



REGIONE CALABRIA

Giunta Regionale

Dipartimento Transizione Digitale ed Attività Strategiche

Settore 8 - Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

Indagine conoscitiva sul valore culturale e turistico dei borghi calabresi e sulle tipologie di intervento necessarie per incrementarne l'attrattività

I I R E P O R T

dicembre 2022

Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NRVVIP)

Coordinamento del Gruppo di Lavoro

Francesca Marcella Mazza

Gruppo di Lavoro

Il lavoro vede la partecipazione di tutti i componenti del Nucleo, in particolare è da attribuirsi a:

F.M. Mazza *Premesse e Conclusioni*

G. Capano, M. Marvasi *Quadro Demografico e Socioeconomico*

G. Capano, M. Marvasi *Capacità di attuazione degli investimenti*

A. Sette *Governo del territorio e strumenti di pianificazione*

F. M. Mazza *Patrimonio culturale e turismo*

R. Alessi *Politiche, programmi e strumenti per la valorizzazione dei piccoli comuni*

D. Cimellaro, V. Barone *Servizi Pubblici ambientali*

G. Capano, M. Marvasi *Infrastrutture digitali*

G. Nucera *Accessibilità e smart mobility*

M.F. Currà, F. Lazzaro *Rischi idrogeologici e idraulici*

L'elaborazione cartografica dei fenomeni indagati è a cura di M. Marvasi

Contributo alla raccolta dati e alla rilettura del testo M.L. Tucci

INDICE

PREMESSA	7
1. QUADRO DEMOGRAFICO E SOCIOECONOMICO	11
Premessa	11
1.1 Aspetti demografici e sociali.....	11
1.2 Struttura produttiva nei piccoli comuni	20
1.3 Distribuzione dei finanziamenti pubblici (ciclo di programmazione 2014-2020).....	28
1.4 Sintesi comparativa del quadro analitico	33
2. CAPACITÀ AMMINISTRATIVA	36
2.a Efficienza amministrativa	36
2.1.a. Capacità di attuazione degli investimenti.....	36
2.2.a Capacità di assolvere alle proprie funzioni.....	38
2. b. Governo del territorio e strumenti di pianificazione.....	43
Premessa	43
2.1.b Quadro normativo di riferimento in Calabria.....	44
2.2.b Risultati delle analisi	46
Conclusioni	60
3. PATRIMONIO CULTURALE E TURISMO	62
Premessa	62
3.a Patrimonio Culturale	63
3.1.a Quadro di riferimento normativo e programmatico	63
3.2.a Risultati delle analisi	66
3.3.a Interventi utili per migliorare l'attrattività	76
3.b Turismo.....	78
3.1.b Quadro di riferimento normativo e programmatico.....	78
3.2.b Risultati delle analisi	82
3.3.b Interventi utili per migliorare l'attrattività.....	91
Conclusioni	91
4. POLITICHE, PROGRAMMI E STRUMENTI PER LA VALORIZZAZIONE DEI PICCOLI COMUNI	94
Premessa	94
4.1 Quadro di riferimento normativo e programmatico di livello nazionale e regionale	95
4.2 Primi risultati delle analisi	106
Conclusioni	109
5. SERVIZI PUBBLICI AMBIENTALI	111

Premessa	111
5. a Rifiuti.....	112
5.1.a Quadro di riferimento normativo e programmatico	112
5.2.a Situazione di contesto regionale e nei piccoli comuni	113
5.3.a Fonti di finanziamento regionale e confronto con i risultati	115
5. b Depurazione.	117
5.1. b Quadro di riferimento normativo e programmatico	117
5.2.b Situazione di contesto regionale e nei piccoli comuni	117
Conclusioni	121
6. INFRASTRUTTURE DIGITALI	123
Premessa	123
6.1 Quadro normativo e programmatico di riferimento	123
6.2 Stato dell'arte dell'infrastrutturazione digitale pubblica nei piccoli comuni calabresi	124
7. ACCESSIBILITÁ E SMART MOBILITY.....	130
Premessa	130
7.1 Quadro di riferimento normativo e programmatico di livello comunitario, nazionale e regionale	131
7.2 Primi risultati delle analisi	133
7.3 Interventi utili per migliorare l'attrattivit�	143
Conclusioni	144
8. RISCHI IDROGEOLOGICI E IDRAULICI	146
Premessa	146
8.1 Quadro di riferimento normativo e/o programmatico di livello comunitario, nazionale e/o regionale	147
8.2 Primi risultati delle analisi	151
8.3 Interventi utili per migliorare l'attrattivit�	157
Conclusioni	157
CONCLUSIONI	159

PREMESSA

L'analisi demografica della Calabria rivela che oltre l'80% dei comuni calabresi sono piccoli comuni - popolazione non superiore ai 5.000 abitanti- (vedi mappa comuni per classi demografiche), nei quali, al 1 gennaio 2022, vive il 32,67% della popolazione regionale.

Questi piccoli comuni sono, in molti casi, territori fragili e marginali, distanti dai principali centri di offerta dei servizi essenziali e interessati, in modo più o meno significativo, da fenomeni di declino demografico. Molteplici sono le cause che nel tempo ne hanno generato l'abbandono: mancanza di opportunità di lavoro, carenza di presidi sanitari locali, scarsa disponibilità di servizi essenziali e infrastrutture anche di tipo digitale, progettualità non sempre capace di tutelare la ricchezza del territorio, interpretare e valorizzare le risorse presenti creando nuove opportunità di sviluppo, reddito e occupazione.

Il lavoro proposto non si sofferma sulle cause e l'entità del fenomeno dello spopolamento, oramai ampiamente documentato in letteratura, ma analizza i bisogni e le criticità socioeconomiche, strutturali e infrastrutturali che limitano lo sviluppo e l'attrattività di questi territori, oltre che le vocazioni di sviluppo e le risorse naturali e culturali presenti, al fine di fornire elementi di conoscenza valutativa utili a meglio comprendere quali interventi possano arrestare/ridurre l'abbandono e migliorare l'attrattività dei piccoli comuni

In particolare, lo studio intende individuare:

- i comuni che ragionevolmente possono attuare progetti sostenibili di sviluppo locale agendo prioritariamente sulle leve turismo e cultura per incrementarne l'attrattività;
- per ciascun ambito di intervento analizzato, le azioni che è utile programmare/realizzare, per rimuovere le criticità riscontrate e che possono inficiare l'attuazione delle politiche pubbliche di intervento compromettendone il successo.

Per comprendere in quali comuni è possibile attuare con successo progetti di sviluppo locale che agiscono prioritariamente sulle leve turismo e cultura è stato stimato, per ciascun comune considerato nell'analisi, il livello di attrazione reale o potenziale espresso dalle risorse naturali, culturali e turistiche presenti nel comune.

