

MASSIMO TROTTA

IL MEZZOGIORNO TURISTICO ALLA LUCE
DELLE NORMATIVE DELL'ULTIMO TRENTENNIO

Spesso ci si chiede come mai il Mezzogiorno, nonostante abbia i mezzi per farlo, non sia riuscito a diventare un polo turistico del Mediterraneo ed a sfruttare le risorse fino in fondo.

Finora i fallimenti delle politiche di sviluppo turistico sono stati tanti, come tanti sono, ancora oggi, i problemi del Sud: mancato sviluppo urbano e quindi mancato sviluppo turistico; disorganizzazione del territorio e sottoutilizzazione o spreco delle risorse turistiche; declino delle culture locali e inadeguata caratterizzazione dell'immagine turistica; debolezza delle iniziative locali e disgregazione del tessuto socio-economico meridionale; carenza di strutture alberghiere o extralberghiere; «criminalità organizzata» che controlla la maggior parte dei settori riscuotendo anche denaro destinato ad opere pubbliche.

I problemi del turismo sono quindi tanti e necessitano di una politica adeguata di settore legata alla politica globale di sviluppo. Le sue radici affondano in tutti i campi: nella struttura e nell'evoluzione dell'attività lavorativa, del territorio, dell'organizzazione dei servizi e della vita civile.

Il turismo fatto bene, quindi, sarebbe una risposta anche ai problemi di lavoro e di vita urbana nel Mezzogiorno, perché è esso chiamato a risolvere gli scompensi dello sviluppo economico generale e a contribuire attivamente alla crescita culturale della società. Questo si può spiegare col fatto che il turista cerca nella vacanza un'evasione dalla quotidianità della città e, oltre al caldo sole, gradirebbe avere divertimento, comodità, che stimolino il completo relax. Nello stesso tempo egli non riesce ad abbandonare completamente le abitudini, i modelli di comportamento e i consumi, di cui normalmente usufruisce, quindi vuole trovare anche un commercio attrezzato, attrattive

culturali e varie, tradizioni locali ben coltivate. Sembra una contraddizione tra il tempo della vita quotidiana e il tempo libero che è invece alla base del fenomeno turistico.

Un'efficace politica di sviluppo turistico meridionale darebbe l'opportunità di ampliare considerevolmente l'offerta turistica nazionale, per una più efficace captazione della domanda internazionale; di moltiplicare, sempre attraverso la utilizzazione delle risorse del Sud, la possibilità di risposta alla crescita incessante della domanda turistica nazionale, riducendone l'esportazione ed intensificando l'interscambio tra le diverse regioni italiane e la redistribuzione del reddito nazionale; di contribuire, mediante lo sviluppo turistico, ad una più efficace valorizzazione delle risorse naturali ed umane delle regioni del Sud, compensando anche le carenze e gli squilibri degli altri settori dello spazio economico meridionale.

Gli aspetti critici del turismo nel Mezzogiorno sono dovuti, così, alla insufficiente animazione dei centri turistici, all'inadeguata caratterizzazione «dell'immagine» del Sud, alla carenza d'integrazione tra l'offerta turistica e le risorse complessive delle regioni meridionali.

Nel 1975 il turismo meridionale registrò un aumento di presenze (la quota percentuale salì dal 12,8% al 19,4% rispetto all'anno precedente) che determinò un buon andamento degli incassi e un contemporaneo incremento dei prezzi e dei servizi turistici. Si trattò di un risultato eccellente legato a favorevoli contingenze, se si considera che contemporaneamente si registrò la ripresa del movimento turistico internazionale in occasione dell'Anno Santo. Infatti negli anni successivi subentra un progressivo appannamento, le cui cause esterne si possono rintracciare nel crescente sviluppo del turismo internazionale e nell'evoluzione dei mezzi di trasporto (quali l'aereo), che tendono ad aumentare le alternative di scelta per i turisti; le cause interne, invece sono da individuare essenzialmente nelle carenze strutturali, organizzative e di commercializzazione della offerta turistica meridionale.

