

Relativamente all'attività turistica in strutture alberghiere e complementari, combinando le stime comunali ANCITEL sull'andamento della domanda nel periodo 1994-2001 con i dati ISTAT sull'offerta, e confrontando entrambi i trend con quelli delle province di appartenenza, si può costruire una classificazione dei comuni ubicati in aree protette in relazione all'andamento complessivo dell'attività turistica (tav. II.2).

Tavola II.2 - ATTIVITÀ TURISTICA IN COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE ALLA MEDIA PROVINCIALE (1994-2001), PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE
[Valori percentuali]

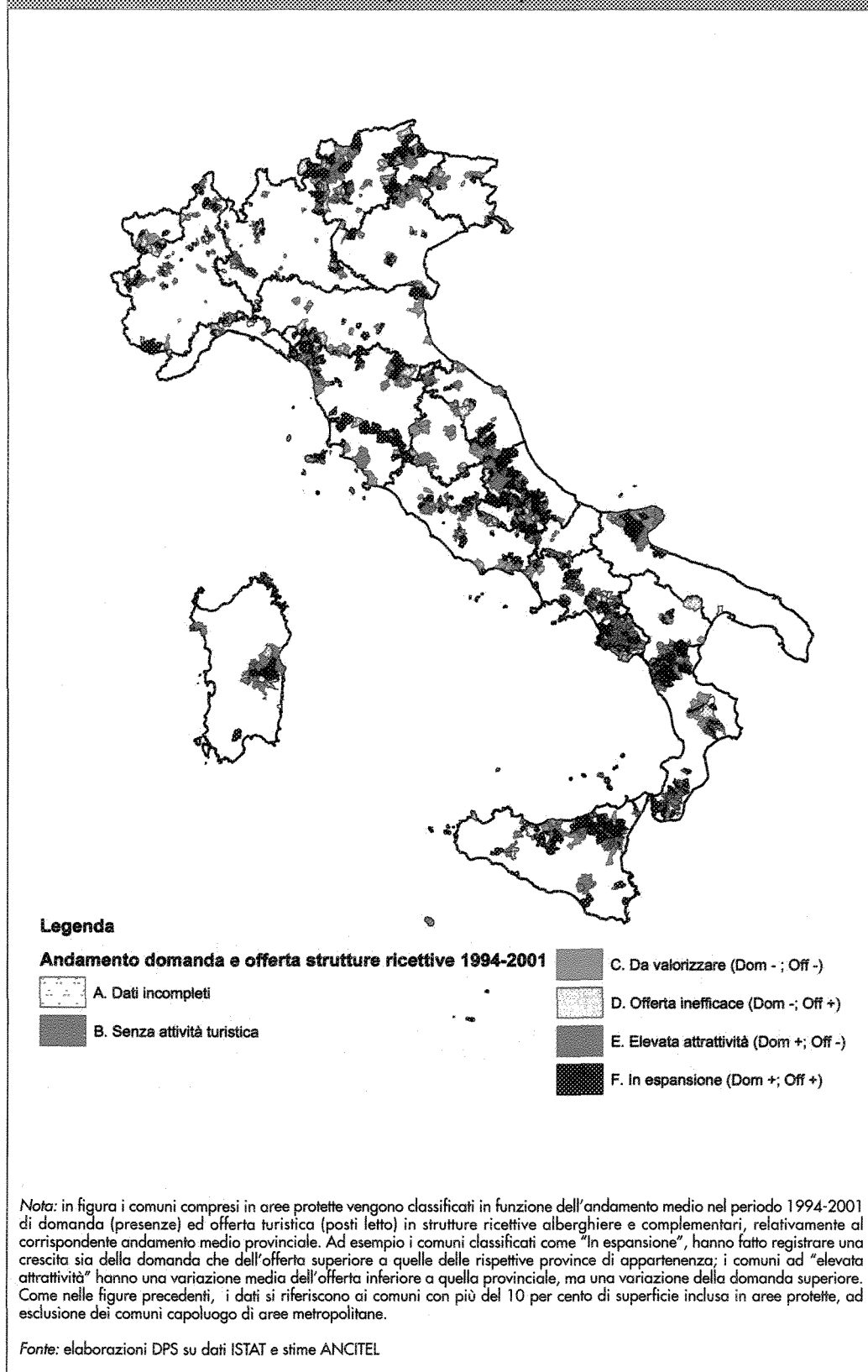
AREA	Quota comuni						Totale
	A. Dati incompleti	B. Senza attività	C. Da valorizzare (Domanda↓; Offerta↓)	D. Offerta inefficace (Domanda↓; Offerta↑)	E. Elevata attrattività (Domanda↑; Offerta↓)	F. In espansione (Domanda↑; Offerta↑)	
NORD	8,7	18,5	16,5	10,2	14,3	31,4	100,0
CENTRO	1,9	8,2	21,8	15,0	14,0	38,8	100,0
SUD	7,2	31,9	11,0	2,9	11,1	35,6	100,0
ITALIA	6,8	22,9	14,9	7,7	12,8	34,7	100,0
ITALIA (quota sul totale popolazione)	4,5	11,8	22,2	8,1	21,3	31,9	100,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT e stime ANCITEL