A tal fine, per i 326 comuni individuati con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti a gennaio 2022 (dati Istat) si è proceduto ad analizzare tutti i dati idonei a comprendere il potenziale turistico e il livello di attrattività generato dalle risorse culturali e naturali presenti nei territori in esame. Ai fini dell'analisi, la presenza di attrattori culturali e naturali è condizione necessaria ma non sufficiente per individuare le aree di attrazione. Pertanto, le dimensioni di analisi indagate e i relativi attributi, valorizzati a livello comunale, considerano non solo la dotazione di risorse naturali e culturali di pregio, ma anche: l'accessibilità ai beni e al territorio; la dotazione di servizi; la struttura demografica ed economica; la capacità del territorio di proporre/sviluppare un'offerta turistica basata sulla fruizione delle risorse culturali e naturali (domanda culturale), la presenza di industrie culturali e creative, la struttura e la dinamica della domanda e dell'offerta turistica al momento presente.

I dati raccolti, confluiti in matrici di valutazione multicriterio, hanno permesso di stabilire per ciascuna dimensione indagata (culturale, naturale e turistica) la gerarchia di valore dei comuni esaminati. L'approccio valutativo adottato (analisi multicriterio spaziale), meglio descritto nel precedente report consegnato a giugno 2022, è il medesimo adottato in un precedente lavoro valutativo condotto dal Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli investimenti Pubblici (NRVVIP) (di seguito Nucleo), approvato con Deliberazione n. 273 del 20 giugno 2017 e pubblicato sul BURC n. 76 del 7 agosto 2017.

I risultati dell'analisi hanno permesso di classificare i comuni esaminati sulla base del livello reale o potenziale di attrattività turistica e individuare:

- 83 Comuni con un valore attuale della dimensione turistica almeno sufficiente (di seguito comuni turistici);
- 69 Comuni che posseggono una dotazione di risorse culturali e naturali almeno sufficiente, o una delle due dimensioni indagate (culturale o naturale) di livello elevato, da risultare verosimilmente attrattivi ai fini turistici (di seguito comuni attrattivi o potenzialmente turistici);
- 174 Comuni che, al momento, non risultano essere interessati da flussi turistici e non presentano un valore almeno sufficiente di entrambe le dimensioni considerate (culturali e naturali), né una delle due di livello elevato da risultare potenzialmente attrattivi ai fini turistici (di seguito poco o non attrattivi).

L'esito di questa prima fase valutativa (vedi mappa Comuni per dimensioni demografiche e attrattività) ha permesso di individuare i 152 comuni (turistici e attrattivi) che presentano la dotazione di risorse adeguata per attuare con buone possibilità di successo un programma di sviluppo locale incentrato prioritariamente sulle leve turismo e cultura.

Le ulteriori analisi proposte nel documento, distinte per ambiti di analisi, sono tese a comprendere per ciascun ambito e per ciascun comune: le principali criticità esistenti, le condizioni strutturali che possono facilitare o ostacolare l'attuazione di progetti di sviluppo locale incentrati su turismo e cultura, le azioni che sarebbe utile realizzare per rimuovere/ridurre le criticità riscontrate e attuare con successo un progetto di sviluppo locale che aumenti l'attrattività del comune.

I temi/ambiti di analisi sono individuati a partire dalle:

- prime criticità emerse dall'analisi dei dati elaborati nel primo output;
- priorità indicate nella linea di finanziamento volta a incrementare l'attrattività dei borghi d'Italia presente nell'ambito della Missione 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): riqualificazione degli spazi pubblici e creazione di servizi culturali;
- finalità del Piano Nazionale per la Riqualificazione dei Piccoli Comuni: tutela dell'ambiente e dei beni culturali, mitigazione del rischio idrogeologico, salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, messa in sicurezza delle infrastrutture stradali, promozione dello sviluppo economico e sociale e insediamento di nuove attività produttive;
- priorità individuate per i piccoli comuni ("*borghi del futuro*") nel Programma di Innovazione "*Smarter Italy*": *smart mobility*, beni culturali, benessere delle persone e salvaguardia ambientale.

È utile precisare che tutti i sopraelencati piani e programmi condividono la finalità di migliorare l'attrattività dei piccoli centri e contrastarne lo spopolamento.

Gli ambiti di analisi individuati dal presente studio riguardano:

- la struttura demografica (variazione della popolazione, densità demografica, indici di vecchiaia, livelli di istruzione, tassi di spopolamento) e produttiva (addetti per rami di attività, imprese e addetti in agricoltura, ricambio generazionale in agricoltura, localizzazione dei trasformatori di prodotti agricoli, aree di produzione tipiche e/o certificate) e le dinamiche nel medio e lungo periodo;
- l'efficacia delle politiche di finanziamento pubblico nel perseguimento della coesione territoriale (la SNAI e gli altri finanziamenti per le politiche di coesione del ciclo 2014-20) e la capacità di mobilitare risorse pubbliche da parte dei privati residenti;
- la capacità amministrativa, indagata in termini di: velocità di attuazione dei progetti finanziati, carico amministrativo (funzioni gestite direttamente dal comune), dotazione di strumenti di governo del territorio;
- il patrimonio culturale e naturale, analizzato in termini di consistenza, rilevanza e azioni di valorizzazione attivate;
- le dinamiche e la struttura della domanda e dell'offerta turistica e dotazione di infrastrutture turistiche presenti nei piccoli comuni;
- le politiche, i programmi e gli strumenti previsti o attuati per la valorizzazione dei piccoli comuni;
- la dotazione di servizi pubblici ambientali (depurazione e rifiuti) e la programmazione di risorse tese a sanare le realtà in infrazione comunitaria e colmare la distanza rispetto ai target fissati dai pertinenti strumenti di programmazione;

- lo stato di realizzazione delle infrastrutture digitali;
- i livelli di accessibilità ai singoli comuni valutati in particolare in relazione all'offerta del trasporto pubblico locale;
- lo stato dei rischi idrogeologici e idraulici a cui è esposto il territorio.

Per ciascun ambito di analisi il documento propone una sintetica disamina: del quadro di riferimento normativo e programmatico; dello stato dell'arte degli interventi realizzati/programmati; delle principali criticità riscontrate e degli interventi utili a mitigarli/rimuoverli.

I principali risultati di tutti gli ambiti di analisi sono organizzati in una matrice (data set), che costituisce uno strumento di analisi e valutazione comparativa particolarmente utile nei processi decisionali. Successivamente i dati della matrice sono confluiti in un Sistema Informativo Geografico (GIS), opportunamente personalizzato per gli scopi dello studio. Tale integrazione ha consentito la rappresentazione di mappe tematiche rappresentative dei fenomeni indagati utili per successive analisi spaziali.

1. QUADRO DEMOGRAFICO E SOCIOECONOMICO

Premessa

Il presente capitolo, raccordandosi alle risultanze emerse nel primo report (giugno 2022), contiene un'accurata e aggiornata analisi dei principali aspetti demografici, sociali, economici e finanziari che contraddistinguono l'insieme dei piccoli comuni calabresi, classificati in base al loro grado di attrattività.