I fattori che hanno ritardato lo sviluppo delle attività turistiche nel Mezzogiorno sono generalmente: la distanza dalle grandi aree di domanda turistica, concentrate nell'Italia centro-settentrionale e in Europa; lo sviluppo recente della domanda locale di dimensioni assolute ancora scarse per «autoalimentare» lo sviluppo delle strutture turistiche del Mezzogiorno in maniera consistente; la precarietà dei

mezzi di trasporto e dell'imprenditorialità locale in tutti i campi; la carenza di strutture alberghiere ed extralberghiere destinate ad ospitare turisti di tutte le fasce sociali; la non armonizzazione dello sviluppo turistico con quello della popolazione residente, in modo da garantire la protezione, la conservazione e la qualificazione dell'ambiente, la realizzazione e la migliore utilizzazione dei servizi e delle infrastrutture, la pianificazione dell'uso del suolo.

Al fine di una più agevole comprensione della recente evoluzione del fenomeno turistico e della sua incisiva presenza nell'economia e nelle società meridionali, ritengo opportuno focalizzare l'attenzione soprattutto su alcuni interventi dell'ex Ministero del Turismo:¹ gli «Interventi straordinari» dal 1950 ai giorni nostri; i «Progetti speciali»; gli «Itinerari turistici» ed infine il «Nuovo intervento straordinario per il turismo».

Il turismo nell'ambito dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno è stato in pratica molte volte visto solo in funzione di uso di aree morfologicamente non adatte ad insediamenti produttivi, cioè come ripiego in assenza di altre possibilità. Troppo spesso presunti obiettivi occupazionali hanno determinato scelte sbagliate.

In mancanza di qualsiasi coordinamento, le realtà territoriali hanno in larga parte subito la pressione turistica spontanea, alternando punte di afflusso a momenti di abbandono, in conseguenza di crisi delle infrastrutture di servizio impossibilitate ad essere adeguatamente dimensionate (ad esempio i depuratori delle località turistiche) o di degrado delle attrattive originarie per l'espansione del cemento più o meno incontrollato.

Il 10 agosto 1950, con la legge n. 646, viene istituita la Cassa per il Mezzogiorno, che aveva il compito di attuare un programma di interventi straordinari, aggiuntivi e coordinati con quelli dell'amministrazione pubblica ordinaria, centrale e periferica. La sua attività si è svolta attraverso varie fasi.

L'impegno finanziario nel settore specifico, escludendo la realizzazione e le incentivazioni in campi collaterali, non è stato mai particolarmente imponente: infatti, se osserviamo la serie storica degli impegni connessi con le progettazioni esecutive approvate, in tutto il

¹ Il Ministero del Turismo con il referendum del 18 aprile 1993 è stato abolito e le competenze passano, di fatto, alle regioni.

1977 la «voce» turismo ha rappresentato mediamente meno del 3% del relativo totale.

Con la legge n. 717 del 1965 l'intervento straordinario per lo sviluppo turistico nel Mezzogiorno cambia impostazione ed acquista maggiore specificità. Siamo negli anni in cui si avviano le prime esperienze di programmazione nazionale e si registra fortissimo lo sviluppo di una «cultura» della pianificazione (economica, urbanistica, settoriale).

Per la prima volta la politica turistica meridionale viene recepita nella programmazione nazionale e viene prevista una particolare incentivazione del settore turistico da parte della Cassa, nell'ambito dei «comprensori turistici» che il piano di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno dal 1966 distingue in tre tipi: 1) comprensori di sviluppo turistico (zone non ancora valorizzate e suscettibili di consistente sviluppo a breve termine); 2) comprensori di ulteriore sviluppo turistico (territori in fase di iniziale sviluppo, aventi ampie prospettive di successiva espansione); 3) comprensori ad economia turistica matura (territori di affermato sviluppo con possibili fenomeni di saturazione).

I comprensori si configurano come ambiti territoriali, in cui la Cassa assicurava il conseguimento degli obiettivi stabiliti dai piani, curando a livello tecnico-esecutivo il rispetto delle priorità dei tempi e delle modalità per la realizzazione degli interventi. In quanto tali non coincidono, né con le circoscrizioni territoriali politico-amministrative tradizionali (comuni, province, regioni), né con gli ambiti territoriali già individuati per altri settori di intervento (comprensori irrigui e zone di valorizzazione agricola, aree e nuclei di industrializzazione).