Sono tuttavia
numerosi i comuni
ancora in ritardo

Nel complesso, l'evidenza disponibile o stimata suggerisce che i comuni delle aree protette possono essere divisi in due tipologie: la prima comprende i casi in cui la domanda è cresciuta mediamente più che nelle rispettive province, talora in presenza (gruppo F), talora in assenza (gruppo E) di un analogo comportamento dell'offerta. Tali casi corrispondono al 45 per cento dei comuni ed al 53 per cento della popolazione. La seconda tipologia comprende i comuni in cui la domanda è assente o è meno dinamica rispetto all'ambito provinciale; in tali comuni sembrano esistere margini di intervento privato o pubblico per la creazione (gruppo B), o valorizzazione e riqualificazione (gruppi C e D) dell'offerta ricettiva con finalità di stimolo della domanda; naturalmente, sempre nel rispetto dei vincoli di destinazione ed uso derivanti dai diversi regimi di protezione dei territori interessati. La distribuzione territoriale delle varie categorie di comuni è illustrata in figura II.5.

Figura II.5 - ATTIVITÀ TURISTICA IN COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE ALLA MEDIA PROVINCIALE (anni 1994-2001)



Per riassumere:

- a) L'Italia delle aree protette, che interessa il 14 per cento dei comuni italiani e meno del 12 per cento della popolazione, assorbe circa il 20 per cento delle presenze turistiche complessive (in strutture ricettive e seconde case);
- b) Anche se la maggior parte dei comuni in aree protette appartiene a realtà territoriali a minor benessere economico (valore aggiunto pro-capite) della media nazionale, un terzo dei comuni cresce più rapidamente della media nazionale, ponendo le premesse per una riduzione dei divari;
- c) La maggiore vitalità di una parte significativa dei comuni ubicati in aree protette è particolarmente evidente in termini di attività turistica, per la quale quasi la metà dei comuni con strutture ricettive hanno fatto registrare performance superiori alle rispettive medie provinciali (oltre il 70 per cento nel caso degli esercizi complementari);
- d) Accanto al gruppo di comuni più dinamici, vi è un gruppo di comuni più in ritardo, per i quali la presenza di risorse naturali di pregio non sembra essere in grado di attivare o alimentare sviluppo legato a filiere turistiche. Anche se più ricorrente al Sud (in cui il 32 per cento dei comuni, con il 19 per cento della popolazione, sono privi di strutture ricettive), la tipologia di comuni "in ritardo" appare presente in tutto il paese. Ad esempio nelle aree protette del centro, il 22 per cento dei comuni, cui corrisponde il 40 per cento della popolazione, hanno visto una diminuzione sia dell'offerta che della domanda turistica.