Sulla base di quanto elaborato nel primo *step* di questo articolato processo di caratterizzazione, i piccoli comuni regionali sono stati raggruppati in tre diverse categorie: turistici, attrattivi o potenzialmente turistici e poco o non attrattivi.

L'obiettivo è quello di sviluppare una disamina che evidenzi le "dimensioni/grandezze" di queste tre categorie, misurandone al contempo il grado di differenziazione rispetto ai valori medi regionali e all'insieme residuale dei comuni con oltre 5.000 abitanti.

L'analisi proposta, descrive innanzitutto la struttura demografica e la sua dinamica nel lungo e medio periodo, pesantemente segnata da un diffuso e intenso processo di spopolamento, che incide sulla tenuta e capacità di sviluppo delle comunità locali, in particolare di quelle più piccole e marginali. Anticipando quanto più dettagliatamente evidenziato in seguito, si osserva che solo una piccola quota di comuni turistici e di quelli poco o non attrattivi si sottrae al declino della popolazione; per contro nei comuni attrattivi le dinamiche negative assumono i valori più elevati.

Nel percorso analitico seguito, le differenziazioni demografiche sono tenute costantemente in primo piano, incrociandole, come principale riferimento, con le altre variabili considerate.

In sintesi, i risultati dell'analisi delle variabili demografiche, sociali ed economiche disponibili (*variazione della popolazione, densità demografica, indici di vecchiaia, livelli di istruzione, struttura produttiva*) mostrano, in generale, le conseguenze negative del processo di spopolamento che interessa da tempo i piccoli comuni, soprattutto quelli montani di piccole e piccolissime dimensioni (per lo più collocati nella categoria degli attrattivi). Il declino della popolazione residente implica una minore densità demografica e più alti livelli di invecchiamento della popolazione, che si associa in media a un basso grado di istruzione. Tali condizioni colpiscono soprattutto i piccoli comuni al di sotto dei 1.000 abitanti e si aggravano fortemente per quasi tutti quelli al di sotto dei 500.

Le ulteriori analisi esaminano in sintesi la struttura economica e produttiva e si focalizzano, sulla base dei dati disponibili, sul ruolo non marginale del settore agricolo, in particolare nei comuni più piccoli (sotto i 1.000 abitanti).

Infine, si propone una lettura congiunta delle variabili demografiche e finanziarie (finanziamenti pubblici, nazionali e regionali), al fine di offrire prime valutazioni sulle correlazioni osservabili tra le policy e le variabili di contesto prese in considerazione. In questo quadro, da un lato, si intende misurare la capacità di mobilitare risorse da parte dei residenti attraverso l'incidenza degli aiuti ai privati utilizzati come un indicatore *proxy*; e dall'altro, verificare l'efficacia delle risorse pubbliche nel perseguimento della coesione territoriale attraverso l'analisi della distribuzione pro-capite dei finanziamenti assegnati.

1.1 Aspetti demografici e sociali

La Calabria ha conosciuto nell'ultimo trentennio un significativo processo di declino demografico. Questo fenomeno, come descritto più dettagliatamente in seguito, ha eroso pesantemente la capacità rigenerativa

e la tenuta socio-economica delle aree più deboli e marginali della regione, acuendone i divari e gli strutturali vincoli allo sviluppo. Un primo sguardo va quindi rivolto alla lettura di questa dinamica di medio-lungo periodo rappresentata nella Tabella 1.1.1 e nel Grafico seguente che riportano l'andamento della popolazione calabrese dal 1981 al 2022, suddivisa per le categorie di comuni di pertinenza.

Tabella 1.1.1 Popolazione al 1981-1991-2001-2011-2022 per categorie di comuni e per grado di attrattività

Categorie	Censimento 1981	Censimento 1991	VAR. % 1981-91	Censimento 2001	VAR. % 1991-01	Censimento 2011	VAR. % 2001-11	Popolazione residente al 01-gen-22	VAR. % 2011-22
Turistici	244.620	244.537	-0,03	227.699	-6,89	223.260	-1,95	208.543	-6,59
Attrattivi	163.525	154.708	-5,39	138.004	-10,80	122.418	-11,29	104.009	-15,04
Poco – non attrattivi	372.045	368.058	-1,07	341.591	-7,19	323.029	-5,43	290.034	-10,21
Comuni con oltre 5.000 ab. al 2022	1.280.992	1.302.900	1,71	1.304.172	0,10	1.290.343	-1,06	1.242.000	-3,75
TOTALE	2.061.182	2.070.203	0,44	2.011.466	-2,84	1.959.050	-2,61	1.844.586	-5,84

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat.

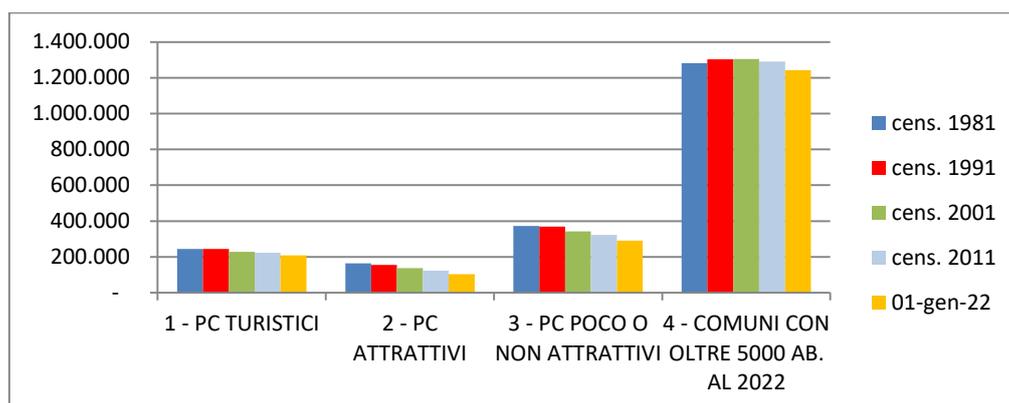
Tra il 1981 ed il 1991, la regione ha visto mediamente una leggera crescita della sua popolazione residente. A livello territoriale, la variazione positiva ha interessato soltanto i comuni con oltre 5.000 abitanti. Per contro, le entità amministrative più piccole si sono spopolate in misura differenziata a seconda della categoria attrattiva: a fronte di una sostanziale tenuta di quelli turistici (-0,03%), e di una flessione dell'1% dei poco o non attrattivi, sono stati soprattutto gli attrattivi, con un calo del 5,4%, a subire la maggiore erosione demografica.

