su:
[http://europa.molisedati.it/molise/home.nsf/23e5e39594c064ee852564ae004fa010/060102b531778616c125696900391192/\\$FILE/sintesi_QCS.pdf](http://europa.molisedati.it/molise/home.nsf/23e5e39594c064ee852564ae004fa010/060102b531778616c125696900391192/$FILE/sintesi_QCS.pdf)
- MSE-Ministero dello sviluppo economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*. Consultabile su: https://leg16.camera.it/temiap/temi16/QSN2007-2013_13lug_07.pdf
- Mirabelli, M. (2004), *Politica di sviluppo e regolazione sociale. L'esperienza della progettazione integrata in Calabria*, Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino Editore.
- Petrella, A., Torrini, R. (2019), Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo, *Questioni di economia e finanza*, rivista della Banca d'Italia, n. 505, pp. 1-111.
- Pivato, S. (2006), *Il Touring Club Italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Pollice, F. (2002), *Territori del turismo. Una lettura geografica delle politiche del turismo*, Milano: Franco Angeli.
- PCM-Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia, Sez. 1A*. Consultabile su:
https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo_di_partenariato_sezione_1a_2017.pdf
- Puglia Promozione (2021), *Agenzia Regionale del Turismo – Puglia Promozione*. Consultabile su: www.agenziapugliapromozione.it/portal/.
- Regione Basilicata (2009), *POR 2000-2006*. Consultabile su:
<https://www.regione.basilicata.it/sportelloeuropa/default.cfm?fuseaction=dir&dir=202&doc=&link=>
- Regione Basilicata (2012), *POR 2007-2013*. Consultabile su:
<http://europa.basilicata.it/fesr/documenti/>

Regione Basilicata - Dipartimento Programmazione e finanze (2015), *Strategia regionale per l'innovazione e la specializzazione intelligente 2014-2020*. Consultabile su: <http://europa.basilicata.it/fesr/strategia-innovazione-e-specializzazione-intelligente-s3-basilicata/>

Regione Calabria (2004), *POR 2000-2006*.

Regione Calabria (2013), *POR 2007-2013*. Consultabile su: <http://www.consiglioregionale.calabria.it/upload/istruttoria/estratto%20con%20copertina%20nuovo.pdf>

Regione Calabria (2016), *Strategia regionale per l'innovazione e la specializzazione intelligente 2014-2020*. Consultabile su: https://calabriaeuropa.regione.calabria.it/wp-content/uploads/2021/12/DGR-N_294-Allegato.pdf

Regione Campania (2000), *POR 2000-2006*.

Regione Campania (2014), *POR 2007-2013*. Consultabile su: <http://porfesr2013.regione.campania.it/assets/documents/por-campania-fesr2007-2013-agg-ott2014-decisione-commissione-c-2007-4265.pdf>

Regione Campania (2016), *Strategia regionale per l'innovazione e la specializzazione intelligente 2014-2020*. Consultabile su: https://www.dropbox.com/sh/dj1jlek44usk15n/AADNpZ_iNqCPRqENoCe9yJiba?dl=0&preview=RIS3_Documento_Allegato_151238.pdf

Regione Puglia (2004), *POR 2000-2006*.

Regione Puglia (2007), *POR 2007-2013*. Consultabile su: <http://old.regione.puglia.it/documents/102103/2077855/Programma+Operativo+FE+SR+della+Regione+Puglia+2007-2013/80d29d49-4c1e-4cf9-aa0c-2d319e5fa9aa?version=1.0>

Regione Puglia (2014), *Strategia regionale per l'innovazione e la specializzazione intelligente 2014-2020*. Consultabile su: <https://por.regione.puglia.it/documents/43777/94808/Smart%20Specialization%20Strategy%20Regione%20Puglia%20-%20SmartPuglia%202020.pdf/1f059881-e885-d464-6f71-a2fa06a7beb7?t=13.33.23>

Regione Sicilia (2005), *POR 2000-2006*.

Regione Sicilia (2016), *POR 2007-2013*. Consultabile su: <http://programmazione7-13.euroinfosicilia.it/documentazione/programma/>

Regione Sicilia (2016), *Strategia regionale per l'innovazione e la specializzazione intelligente 2014-2020*. Consultabile su: [Strategia Regionale dell'innovazione per la Specializzazione Intelligente 2014-2020 \(S3 Sicilia\) - EuroInfoSicilia](#)

Sacco, E. (2022), Dalle politiche negoziali italiane alla coesione europea: evoluzioni, progressi e arretramenti negli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, vol. XXXVI, n. 1 (in corso di pubblicazione).