Una misurazione più completa del contributo delle aree protette allo sviluppo locale (ad esempio in termini di creazione di impresa, occupazione, reddito) richiederebbe analisi ad-hoc più approfondite, che allo stato attuale sono rese difficili dall'assenza o incompletezza di basi statistiche con adeguata copertura territoriale, temporale e grado di disaggregazione, in particolare riguardo le diverse componenti della domanda di beni e servizi espressa da turisti in aree protette, e riguardo tipologie di utilizzatori delle aree, come gli escursionisti giornalieri, poco o mal rilevati dai principali sistemi di informazione statistica.

La valutazione della sostenibilità ambientale dello sviluppo locale in aree protette costituisce un filone di analisi essenziale e complementare a quello qui tratteggiato; richiederebbe anche esso consistenti sforzi di adeguamento e rafforzamento dei sistemi di informazione, in particolare sullo stato di salute degli ecosistemi presenti nelle aree protette, e sulle pressioni su di esse esercitate dalle attività antropiche.

Aspetti di politica economica

Dal punto di vista di politica economica, le questioni più rilevanti riguardano l'individuazione dei fattori che impediscono lo sviluppo locale in alcune aree protette e degli interventi che possano sia consentire il superamento delle criticità che condizionano le aree più in ritardo, sia mantenere la competitività territoriale delle aree più affermate. Un primo elemento è dato dall'accessibilità: per molte aree protette una limitata accessibilità può costituire un fattore chiave nel determinare uno svantaggio competitivo rispetto ad altre destinazioni turistiche. Questo appare par-

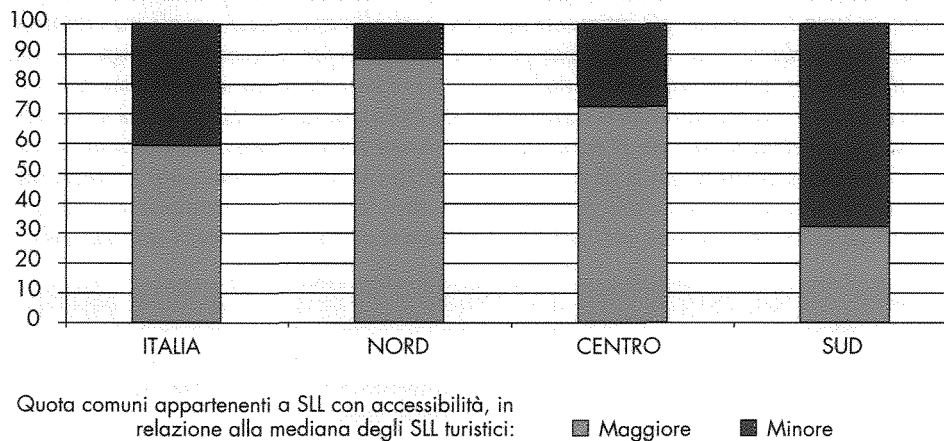
Accessibilità

ticolarmente rilevante per le aree del Sud (fig.II.6), in cui oltre i due terzi dei comuni interessati si trovano in sistemi locali del lavoro caratterizzati da accessibilità⁴ inferiore a quella mediana degli SLL a vocazione turistica, considerati qui come indicativi delle realtà territoriali con cui le aree protette competono per l'attrazione dei flussi turistici. Tale circostanza sembra porre i comuni del Sud in posizione di svantaggio competitivo, soprattutto nei confronti del Nord, in cui la quota di comuni con condizioni relativamente peggiori di accessibilità è solo del 12 per cento.