Nel successivo decennio, la popolazione regionale diminuisce di quasi il 3%. In questo caso, a fronte della tenuta dei comuni oltre 5.000 abitanti, prosegue il processo di rarefazione demografica, in maniera più intensa per gli attrattivi, con il -11% e del -7% circa negli altri due raggruppamenti.

Nel periodo 2001-11, la flessione complessiva si estende anche ai comuni oltre i 5.000 abitanti (-1,06%), e continua ad interessare pesantemente gli altri territori, in special modo quelli attrattivi, seguiti dai poco o non attrattivi.

Il decennio più prossimo registra l'accentuazione della tendenza negativa in tutta la regione, con punte molto rilevanti ascrivibili ai piccoli comuni attrattivi (vedi mappa variazione % della popolazione 2011-2022).

Grafico 1.1.1



Dopo aver sinteticamente descritto le criticità del quadro demografico regionale di medio e lungo periodo e delle sue differenziazioni interne, nel prosieguo di questa sezione, per ciascuna delle categorie individuata, si analizza la distribuzione dei piccoli comuni calabresi per classi demografiche e la relativa dinamica (2011-2022), al fine di evidenziarne le conseguenze sulla struttura qualitativa della popolazione.

Unitamente alle tabelle di riferimento sotto riportate sono state elaborate cartografie riguardanti la distribuzione geografica sul territorio regionale delle tre categorie di attrattività per classi demografiche (vedi mappa comuni per categorie di dimensioni demografiche e attrattività).

Tabella 1.1.2 Comuni calabresi per categoria di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	1	3	20		24
501-1.000	6	24	44		74
1.001-2.000	30	24	59		113
2.001-5.000	46	18	51		115
Sub totale	83	69	174		326
5.001-10.000				52	52
10.001-30.000				18	18
Oltre 30.000				8	8
TOTALE	83	69	174	78	404

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat.

Tabella 1.1.3 Popolazione residente al 1 gennaio 2022 per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	398	914	8.039		9.351
501-1.000	4.925	18.200	34.583		57.708
1.001-2.000	48.262	33.883	84.900		167.045
2.001-5.000	154.958	51.012	162.512		368.482
5.001-10.000				371.662	371.662
10.001-30.000				282.315	282.315
Oltre 30.000				588.023	588.023
TOTALE	208.543	104.009	290.034	1.242.000	1.844.586

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Tabella 1.1.4 Comuni calabresi per valori di attrattività e classi di variazione demografica

<Classi variazione popolazione 2011-2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
> -15%	12	34	47		93
Da -15 a -10	22	29	57	8	116
Da -10 a -5	20	3	42	26	91
Da -5 a 0	12	2	13	29	56
Oltre 0	17	1	15	15	48
TOTALE	83	69	174	78	404

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Tabella 1.1.5 Densità demografica al 2022 nei comuni per valori di attrattività e classi di variazione demografica

Classi variazione popolazione 2011-2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
> -15%	34	25	39	-	32
Da -15 a -10	48	44	83	110	69
Da -10 a -5	63	56	84	205	132
Da -5 a 0	84	57	127	312	257
Oltre 0	135	41	143	308	219
TOTALE	64	34	73	249	121

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat.

Piccoli comuni turistici

Questa categoria comprende 83 comuni, in larga misura costieri, che rappresentano il 25% di tutti i piccoli comuni calabresi. Essi risultano per lo più collocati nelle due classi demografiche superiori ai 1.000 abitanti (per oltre il 90% del loro totale).

In particolare, 30 di questi (pari al 36%) sono ricompresi nella classe demografica da 1.000 a 2.000 e 46 (pari al 55%) in quella da 2.000 a 5.000. Soltanto 6 piccoli comuni turistici hanno una popolazione compresa tra 500 e 1.000 abitanti e solo 1 sotto i 500 (Bova).

La popolazione complessiva residente di questo insieme è pari a circa 208.500 abitanti, corrispondente a poco più del 34% di quella residente in tutti i piccoli comuni (pari a 602.586 abitanti) e rappresenta l'11% dell'intera popolazione regionale (tabella 1.1.2).

Il 74% della popolazione censita nei piccoli comuni turistici risiede in quelli di dimensione maggiore (2.000-5.000 ab.). Il restante 23% vive nei comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 2.000 abitanti, mentre il 3% risiede nei comuni con meno di 1.000 abitanti.

Nella Tabella 1.1.4, che mostra, per il periodo 2011/2022, i tassi di variazione della popolazione per categorie di comuni, si osserva che ben 34 comuni turistici sono interessati da forte spopolamento (con tassi di variazione negativi superiori al 10%). In questi comuni vivono 68 mila e 500 abitanti, pari al 33% della popolazione residente nei piccoli comuni turistici e al 4% della popolazione residente in regione.

Questo trend di spopolamento comporta un ulteriore abbassamento della già scarsa densità demografica (vedi tabella 1.1.5), che nel caso di questo sottogruppo di piccoli comuni turistici è pari a 41 abitanti/Kmq, a fronte di una media regionale di 121 e di un valore di 63 ab./kmq dell'insieme dei comuni turistici.

I valori più elevati della densità demografica si osservano ovviamente nei comuni che sono stati relativamente meno coinvolti dal processo di spopolamento: 49 comuni con variazioni negative inferiori al 10%, e 17 comuni che presentano una dinamica positiva. Tra questi si segnalano *Montauro e San Nicola Arcella* che superano l'incremento del 10%, *Cropani e Squillace* con tassi di crescita di circa il 7%.

In generale, agli alti tassi di flessione della popolazione (quelli superiori al 10%) si associano più alti indici di vecchiaia, conseguenza della emigrazione delle classi più giovani. Tale correlazione è osservabile per tutte le categorie di attrattività, sebbene in quella dei turistici interessi una quota relativamente più piccola di casi. Infatti, soltanto 33 degli 83 turistici (pari al 41%) segnalano indici di vecchiaia molto alti, superiori cioè a 200 punti, a fronte del 173 medi regionali (Tabella 1.1.6). Questi comuni che presentano una maggiore flessione della popolazione, esprimono un indice di vecchiaia medio pari a 250, superiore ai 245 della corrispondente media regionale.

Nel caso dei comuni che registrano un aumento della popolazione o bassi tassi di spopolamento, l'indice di vecchiaia presenta un valore medio di 180 a fronte di 157 della media regionale. Soltanto nei 17 comuni con incremento demografico l'indicatore scende a 160, rispetto al 133 complessivo calabrese. Ne consegue che anche nei piccoli comuni maggiormente attrattivi si registra un processo di invecchiamento della popolazione residente relativamente maggiore rispetto alla media regionale.

In particolare, il numero di comuni con i più bassi indici di vecchiaia (inferiori a 200) presenti nella categoria sono 40 (il 48%). All'opposto, nel restante sottoinsieme, 11 raggiungono un quoziente anziani/giovani superiore a 3, con un caso (Montegiordano) superiore a 4 (Tabella 1.1.7).