In base a ciò la Cassa per il Mezzogiorno provvedeva a delimitare, studiare e pianificare 29 comprensori turistici nel Mezzogiorno di Italia. La configurazione dei comprensori era essenzialmente programmatica, poiché l'azione della Cassa nei comprensori doveva prevedere la realizzazione di opere infrastrutturali specifiche direttamente collegate agli insediamenti turistici, dimensionate secondo attendibili previsioni di utilizzazione, la corresponsione dei contributi a fondo perduto e l'agevolazione del finanziamento alle iniziative alberghiere ed extralberghiere ed alle strutture termali, il finanziamento, a tasso agevolato per la realizzazione di opere, impianti e servizi complementari all'attività turistica e comunque idonei a favorire lo

sviluppo turistico, purché inclusi in iniziative di particolare rilievo a servizio delle utenze turistiche ed aventi con le iniziative medesime un adeguato rapporto sia sul piano finanziario, sia su quello redditivo.

Un nuovo intervento per il turismo è stato fatto con la legge n. 853 del 1971, che ha introdotto l'innovativo strumento dei «Progetti Speciali», con i quali si è inteso superare la tradizionale concezione dell'intervento straordinario come realizzazione di opere pubbliche spesso non coordinato con il contesto territoriale.

Il progetto speciale, secondo la legge, deve avere caratteristiche di interregionalità ed intersettorialità e deve qualificarsi in rapporto ad obiettivi di sviluppo economico per il contenuto territoriale e produttivo, in cui si realizza.

Tra il 1972 e il 1973, il CIPE approvò alcuni progetti speciali legati allo sviluppo turistico, tra i quali il Progetto Speciale agrituristico della Sila e dell'Aspromonte nella regione Calabria. Successivamente, con l'approvazione del programma quinquennale per il Mezzogiorno, approvato dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) il 31.5.1977, sono stati definiti ed approvati altri Progetti Speciali relativi ad opere varie e si è cercato di attuare progetti infrastrutturali rivolti ad obiettivi generali di sviluppo, all'interno dei quali il turismo poteva trovare una sua precisa collocazione.

Il vero salto di qualità nel turismo, l'intervento straordinario ha tentato di realizzarlo col «Progetto integrato per gli itinerari turistici e culturali per la valorizzazione del Mezzogiorno», che è stato approvato dal CIPE il 13 maggio 1982 ed ha avuto come principale obiettivo la valorizzazione «in modo produttivo» delle risorse ambientali e culturali del Mezzogiorno.

Essendo assai ampia la dimensione di questo progetto, si è cercato di evitare paralizzanti procedure legate alla sovrapposizione di competenze tra Regioni ed organi ordinari dello Stato, sperimentando nuovi strumenti operativi, come l'accordo di programma, secondo quanto sottolineato dalla Commissione parlamentare per il controllo sugli interventi nel Mezzogiorno nel parere del 21 gennaio 1982. Gli obiettivi del progetto sono stati di tipo culturale, economico e sociale.

Gli obiettivi culturali erano: recuperare soprattutto valori e identità culturali della comunità che il tempo e l'emarginazione rischiavano di far scomparire; salvaguardare e valorizzare i beni storico-artistici del Mezzogiorno; diffondere cultura nel paese e nel mondo; contribuire

a migliorare l'immagine del Mezzogiorno nel paese e nel mondo; recuperare ad un'utenza pubblica indirizzata complessi di valore storico, artistico e monumentale.

Gli obiettivi sociali erano: valorizzare principalmente le aree interne del Mezzogiorno, che più avevano subito nel dopoguerra un processo di spopolamento e impoverimento; aumentare e qualificare l'occupazione del Mezzogiorno; suscitare energie locali con lo sviluppo di forme associative; creare nuovi indirizzi di formazione professionale specifica da utilizzare nei settori turismo-cultura.

Gli obiettivi economici erano: incrementare la domanda di turismo nazionale ed estero verso il Mezzogiorno soprattutto nelle medie e basse stagioni e nelle aree a minore grado di sviluppo turistico; valorizzare gli attuali flussi turistici di tipo ricettivo integrandoli con quelli culturali; determinare un bilancio economicamente positivo dell'intero progetto, sia pure con redditività da valutare sul lungo periodo e complessivamente; contribuire al riequilibrio della bilancia dei pagamenti.