Un altro aspetto decisivo riguarda la gestione delle aree protette, intesa sia come presenza di assetti istituzionali, organizzativi e finanziari congruenti con la normativa di settore ed adeguati alla natura dei problemi da affrontare, sia come creazione e mantenimento di dotazioni infrastrutturali indispensabili per la conservazione e fruizione turistica delle aree protette. Sotto il primo profilo, ricognizioni effettuate dal WWF Italia nel 2001 e 2002 indicavano una situazione di significativo ritardo: ad esempio, il processo di adeguamento dell'assetto istituzionale e programmatico dei Parchi Nazionali alle indicazioni della Legge quadro 394/91 era di circa il 50 per cento; nei parchi regionali, l'avanzamento nel processo di adozione del piano del parco era di circa il 33 per cento⁵.

Gestione

Figura II.6 – ACCESSIBILITÀ DEI COMUNI COMPRESI IN AREE PROTETTE IN RELAZIONE AI SISTEMI LOCALI DEL LAVORO TURISTICI



Nota: i dati si riferiscono ai comuni con più del 10 per cento di superficie inclusa in aree protette, ad esclusione dei comuni capoluogo di aree metropolitane. Nei grafici viene misurata la quota, sul totale nazionale e di ripartizione, dei comuni appartenenti a sistemi locali del lavoro (SLL) con valori dell'indice di accessibilità (definito da ISFORT) maggiori o minori del valore mediano dell'indice degli SLL considerati a vocazione turistica (sistemi caratterizzati dalla concentrazione di addetti alle attività di ricettività e ristorazione -alberghi, campeggi, ristoranti, bar).

⁴ La valutazione qui proposta dell'accessibilità si basa su stime effettuate dall'ISFORT a livello di sistemi locali del lavoro (SLL) e riportate nel Conto Nazionale delle Infrastrutture e Trasporti del 2002. L'indice ISFORT di accessibilità è una media ponderata di indicatori misuranti a) i tempi di accesso di ciascun comune compreso nel SLL in esame ai nodi più prossimi della rete di infrastrutture di trasporto (porti, aeroporti, caselli autostradali); b) l'offerta e la domanda di servizi di trasporto e logistica forniti da tali nodi.

⁵ Per quanto riguarda le regioni dell'obiettivo uno, nel 2004 è stata completata, come parte dell'attuazione delle misure di Rete Ecologica del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), una ricognizione sistematica della situazione di adeguamento normativo, assetti istituzionali e strutture gestionali delle aree protette presenti in ciascuna delle regioni interessate. Questo consentirà di avere un quadro aggiornato e completo della situazione, utile sia all'attuazione della seconda fase della programmazione comunitaria in corso, sia all'impostazione del futuro ciclo di programmazione (2007-2013).

Per quanto riguarda il profilo degli investimenti in infrastrutture, un'importante opportunità è data per le regioni dell'obiettivo 1 dalle risorse del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS). Nella seconda fase del ciclo di programmazione comunitaria potranno essere superate le difficoltà che hanno fino al momento ritardato l'attuazione della misura di "Rete Ecologica" del QCS (Cfr. Riquadro H).

RIQUADRO H - FINANZIAMENTI NEL QCS 2000-2006 PER LA RETE ECOLOGICA

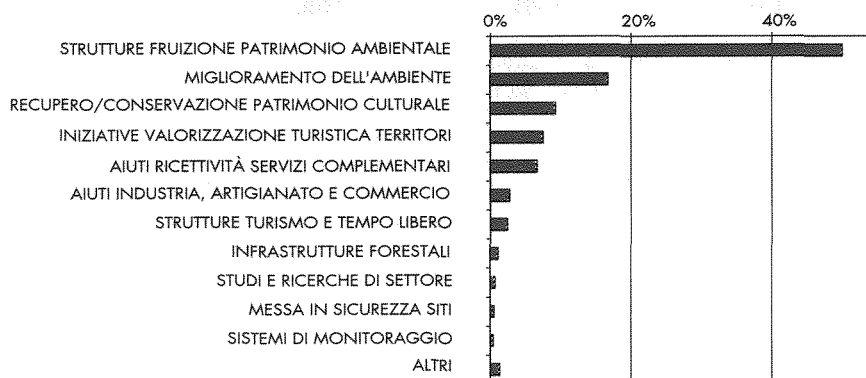
Per quanto riguarda il profilo degli investimenti in infrastrutture per la conservazione e fruizione delle aree ad elevata naturalità, la fonte finanziaria più rilevante è quella del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), che mette a disposizione delle regioni dell'Obiettivo 1 una dotazione complessiva di risorse di circa 980 milioni di euro per attività riconducibili all'attuazione della strategia complessiva di Rete Ecologica, sia all'interno che a ridosso delle aree protette⁶.