In Tabella 1.1.8 si può vedere come il fenomeno appena descritto coinvolge una buona parte della popolazione che risiede nei comuni turistici, in misura di 121.897 abitanti, pari al 58% della popolazione complessiva della categoria.

Un'ulteriore caratteristica dei comuni turistici è il livello di istruzione della popolazione residente che appare leggermente più alto di quello medio regionale: la quota di comuni con popolazione a bassa istruzione (analfabeti, licenza elementare e media inferiore) inferiore al 50% è raggiunto in 17 comuni, pari al 20,5%, mentre in regione tale valore raggiunge il 18% (Tabella 1.1.9).

Piccoli comuni attrattivi

La popolazione residente nelle 69 unità amministrative locali di questa categoria è di circa 104.000 abitanti, pari al 17% della popolazione che vive nei piccoli comuni (602.586 abitanti) e rappresenta solo il 5,6% dell'intera popolazione residente in regione.

Sotto il profilo geografico, prevale la localizzazione nelle aree interne e montane della regione (Pollino, Sila, Aspromonte e collina interna dell'Alto Ionio).

I comuni di questo gruppo sono prevalentemente di taglia più ridotta rispetto a quelli delle altre categorie, concentrandosi per circa il 70% (48 su 69) nelle due classi demografiche comprese tra 500 a 1.000 abitanti e tra 1.000 a 2.000.

A questi si aggiungono 3 piccoli comuni compresi nella classe fino a 500 (*Roccaforte del Greco, Staiti e Alessandria del Carretto*). Quasi la metà (il 49%) della popolazione si concentra, nella classe demografica più ampia (2.000 - 5.000 ab.).

Un'ulteriore quota del 17% è presente nei comuni tra 1.000 e 2.000 abitanti, mentre nelle unità amministrative di più piccola dimensione (al di sotto dei 1.000 abitanti) risiede soltanto il restante 0,9% della popolazione totale di questa categoria. I tre comuni piccolissimi precedentemente indicati non raggiungono nel loro insieme i 1.000 abitanti.

In generale, in questa categoria i valori più elevati della densità demografica si riscontrano nei comuni che registrano tassi di spopolamento inferiori al 10%. Si tratta di 5 unità (7%) che nel loro insieme totalizzano 11

mila e 600 abitanti, pari all'11% di tale raggruppamento, al 2% della popolazione dei piccoli comuni e allo 0,6% degli abitanti calabresi.

Nel gruppo dei comuni individuati come attrattivi si osservano valori della densità demografica (34 abitanti) inferiori sia alla media regionale (121), sia alla media della categoria dei piccoli comuni turistici (63).

Gli indici di vecchiaia risultano mediamente più elevati rispetto a tutti gli altri aggregati di comparazione.

I comuni con tassi di vecchiaia superiori a 200 hanno una popolazione di circa 68 mila abitanti, pari al 65% circa del totale della categoria, largamente superiore al 23% della media regionale (Tabella 1.1.8).

La conferma della forte presenza di popolazione anziana in queste aree è evidenziata da ben 24 comuni con un indice di vecchiaia superiore ai 300 punti.

Anche i livelli di istruzione della popolazione risultano estremamente bassi. In 33 comuni sui 69 complessivi di questa categoria, oltre il 60% della popolazione non ha titoli di studio o, al massimo, ha conseguito la licenza media inferiore, rispetto a una media regionale pari al 26% (Tabella 1.1.8).

Piccoli comuni poco o non attrattivi

Tale raggruppamento comprende la maggioranza dei piccoli comuni calabresi (174). Essi risultano in larga misura (59%) collocati nelle classi demografiche comprese tra 500 e 1.000 (44) e tra 1.000 e 2.000 (59). I restanti (20) sono compresi nella classe più piccola dai 500 ai 1.000 abitanti, mentre 51, pari al 23% di tutti i comuni della categoria, appartengono alla classe dai 2.000 ai 5.000 abitanti.

La popolazione complessivamente residente in questo gruppo di comuni è di circa 290.000 abitanti, pari al 56% di quella ascrivibile a tutti i piccoli comuni (602.586 abitanti), e rappresenta circa il 16% di quella regionale. Circa il 60% vive nei 51 comuni dell'intervallo demografico 2.000-5.000 abitanti. Il 29% risiede nei comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti, il 12% circa in quelli con 500 - 1.000, mentre nei piccoli comuni al di sotto dei 500 abitanti risiede soltanto il restante 2,7% della popolazione totale.

Per quanto riguarda la dinamica demografica più recente (periodo 2011-2022), i dati osservabili nella Tabella 1.1.4 indicano che 104 comuni su 174 (60% circa) registrano tassi di variazione negativi superiori al 10%. Soltanto 15 unità registrano incrementi, sia pure lievi, della popolazione residente.

Nella Tabella 1.1.6 è chiaramente riscontrabile la correlazione tra tassi di spopolamento e alti indici medi di vecchiaia (241), più alti rispetto alla media della categoria (191), ma lievemente più bassi rispetto a quelli medi regionali (245). Invece, sostanzialmente inferiori risultano gli indici di vecchiaia dei comuni con una flessione demografica contenuta, sia rispetto alla media della categoria che a quella regionale.

La Tabella 1.1.5 mostra per questi comuni una densità demografica (73 abitanti), maggiore rispetto alla media delle altre due categorie (34 contro 64, rispettivamente per gli attrattivi e per i turistici), ma sempre più bassa di quella media regionale (121).

In generale, valori più elevati della densità demografica in questa categoria si riscontrano nei comuni che registrano tassi di spopolamento inferiori al 15%.

I livelli medi dell'indice di vecchiaia in questa categoria, pari a 191 punti, risultano mediamente più bassi rispetto a quelli delle altre due categorie esaminate in precedenza, ma significativamente più elevati rispetto alle unità amministrative oltre i 5.000 abitanti (161) e al valore medio regionale (173).

In questo quadro, valori significativamente superiori al dato medio si registrano per i comuni con i più elevati tassi di spopolamento (oltre -10%) (tabella 1.1.6).

L'osservazione dei dati della tabella 1.1.6 mostra anche per questi comuni, una correlazione tra i livelli di spopolamento ed i livelli dell'indice di vecchiaia. Al diminuire del tasso di spopolamento diminuisce il valore dell'indice di vecchiaia, fino a registrare il livello più basso, pari a 118 punti, in corrispondenza di quei comuni che vedono una crescita della popolazione.

Nella Tabella 1.1.7 si può osservare come valori i più bassi dell'indice di vecchiaia della popolazione interessano soltanto 68 dei 174 comuni della categoria dei poco o non attrattivi (circa il 30%), i restanti 106 segnalano indici di vecchiaia mediamente più alti rispetto a quelli medi della categoria.