SVIMEZ (1986), *Rapporto 1985 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna: il Mulino.

UNWTO (2005), *Making tourism more sustainable. A guide for policy planners*. Madrid: UNWTO.

- UNWTO (2013), *Sustainable tourism for development guidebook*. Madrid: UNWTO.
- UNWTO (2019), *Regional conference on sustainable development through tourism. Proceedings*, Madrid: UNWTO.
- Viesti, G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari: Laterza.
- Zappa, G. (1980), *Mezzogiorno e progetti speciali. Criteri di programmazione e intervento straordinario negli anni 70*, Roma, Officina Edizioni. Consultabile su: https://aset.acs.beniculturali.it/dm_0/00/high/biblio/pdf//Mezzogiorno-e-progetti-speciali.-Criteri-di-programmazione-e-intervento-straordinario-negli-anni-70.pdf



PRIN2017 MEZZOGIORNO 2.0

POLITICHE REGIONALI, ISTITUZIONI E COESIONE

Muhammed al Idrisi (1154), Tabula Rogeriana (dettaglio)

L'evoluzione delle politiche per il turismo dal dopoguerra a oggi

Questa monografia ripercorre l'evoluzione dell'intervento pubblico a sostegno del turismo nel Mezzogiorno dall'Intervento straordinario alla Politica europea di coesione. Sono identificati due periodi, a loro volta articolati in sottoperiodi: 1) gli anni 1950-1992 caratterizzati dalle diverse fasi dell'Intervento straordinario di matrice nazionale; 2) gli anni 1989-2020, caratterizzati dall'avvento della Politica europea di coesione. Per ogni periodo sono tratteggiati il dibattito e le politiche messe in atto (obiettivi, strategie, strumenti, impegni finanziari), con la finalità di identificare continuità e momenti di svolta. Nella prima fase, trainata dallo sviluppo del turismo di massa, le politiche guardano al turismo come un settore produttivo sul quale investire sia per sostenere lo sviluppo del Mezzogiorno, sia per recuperare ritardi nella gestione del territorio, al pari e parallelamente all'agricoltura, alle infrastrutture, e all'industria. Nella seconda fase, si affermano nuove concezioni di turismo – il turismo sostenibile – e nuovi paradigmi di policy improntati alla governance locale dello sviluppo. Le politiche guardano al turismo come sistema e alle azioni mirate si affiancano azioni di progettazione integrata e territoriale. È in questa fase che le regioni meridionali assumono pienamente i compiti di programmazione e iniziano a differenziarsi le traiettorie strategiche regionali.

The evolution of public policies in support of tourism in Southern Italy from post-war to today

In this monograph the author reviews the evolution of public policies in support of tourism in Southern Italy from 1950 to 2020. Two main phases are identified, each articulated in subperiods: 1) the years 1950-1992, characterised by a strong public intervention engineered by the central government; 2) the years 1989-2010 characterised by the advent of the European Cohesion policy. For each period, the debate and the policies implemented (objectives, strategies, tools, re-sources) are reviewed with the aim of identifying continuities and turning points. In the first phase, characterised by the development of mass tourism, policy approaches conceive tourism as a sector, to be supported and governed in the same way as agriculture or industry, to foster development and control territorial transformations. In the second phase, the new notion of sustainable tourism gains consensus, together with the new policy paradigms based on local development governance. Policies now look at tourism as a system and deploy integrated territorial development tools. It is in this phase that Southern regions take full authority of Cohesion policy programming and regional strategies begin to diversify.

Biografia autore

Chiara Corazziere, laureata in Conservazione dei Beni Architettonici e Ambientali, ha un PhD in Progettazione e Pianificazione della Città Mediterranea ed è Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Architettura e Territorio dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria. È componente dell'Unità di Ricerca di Reggio Calabria nel PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia'. È autrice di numerosi studi e pubblicazioni sul rapporto tra le azioni di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale e del paesaggio non convenzionali e i processi di rigenerazione urbana.

About the author

Chiara Corazziere has a degree in Conservation of the architectural and environmental heritage and a Ph.D. in Urban design and planning for the Mediterranean city. She holds a Post-doctoral fellowship at the Department of Architecture and Territory of the Mediterranean University of Reggio Calabria and carries out research in the context of the PRIN 2017 (Project or Relevant National Interest) 'Regional policies, institutions and cohesion in the South of Italy'. She is the author of several publications on the relationship between the promotion of cultural heritage and urban regeneration processes.