I dati di attuazione finanziaria aggiornati al 30 Giugno 2004 indicano da un lato una distribuzione territoriale con prevalenza (60 per cento) su comuni compresi in aree protette, ma con quote significative di risorse assegnate ad interventi su altri siti di pregio naturalistico compresi nella "Rete Natura 2000" (circa il 10 per cento), ad interventi di ambito regionale (con il 19 per cento, presumibilmente per azioni di sistema), e ad interventi (per l'11 per cento) in comuni ubicati al di fuori di aree protette e siti Natura 2000: un segnale di un approccio integrato all'attuazione delle strategie di conservazione.

Dal punto di vista delle tipologie progettuali (fig. H.1), e con riferimento ad un sottoinsieme di misure per le quali sono disponibili i dati a livello di singolo progetto, predominano le iniziative su strutture di fruizione del patrimonio naturale e culturale presenti nei territori interessati; in seconda battuta, gli interventi più orientati alla conservazione; gli interventi di sostegno all'imprenditorialità turistica, pur presenti, appaiono per il momento di importo ridotto.

Nel complesso, i dati disponibili sembrano indicare una strategia diversificata territorialmente, e con enfasi sul miglioramento della dotazione infrastrutturale. La capacità di successo di tale strategia tuttavia appare per il momento condizionata da una notevole lentezza di attuazione: al 30 settembre 2004 la quota di risorse impegnate sul totale della dotazione finanziaria era di circa il 19 per cento, quella delle spese del 13 per cento, a fronte di percentuali del 40 per cento e 25 per cento, rispettivamente, dell'insieme delle misure dell'asse "Risorse Naturali" del QCS.

Figura H.1 – DISTRIBUZIONE DI FINANZIAMENTI DEL QCS PER LE MISURE "RETE ECOLOGICA"



⁶ Il dato si riferisce alla dotazione finanziaria di un insieme di 14 misure comprendenti interventi di conservazione della biodiversità, di salvaguardia degli ecosistemi forestali e delle relative funzioni idrogeologiche, e di valorizzazione e fruizione delle aree ad elevata naturalità. Per valutare la rilevanza della dotazione finanziaria del QCS si può considerare ad esempio lo stanziamento sul bilancio dello Stato per le attività di tutela delle aree naturali protette terrestri e marine: per il 2004 a tale voce erano assegnati 60,3 milioni di euro per la parte relativa a "costi dislocati" in cui tende a prevalere la componente di spesa in conto capitale.

II.1.3 Servizi per la fruizione delle risorse culturali

Patrimonio culturale: da vincolo a vantaggio competitivo

Nelle politiche di sviluppo territoriale, gli interventi sul patrimonio culturale sono tesi a massimizzarne il valore strumentale, derivante dalla sua natura di risorsa endogena, sottratta alla competizione globale, su cui ciascun territorio può costruire un vantaggio localizzativo.

L'attivazione economica del territorio è favorita sia dalla produzione di valore aggiunto nella filiera dei beni culturali e del turismo culturale, sia dalle sinergie generate in termini di qualità della vita, aumento dell'attrattività del territorio nei confronti di risorse umane professionalizzate e creazione di un contesto favorevole all'accumulazione di conoscenza e innovazione, tale da condizionare le produzioni immateriali ad elevata intensità di capitale umano qualificato e le produzioni di beni idiosincratici, basati cioè su una cultura localizzata, poco standardizzabili e scarsamente delocalizzabili, il cui valore è comunicato, ad esempio, tramite i marchi di identità territoriale, che riflettono la cultura incorporata nei beni prodotti localmente.