Infine, per quanto riguarda il grado di istruzione della popolazione, l'osservazione dei dati rivela (tabella 1.1.9) che oltre il 32% dei comuni poco o non attrattivi presentano una quota di residenti con al massimo la licenza media pari o superiore al 60%, decisamente superiore al valore regionale del 26,7%.

Tabella 1.1.6 Indice di vecchiaia al 2020 nei comuni per valori di attrattività e classi di variazione demografica.

Classi variazione popolazione 2011-2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
> - 15%	276	295	267	-	279
Da - 15 a -10	229	220	215	194	211
Da - 10 a - 5	195	172	179	178	180
Da - 5 a 0	187	73	133	161	160
Oltre 0	160	252	118	128	133
TOTALE	198	232	191	161	173

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Tabella 1.1.7 Comuni calabresi per valori di attrattività e classi di indice di vecchiaia

Classi indice di vecchiaia 2020	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
< di 150	10	5	25	27	67
Da 150 a 200	30	10	43	34	117
Da 200 a 300	32	30	76	17	155
Da 300 a 400	10	12	18		40
Oltre 400	1	12	12		25
Totale	83	69	174	78	404

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Tabella 1.1.8 Popolazione al 2022 per valori di attrattività e classi di indice di vecchiaia al 2020

Classi di indice di vecchiaia 2020	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
< di 150	29.660	14.953	63.853	449.095	557.561
Da 150 a 200	92.237	21.091	88.280	660.148	861.756
Da 200 a 300	68.058	39.589	113.531	132.757	353.935
Da 300 a 400	16.997	18.979	16.471		52.447
Oltre 400	1.591	9.397	7.899		18.887
TOTALE	208.543	104.009	290.034	1.242.000	1.844.586

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Tabella 1.1.9 Comuni calabresi per valori di attrattività e classi di bassa istruzione

Classi indice di bassa istruzione al 2020	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Oltre 60	15	33	56	4	108
50-60	51	34	95	42	222
< a 50	17	2	23	32	74
TOTALE	83	69	174	78	404

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

1.2 Struttura produttiva nei piccoli comuni

L'analisi seguente si concentra sui principali settori di attività: agricoltura, industria manifatturiera e attività professionali distinte per le categorie comunali finora utilizzate.

I dati disponibili consentono di esaminare in questa fase soltanto gli addetti alle attività industriali, mentre per il settore agricoltura è stato possibile ottenere le informazioni solo a livello di Divisione; si è quindi scelto di limitare il campo di indagine alle sole *Coltivazioni Agricole* ed ai dati relativi alle imprese, agli addetti e alla superficie agricola utilizzata nel 2020.

Dalla lettura delle statistiche (tabella 1.2.1) emerge che nell'industria manifatturiera regionale, lavoravano circa 25 mila addetti, gran parte dei quali (66%) occupati in imprese localizzate nei comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. La quota restante, pari a poco più di 8.500 addetti, si distribuisce per quasi il 12% nei piccoli comuni turistici, per il 4,4% in quelli attrattivi e il restante 18% circa nei poco o non attrattivi. I valori riscontrati per i piccoli comuni turistici risultano allineati con il peso demografico (11,3%), per contro appaiono sottodimensionati per gli attrattivi (5,6%) e sovradimensionati per i poco o non attrattivi (15,7%).

Tabella 1.2.1 Addetti industria manifatturiera (Divisioni Ateco 10-33) al 2020 per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	5	-	93		97
501-1.000	42	191	249		482
1.001-2.000	598	414	1.672		2.684
2.001-5.000	2.337	503	2.426		5.266
5.001-10.000				5.039	5.039
10.001-30.000				3.781	3.781
Oltre 30.000				7.615	7.615
TOTALE	2.983	1.108	4.439	16.436	24.966
%	11,9	4,4	17,8	65,8	100,0

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Un ulteriore tratto caratterizzante i piccoli comuni poco o non attrattivi è dato dal maggiore peso nei piccoli e piccolissimi centri (fino a 1.000 abitanti) degli addetti nell'industria manifatturiera, che costituiscono il 7,8% del totale di categoria a fronte del 2,3% medio regionale.

L'analisi del comparto delle costruzioni, importante all'interno del sistema produttivo regionale con circa 27 mila e 500 addetti complessivi, rivela che il 66% (oltre 18 mila occupati) degli addetti risulta concentrato nei comuni con oltre 5.000 abitanti, dato in linea con il relativo peso demografico, pari al 67,3%. Il restante 33%, ascrivibile ai piccoli comuni, si distribuisce per il 12,6% in quelli turistici, il 4,7% in quelli potenzialmente turistici ed il 16,4% nei comuni non attrattivi. Quindi in proporzioni relative abbastanza vicine a quelle viste sopra per l'industria manifatturiera.

Tabella 1.2.2 Addetti alle costruzioni (Divisioni Ateco 41-43 al 2020) per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	-	16	97		113
501-1.000	88	163	390		641
1.001-2.000	799	449	1.255		2.503
2.001-5.000	2.567	670	2.752		5.988
5.001-10.000				5.516	5.516
10.001-30.000				3.777	3.777
Oltre 30.000				8.945	8.945
TOTALE	3.454	1.298	4.494	18.238	27.484
%	12,6	4,7	16,4	66,4	100,0

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Anche per questo ramo del secondario, la distribuzione degli addetti nei piccoli comuni si concentra nella classe di ampiezza dai 2.000 ai 5.000 abitanti. Infine, per quanto riguarda le imprese che operano nel campo delle attività professionali, che danno lavoro a 22.717 addetti complessivi, dei quali poco più della metà attribuibili ai comuni superiori ai 30 mila abitanti (11.483), le risultanze statistiche evidenziano una spiccata caratterizzazione territoriale, con oltre l'81% concentrato nei comuni oltre i 5.000 abitanti, una quota nettamente più elevata rispetto agli altri due rami industriali esaminati in precedenza. La parte rimanente (18,4%) si ripartisce per il 7,5% ai turistici, per il 2,5% ai potenzialmente turistici e per l'8,4% ai non attrattivi. Risulta pertanto evidente il sottodimensionamento di queste attività per tutte le categorie dei piccoli comuni. La classe demografica da 2.000 ai 5.000 abitanti, anche in questo caso, detiene le quote di occupazione più alte relativamente alle classi demografiche inferiori. Nei comuni turistici della classe 2.000-5.000 abitanti, la quota di occupazione raggiunge il 79% circa, a fronte del 61% dei poco o non attrattivi e del 48% degli attrattivi. A conferma di una spiccata caratterizzazione territoriale di queste attività, nei piccolissimi comuni sotto i 1.000 abitanti lavora soltanto l'1,56% degli addetti alle attività professionali a fronte di un peso demografico pari al 3,6%.