Con l'approvazione del programma triennale d'intervento 1985-1987 da parte del CIPE l'intero impianto organizzativo operativo del Mezzogiorno è stato modificato. La legge 64 è stata resa operativa attraverso un programma con «Piani annuali di attuazione», che sono stati approvati dal CIPE e sono stati predisposti principalmente dal Ministro per il Mezzogiorno, che si avvaleva del Dipartimento per il Mezzogiorno.

Il programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno ed il «Primo piano annuale di Attuazione» venivano approvati il 29.12.1986; il Secondo il 3.8.1988 ed il Terzo il 29.3.1990. Però le risorse destinate al turismo dall'Intervento straordinario non sono state utilizzate con il primo piano di attuazione (1987).

Solo con il Secondo Piano si è avviata la nuova normativa prevista nel turismo e sono state presentate numerose proposte concrete².

² 183 proposte di opere, per un importo di 1399 miliardi di finanziamenti; 117 proposte di studi e progettazioni, per un importo di 267 miliardi di finanziamenti; in più sono state inserite 79 proposte, per un importo globale di 517 miliardi di lire da finanziare, di cui 59 proposte relative ad opere, per un importo di circa 510 miliardi di finanziamenti; 20 proposte relative a studi e progettazioni, per un importo di poco più di 7 miliardi di finanziamenti.

Il 37% dei finanziamenti riguarda il comparto dei beni culturali; il 31% è finalizzato alla creazione di nuovi porti turistici o all'adeguamento di quelli esistenti; il 20% è riferito ad interventi di salvaguardia ambientale (creazione di parchi attrezzati e opere di ripristino ecologico); il 12%, infine, riguarda la costruzione di complessi termali. La maggior parte delle proposte è stata avanzata dalle regioni, e riguarda, in generale, un intervento di modesto rilievo, non sempre in grado di produrre un vero sviluppo turistico. Alcuni progetti, concernenti opere di infrastrutturazione primaria (in particolare strade), non presentano un preciso riferimento al settore turistico.

È mancata, e manca, per la verità, la capacità di formulare idee e progetti adeguati, in merito alla predisposizione di quelle infrastrutture e di quei servizi nei settori cruciali della informazione, della formazione, della progettazione, dell'innovazione tecnologica, la cui carenza viene da tempo indicata come il principale fattore di riduzione della capacità competitiva del turismo meridionale.

Con il Terzo Piano annuale di attuazione è proseguita l'esperienza della valutazione economica dei progetti già avviata con i precedenti piani, in conformità a quanto disposto nella legge 64, che ha voluto estendere all'intervento straordinario una tecnica di selezione degli interventi efficace, già adottata in altri settori nazionali per il finanziamento degli investimenti pubblici.

I vari progetti ed interventi approvati con i Piani annuali sono stati inseriti in un contesto omogeneo chiamato «Azioni organiche»; l'azione organica n. 10 – offerta turistica – è l'azione che si riferisce agli interventi, nello specifico settore turistico.

Le proposte avanzate nell'ambito di quest'ultima hanno riguardato le infrastrutture di trasporto: viabilità e porti turistici; servizi sportivi: ippodromi, piscine, campi da gioco, campi da golf; servizi culturali: centri congressi, biblioteche, parchi archeologici, edifici di interesse storico-artistico, parchi naturali, strutture ricettive a supporto di servizi sportivi e culturali.

Però non è stato possibile vedere, fino ad oggi, la realizzazione di queste proposte, né da parte di privati né da parte di proponenti pubblici (Regioni, Comuni, Enti locali), nonostante l'esistenza di cospicui finanziamenti non utilizzati.

L'Azione organica n. 10 sta promuovendo lo sviluppo equilibrato delle attività turistiche attraverso modelli innovativi di organizzazione

dell'offerta e dei servizi, valorizzando le risorse storiche, artistico-culturali ed ambientali, pervenendo al finanziamento di 85 progetti per un importo di circa 1113,8 miliardi, che rappresenta il 28,21% dello stanziamento attribuito alle Azioni organiche. Allo stato attuale il Ministero per il Mezzogiorno ha trasmesso all'Agensud 73 schede per 939 miliardi e per 43 di questi vi è stato un finanziamento di 593 miliardi.