Le amministrazioni centrali (Ministero Economia e Finanze e Ministero Beni e Attività Culturali) e le Regioni, tramite le risorse comunitarie e nazionali per le aree sottoutilizzate, stanno finanziando la realizzazione di interventi per: estendere e migliorare le condizioni di fruizione del patrimonio culturale; favorire l'imprenditorialità indotta dalle attività legate al patrimonio culturale; costruire e comunicare un'immagine del territorio verso cui far convergere le politiche di offerta e la "domanda di quel territorio" da parte dei residenti e dei turisti da un lato e avviare e consolidare le iniziative imprenditoriali dall'altro.

La quantificazione della diffusione del patrimonio culturale nelle regioni italiane presenta due ordini di difficoltà, in parte correlate fra loro:

- l'eterogeneità dei soggetti proprietari (Stato, Regioni, Enti locali, Enti ecclesiastici, privati) e l'incompletezza del sistema statistico di rilevazione⁷;
- la presenza di beni e aree qualitativamente molto diversi - per consistenza, valore storico e capacità attrattiva - che non permette di confrontare facilmente l'intensità dello stock di un territorio, in assenza di criteri condivisi di ponderazione.

In termini di mera numerosità, il patrimonio culturale italiano consiste, secondo il Censimento Istat del 1996, in 4.120 Istituti culturali, appartenenti prevalentemente ai Comuni, allo Stato e agli Enti ecclesiastici (tav. II.3):

⁷ Attualmente in Italia, sono disponibili informazioni complete relative esclusivamente al patrimonio statale organizzato per la fruizione del pubblico e a quello a titolarità della Regione Sicilia. Il tema della rilevazione della consistenza e delle condizioni di fruizione del patrimonio culturale esistente sul territorio è estremamente attuale, anche alla luce della devoluzione di competenze in corso. A livello europeo, sono attivi due gruppi di lavoro cui partecipano l'Istat e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, uno in ambito Eurostat e l'altro su iniziativa dei Ministeri della Cultura di Lussemburgo, Francia e Germania. A livello nazionale, la Sezione Autonomie della Corte dei Conti ha avviato, nel 2002, una "Indagine sui musei esistenti sul territorio degli enti locali" e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali sta concludendo una rilevazione nelle regioni del Sud su aspetti collegati alla fruizione del patrimonio non statale, i cui primi risultati dovrebbero essere divulgati nei primi mesi del 2005. A livello regionale, sono state recentemente avviate diverse iniziative per la rilevazione del patrimonio culturale presente sul territorio, sia sotto il coordinamento del Cisis, Centro Interregionale Sistemi Informatici e di Statistica, sia in maniera autonoma dalle singole Regioni.

Patrimonio culturale
e attrattività del
territorio

L'Unesco ha individuato in Italia 35 dei 586⁸ siti attualmente iscritti nella lista del "patrimonio dell'umanità", pari al 6 per cento del totale riferito a 125 paesi nel mondo. Questi siti sono presenti in quasi tutte le regioni italiane, con una concentrazione in Campania, Sicilia, Lazio e Toscana. Il riferimento all'Unesco è importante perché consente di evidenziare le caratteristiche del patrimonio culturale italiano costituito non solo da musei e aree archeologiche organizzati per la fruizione, ma da un insieme di elementi naturali e di elementi costruiti, fra i quali il paesaggio, i centri storici e le componenti immateriali che ne fanno parte, nei cui confronti la definizione di "fruizione" si estende a comprendere l'insieme di risorse di un territorio, come ad esempio nel caso del centro storico di Napoli o dei Sassi di Matera.