Tabella 1.2.3 Addetti alle attività professionali (Divisioni Ateco 69-75) al 2020 per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	2	3	31		36
501-1.000	32	96	192		319
1.001-2.000	327	195	520		1.042
2.001-5.000	1.344	272	1.159		2.775
5.001-10.000				3.633	3.633
10.001-30.000				3.429	3.429
Oltre 30.000				11.483	11.483
TOTALE	1.706	565	1.902	18.545	22.717
%	7,5	2,5	8,4	81,6	100,0

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Di seguito come già premesso, l'analisi della realtà produttiva dei piccoli comuni prosegue focalizzandosi sulle principali e più recenti informazioni statistiche riguardanti le principali variabili strutturali relative alla Divisione ATECO: Coltivazioni Agricole.

Tabella 1.2.4 Imprese di coltivazioni agricole nei comuni calabresi classificati per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	16	25	228		269
501-1.000	173	758	767		1.698
1.001-2.000	810	891	2.010		3.711
2.001-5.000	2.634	1.954	2.831		7.419
5.001-10.000				4.003	4.003
10.001-30.000				2.505	2.505
Oltre 30.000				3.152	3.152
TOTALE	3.633	3.628	5.836	9.660	22.757

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

In Calabria, le imprese dedite alle coltivazioni agricole ammontano a 22.757 (tabella 1.2.4), di cui il 57,6% è localizzato nei piccoli comuni, contro il loro peso demografico pari a 32,7%. Questo dato mette in evidenza l'importanza del ruolo dell'agricoltura nelle realtà di più ridotte dimensioni.

Con riferimento alle categorie di attrattività, il gruppo dei turistici pesa per circa il 16% (rispetto all'11,3% della loro quota di abitanti), in quelli attrattivi sono localizzate il 16% (5,6% in termini di abitanti), mentre nei poco o non attrattivi è presente il 25,6% (rispetto al 15,7%).

Guardando invece alla distribuzione per classi demografiche dei comuni, il 42% è localizzato nei territori con oltre 5.000 abitanti; il 33% circa si colloca nella classe demografica tra i 2.000 ed i 5.000 abitanti, seguita da quella tra 1.000 e 2.000 abitanti, pari al 16%. Il resto delle imprese agricole è attivo nelle unità amministrative al di sotto dei 1.000 abitanti, e soltanto lo 0,1% di esse (pari a 269 imprese) è presente nei piccoli comuni al di sotto dei 500 abitanti, a fronte di un loro peso demografico pari allo 0,5%. Anche in questo caso i dati su esposti confermano la limitata presenza relativa di attività imprenditoriali nei più piccoli comuni come conseguenza di una struttura demografica poco vitale (invecchiamento).

Tabella 1.2.5 Addetti imprese e coltivazioni agricole nei comuni calabresi per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	30	42	498		570
501-1.000	290	1308	1345		2943
1.001-2.000	1432	1452	3578		6462
2.001-5.000	5366	3872	5152		14390
5.001-10.000				8617	8617
10.001-30.000				6253	6253
Oltre 30.000				7140	7140
TOTALE	7118	6674	10573	22010	46375

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Tabella 1.2.6 Sau (Ha) delle imprese coltivazioni agricole nei comuni calabresi per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	127	403	3128		3658
501-1.000	2415	9325	11259		22999
1.001-2.000	9890	12459	18081		40430
2.001-5.000	33858	15825	22861		72544
5.001-10.000				47504	47504
10.001-30.000				27367	27367
Oltre 30.000				40292	40292
TOTALE	46290	38012	55329	115163	254794

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Per quanto riguarda gli addetti e la dimensione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) (Tabella 1.2.5 e 1.2.6) si osserva come la distribuzione di queste grandezze risulti sostanzialmente correlata a quella delle imprese osservata in precedenza, sia per quanto riguarda la disaggregazione per categorie, sia per classi di dimensione demografica dei comuni.

All'interno del quadro regionale, caratterizzato da un'ampia quota di lavoro sommerso e dal prevalente ricorso a forme di lavoro precario, oltre che a forme di conduzione familiare, l'occupazione media delle aziende raggiunge livelli molto bassi. Pur non registrando notevoli scostamenti, si osserva una maggiore gracilità delle aziende localizzate nei comuni attrattivi e in quelli poco o non attrattivi, che presentano un rapporto occupati per azienda pari a 1,8, a fronte dei 2 occupati a livello regionale e dei 2,3 dei comuni più grandi.

Parimenti, si riscontrano lievi ma caratterizzanti differenziali tra i raggruppamenti per quanto riguarda la dimensione media in termini di SAU. Anche in questo caso i valori più bassi dell'indicatore si registrano per i comuni attrattivi e poco o non attrattivi, con rispettivamente 10, 5 e 9,5 ha/azienda, rispetto all'11,2 medio regionale e ai quasi 12 dei comuni più grandi. Come sopra evidenziato, la superficie agricola utilizzata si distribuisce per classi demografiche all'interno delle categorie in misura analoga a quella delle imprese e degli addetti. All'interno delle categorie di attrattività dei piccoli comuni si notano alcune caratteristiche specifiche sulle quali occorre soffermarsi.

Tabella 1.2.7 Dimensione media imprese agricole (Sau per numero aziende)

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	7,9	16,1	13,7		13,6
501-1.000	14,0	12,3	14,7		13,5
1.001-2.000	12,2	14,0	9,0		10,9
2.001-5.000	12,9	8,1	8,1		9,8
5.001-10.000				11,9	11,9
10.001-30.000				10,9	10,9
Oltre 30.000				12,8	12,8
TOTALE	12,7	10,5	9,5	11,9	11,2

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Partendo con l'analisi dei piccoli comuni turistici, le imprese agricole della classe demografica da 500 a 1.000 abitanti presentano una dimensione media, in termini di superficie agricola utilizzata, di circa 14

ettari, seguono quelle della classe tra i 2.000 ed i 5.000 abitanti con 12,9, mentre in quelli sotto i 500 abitanti la media per impresa è di circa 8 ettari.

In generale, nei comuni piccoli si raggiungono le maggiori dimensioni medie aziendali. Nei comuni fino a 1.000 abitanti la dimensione media è poco superiore ai 13,5 ha/azienda, scendendo progressivamente fino ai 9,8 dei comuni tra 2.000 e 5.000. Per poi risalire al 12,8 nella fascia dei comuni urbani di oltre 30 mila abitanti.

Le imprese agricole localizzate nei piccoli comuni sotto i 1.000 abitanti presentano pertanto un'ampiezza media molto più alta della media regionale (di soli 11 ettari), soltanto nei comuni turistici si nota una dimensione media al di sotto di quella regionale.

Considerando inoltre, che queste due classi di piccoli comuni (sotto i 500 e tra 500 e 1.000 abitanti) sono anche quelle più colpite dai processi di spopolamento registrati negli ultimi decenni (Primo Report giugno 2022), è possibile ipotizzare che, a fronte del diradarsi della popolazione, la terra coltivabile così divenuta disponibile abbia consentito l'estensione della maglia aziendale.