Ancora il CIPE il 29.3.1990, oltre ad approvare il Terzo Piano annuale di attuazione, ha proposto anche un nuovo sistema di aggiornamento delle procedure previste con la legge 64 e di superamento dei Piani annuali e delle Azioni organiche, reso operativo attraverso l'articolazione dei «Progetti Strategici», ai quali sono stati assegnati 4200 miliardi.

Tra i progetti strategici in fase di avanzata definizione è collocato il «Progetto strategico Turismo», che si propone, principalmente, di fornire investimenti turistici di livello (anche promossi da soggetti privati) capaci di costruire un'offerta turistica competitiva ed idonea ad attrarre un flusso internazionale, nonché di prolungare adeguatamente la stagione turistica nel Mezzogiorno, incentivi ed agevolazioni finanziarie analoghe a quelle di cui usufruiscono oggi le attività produttive nel settore industriale.

Adesso ci si chiede dove finiscano i finanziamenti previsti, perché non si vedano mai attuati i numerosi progetti di cui, invece, si parla tanto nei congressi, sulle riviste o durante la propaganda elettorale, perché invece di far arricchire i «soliti pochi», non ci si organizzi bene per migliorare il nostro Paese e quindi il nostro modo di vivere.

Queste domande non hanno mai avuto una risposta ben chiara e sincera ed i problemi sono rimasti pressoché invariati, forse per ignoranza, servilismo, visto che un'attuazione, per esempio, di progetti simili a quelli elencati e su cui si discute tanto, potrebbe solo portare benefici al nostro Paese sviluppando non solo il turismo, ma tutti gli altri settori e migliorando per tutti il tenore della vita.

Nonostante quest'anno siano intervenuti molti assessori politici regionali alla conferenza sul turismo delle regioni meridionali per fare una comune riflessione sulla politica turistica nazionale, le regioni del nostro Mezzogiorno non sono ancora riuscite a programmare il loro futuro sia in rapporto con l'Europa che con il resto del mondo, cioè non sono riuscite ad organizzarsi per fare progetti da collocare

nell'ambito della politica comunitaria e non solo perché le Regioni trovino un minimo di respiro finanziario nella CEE, ma soprattutto per un maggiore e rapido sviluppo, che possa reggere l'apertura delle frontiere. Eppure il Mezzogiorno è ricco di memorie storiche e di bellezze naturali, tanto da poter costituire, se adeguatamente infrastrutturato in termini di servizi, un elemento di novità nell'offerta turistica globale del nostro Paese. Si rende necessaria, però, una politica del turismo finalizzata ad obiettivi predeterminati, che tenga conto delle dinamiche internazionali di mercato.

Non si possono scegliere località turistiche dove trascorrere le vacanze o da inserire in un itinerario culturale, basandoci solo su dati climatici e paesaggistici.

Il sistema infrastrutturale collegato all'attività turistica condiziona molto l'andamento della domanda e dovrebbe, quindi, avere un ruolo centrale una politica dei trasporti e dei collegamenti, che accorci le distanze tra il Mezzogiorno e le aree di partenza dei grandi flussi turistici internazionali.

Si aggiungano poi la mancanza di una efficace programmazione a livello centrale, con lo scarso coordinamento tra le Regioni e tra gli Enti che hanno responsabilità dirette ed indirette nel turismo; il tasso di disoccupazione quasi doppio rispetto alle regioni Centro-Nord; il prodotto lordo per abitante inferiore al 30%; il tasso di industrializzazione pari solo ad un terzo confrontato con quello delle regioni più forti e infine la debolezza infrastrutturale, che non favoriscono un elevato numero di presenze.

È importante rilevare che, a causa di queste carenze, il turismo meridionale è praticato essenzialmente da Italiani: le presenze straniere sono molto limitate e marginali.

Tutto ciò dimostra che bisogna fare ancora molti passi in avanti per capire che il turismo è industria e non è fatto solo di semplice svago, ma anche di cultura, di ambiente, di territorio: occorre così far collimare attrattive naturalistiche, richiami culturali, tradizioni folkloristiche, agricoltura, grazie però al continuo e onesto intervento dell'uomo, perché altrimenti tutti i progetti, gli interventi straordinari, resteranno solo «belle parole»³.