Tavola II.3 - NUMERO DI MUSEI, MONUMENTI E AREE ARCHEOLOGICHE IN ITALIA (anno 1996)

Anni	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	%
Ripartizione territoriale				
Stato	404	147	551	13
Regione	36	54	90	2
Provincia	53	24	77	2
Comune	1.365	370	1.735	42
Università	187	63	250	6
Altri enti pubblici	150	25	175	4
Ecclesiastici	406	129	535	13
Privati	598	109	707	17
Totale	3.199	921	4.120	100

Fonte: Istat, Censimento dei musei aggiornato al 1 gennaio 1996, in Notiziario Beni Culturali, n. 65-67

Patrimonio culturale: dinamiche dell'offerta e della domanda

Il patrimonio statale e della Regione Sicilia⁹ è diffuso in tutto il territorio nazionale¹⁰, pur con alcune caratterizzazioni regionali sintetizzabili attraverso un numero indice con l'Italia uguale a 100 (fig. II.7)¹¹:

- regioni a elevata intensità di patrimonio ed elevato livello di fruizione: Lazio (457,2), Campania (382,1), Friuli Venezia Giulia (363,0), Toscana (193,5), Sicilia (138,7)
- regioni con presenza di patrimonio importante e livelli di fruizione significativi: Veneto (75,5), Lombardia (42,4), Marche (40,5), Emilia Romagna (40,0)
- regioni con un minor numero di siti statali con un livello di fruizione più modesto: Umbria (28,2), Basilicata (21,7), Piemonte (21,5), Calabria (20,7), Puglia (19,3), Abruzzo (15,7), Liguria (12,2), Molise (9,8) Sardegna (9,7).

⁸ Cfr. Istat, *Italia patrimonio culturale dell'umanità*, Roma, marzo 2003, consultabile in <http://cultura-incifre.istat.it/>.

⁹ L'analisi presentata in questo e nel successivo paragrafo non comprende il patrimonio di proprietà diversa da quella statale e da quella della Regione Sicilia, per assenza di informazioni statistiche. La Regione Sicilia, in virtù del suo regime di autonomia ha piena potestà legislativa nella conservazione delle antichità e delle opere artistiche e del paesaggio (D.lgvo 15 maggio 1946, convertito in Legge costituzionale il 26 febbraio 1948), e per queste ragioni il patrimonio non è incluso nel patrimonio statale.

¹⁰ Ad esclusione della Valle d'Aosta, dove non è presente patrimonio statale, e del Trentino Alto Adige, dove appartiene allo Stato solamente il Castel Montani di Bolzano, visitato a titolo gratuito da circa 400 persone l'anno.

¹¹ Il numero indice è espresso dal numero di istituti statali aperti al pubblico nel 2003 per superficie di territorio, ponderati per il numero medio regionale di visitatori per istituto e ricondotti a un numero indice, dove il valore nazionale è uguale a 100, il Centro-Nord a 106,9 e il Sud a 88,5.

Dal punto di vista della tipologia di patrimonio culturale emerge una netta differenziazione fra il Sud, con una elevata presenza di aree archeologiche, e il Centro-Nord, dove l'offerta tende a concentrarsi nei musei.

Con riferimento alle condizioni di fruizione, l'offerta di siti culturali aperti al pubblico è in costante aumento, soprattutto al Sud, dove il numero di siti, a pagamento e gratuiti, è passato da 171 nel 2000 a 190 nel 2003, mentre nel Centro-Nord è passato da 268 a 276.

Le dinamiche della domanda, tendenzialmente in crescita, riflettono situazioni eterogenee a livello regionale. Complessivamente, nel 2003, i visitatori dei siti culturali (esclusa la Sicilia) sono saliti a 31,2 milioni dai 30,2 milioni del 2000 e

Offerta dei siti
culturali in costante
aumento al Sud ...

Figura II.7 - DISTRIBUZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE STATALE PER REGIONE
(numeri indice Italia = 100)