³ Le notizie sugli interventi e i progetti del Mezzogiorno sono stati presi dalla rivista «Mezzogiorno d'Europa», supplemento a «Levante e Ponente», periodico mensile di informazioni turistiche, Consulex, Roma, 1991, pp. 3-5.

R É S U M É

Il y a eu dans les années '70 un essor considérable du tourisme dans le Sud de l'Italie, surtout grâce à l'image offerte par les mass-médias d'une terre vierge et inexplorée. Mais dans les années '80 et '90 l'afflux touristique subit une forte baisse pour le manque d'une efficace réceptivité et d'une organisation adéquate, étant l'offre médiocre et précaire.

L'image négative du Sud de l'Italie n'est tant liée aux faits de chronique ou à la présence d'organisations mafieuses, que plutôt au provincialisme et à l'improvisation.

Dans ces dix dernières années rien d'utile et d'avantageux n'a été fait: tous les projets, les interventions extraordinaires, les lois sont restés sur le papier et si on a reçu des financements, ils n'ont servis qu'à enrichir les politiciens corrompus ou les administrateurs malhonnêtes. Tourisme dans le Sud de l'Italie aujourd'hui signifie surtout «modifier la volonté politique» pour définir au plus tôt de nouveaux projets et des choix précis opératifs qui visent à la qualification et à l'amélioration des structures réceptives.

De grande importance est la collaboration entre l'entreprise publique et l'entrepreneur privé.

Celles-ci sont les carences des structures réceptives et organisatives que le tourisme souffre dans certains centres en particulier.

S U M M A R Y

In the 1970's there was a notable increase of tourism in Southern Italy. This was mainly due to positive impression the Mass Media gave of a part of Italy which had remained unexplored and free of pollution. However, in the 1980's and 1990's there was a drastic drop in the number of tourists due to the lack of good accommodation facilities, and adequate personnel.

The negative impression that the South of Italy often gives cannot be blamed entirely on bad press coverage or the highly publicised presence of «The Mafia». Provincial attitudes, lack of organization and the irresponsability of those running the tourist sector have done much to aggravate the problem.

In fact, in the last ten years no positive steps have been taken to improve the over-all situation. The proposals made, together with the legislation introduced and special Government interventions, have not been put into effect.

Today tourism in Southern Italy means above all «A change in political endeavour» in order to outline, as quickly as possible, a new line of action

which is based on decisive planning that will improve and reorganize existing tourist facilities.

Cooperation between the private and public sector is therefore vital if they are to work together for a common cause.

Such are the inadequacies of organization of tourist facilities in certain areas.

BIBLIOGRAFIA

- ABATINI BELLONI L., *Una politica per il turismo meridionale*, «Nord e Sud», n. 7-8, 1975, pp. 79-93.
- BERTOLINO A., *Per uno studio sistematico del turismo*, «Nord e Sud», XI, n. 3, 1964, pp. 120-8.
- CAMPAGNOLI CIACCIO C., *Tourisme et Mezzogiorno*, «Méditerranée», n. 3, 1978, pp. 59-65.
- COMPAGNA F., *Turismo e industrializzazione nel Mezzogiorno*, «Nord e Sud», XXIV, n. 3, 1977, pp. 9-16.
- LOZATO-GIOCART J. P., *Geografia del turismo. Dallo spazio visitato allo spazio consumato*, Milano, Franco Angeli, 1988.
- MONTI S., *Il turismo come fattore di sviluppo regionale*, «Aspetti geogr. della politica regionale» (RUOCCO D., a cura di), Atti del Convegno promosso dall'Ufficio per l'Italia delle Comunità Europee, 1974, Pubbl. Ist. Geogr. Econ. dell'Univ. di Napoli, XV, Napoli, 1974.
- PRATELLI G., *Turismo, paesaggio, pianificazione*, «Atti XVII C.G.I.», Bari, 1957, pp. 656-659.
- ROGNAT L., *L'Italia nel quadro del turismo mediterraneo*, «Riv. Geogr. It.», LXXIX, n. 4, 1972, pp. 367-400.
- VISMARA E., *Elementi di economia e tecnica del turismo*, Roma, Le Opere, 1975.