Al fine di misurare il livello di importanza dell'attività agricola per le comunità locali è possibile utilizzare come *proxy* il rapporto tra le imprese agricole e numero di famiglie ivi residenti.

Nel prospetto seguente si rileva che i comuni relativamente più agricoli sono quelli sotto i mille abitanti con una punta più elevata nella classe tra 500 e 1000 abitanti, pari al 6,2% a fronte del 2,8 medio regionale.

Tabella 1.2.8 Famiglie per classe demografica e grado di ruralità

Classi demografiche	N. Famiglie	Grado di ruralità (imprese/famiglie %)
Fino a 500 abitanti	4.799	5,6
501-1.000	27.123	6,2
1.001-2.000	77.496	4,7
2.001-5.000	160.456	4,6
Sub Totale	269.874	5,0
Totale Regionale	796.780	2,8

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Considerata la rilevanza dell'agricoltura, in particolare nei piccoli e piccolissimi comuni, l'analisi è estesa ai dati relativi alla localizzazione delle imprese di trasformazione di prodotti Dop, Igp, Stg al 2017 (Istat).

Come si può osservare le imprese sono per la maggior parte localizzate nei piccoli comuni (200 su 391, pari al 51%). Si tratta di un aspetto importante da evidenziare per le ricadute reddituali, attuali e potenziali, delle economie locali. La quota del 51% risulta localizzata per lo più nei comuni turistici (25%), seguiti dai poco o non attrattivi (22%), mentre è molto esigua rappresentando un indubbio fattore di debolezza la presenza di imprese nella categoria degli attrattivi (4%).

I comuni dove è presente una maggiore concentrazione di fasi di lavorazione del prodotto agricolo sono quelli con popolazione compresa tra i 2.000 e i 5.000 abitanti, con 140 imprese di trasformazione (pari al 36% del totale regionale), seguiti da quelli con ampiezza demografica compresa tra 1.000 e 2.000 abitanti, con 43 trasformatori (11%), mentre nei comuni sotto i mille abitanti la percentuale di imprese di trasformazione è pari solo al 4%.

Tabella 1.2.9 Trasformatori di prodotti Dop, Igp e Stg nel 2017

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	1		6		7
501-1.000		1	9		10
1.001-2.000	12	7	24		43
2.001-5.000	85	8	47		140
5.001-10.000				60	60
10.001-30.000				39	39
Oltre 30.000				92	92
TOTALE	98	16	86	191	391

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

L'analisi delle componenti strutturali del comparto agricolo sopra riportata è di seguito integrata dalla lettura della distribuzione territoriale delle iniziative progettuali sostenute dall'importante azione di policy implementata nell'ambito del PSR Calabria 2014-2020. In particolare, sono stati elaborati i risultati forniti dal Dipartimento Agricoltura relativi agli strumenti attuativi a favore dell'avviamento di giovani agricoltori esaminando la localizzazione delle nuove imprese giovanili sostenute.

Come si può vedere nella Tabella 1.2.10, la maggior parte delle iniziative finanziate (495 pari al 60% di quelle totali) riguardano giovani imprenditori agricoli attivi nei piccoli comuni. Nello specifico, 143 imprese (pari al 17,4% del totale regionale) sono ubicate nei comuni turistici, 153 in quelli potenzialmente turistici (18,6%) e 199 (24,2%) in quelli poco o non attrattivi. La distribuzione territoriale dei finanziamenti è in stretta coerenza con la distribuzione delle imprese agricole precedentemente descritta. La distribuzione dei progetti a livello regionale si concentra nei comuni della classe demografica tra 2.000 e 5.000 abitanti (per circa il 36%), seguita da quella tra 1.000 e 2.000 (circa il 16%), un più scarso rilievo assumono i comuni della classe tra 500 e 1.000 abitanti con un peso di circa il 7%, soltanto l'1,2% sono i progetti allocati nei comuni piccolissimi sotto i 500 abitanti. Anche in questo caso la distribuzione si conforma a quella delle imprese per classi demografiche dei comuni. Solo una piccola quota di progetti si colloca nei comuni sotto i 1.000 abitanti che, invece, vedono un ruolo importante del settore agricolo. I progetti finanziati tendono a concentrarsi nei comuni turistici superiori ai 1.000 abitanti (oltre il 92%), oltre l'82% nei potenzialmente turistici e l'84,5% nei poco attrattivi.

Quello che emerge da questo primo esame è che l'esito della policy ha interessato gli ambiti territoriali in misura strettamente proporzionale alla presenza spaziale delle imprese, senza privilegiare in misura evidente contesti e peculiarità locali.

Tabella 1.2.10 Numero progetti finanziati per avviamento giovani agricoltori per valori di attrattività e classe demografica

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	3	0	7		10
501-1.000	8	27	24		59
1.001-2.000	32	34	65		131
2.001-5.000	100	92	103		295
5.001-10.000				182	182
10.001-30.000				91	91
Oltre 30.000				55	55
TOTALE	143	153	199	328	823

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati del Dipartimento Agricoltura

1.3 Distribuzione dei finanziamenti pubblici (ciclo di programmazione 2014-2020)

Nel presente paragrafo si intende esplorare la preziosa fonte di informazioni rappresentata dalla banca dati *Open Coesione* focalizzando l'attenzione sulla progettualità regionale relativa al ciclo di programmazione 2014-2020.

Molto significativo ai fini di questo lavoro risulta infatti provare a misurare, attraverso indicatori *proxy*, la capacità del territorio di attrarre risorse, nonché osservarne il carico attuativo e come questo è gestito in rapporto alle risorse istituzionali disponibili.

Particolare importanza assume la conoscenza della fattibilità delle azioni di policy e della capacità di mobilitare risorse, non solo pubbliche, dei differenti territori, soprattutto in riferimento alle difficoltà espresse da entità amministrative deboli, che spesso divengono determinanti per il buon esito degli interventi.

Al fine di comprendere meglio la vitalità economica presente nei comuni oggetto di analisi, si sono osservati i dati relativi alle iniziative imprenditoriali, individuali e collettive, della popolazione residente. Le variabili *proxy* dei comportamenti locali sono qui utilizzate per porre in rilievo le differenze relative di questi comportamenti, sia all'interno delle categorie considerate (turisti, attrattivi poco/non attrattivi), sia tra le categorie e totale regionale (per classe di dimensione e tassi di spopolamento).

In questo quadro, la principale politica perseguita negli ultimi anni a livello nazionale a favore dello sviluppo locale è la SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne). Il confronto tra piccoli comuni e aree SNAI – si prendono in considerazione le Aree Progetto vigenti, quelle recentemente approvate (Alto Ionio Cosentino e Versante Ionico-Serre) e quella candidata ad una successiva approvazione (Alto Tirreno-Pollino) – permette, inoltre, di estendere l'analisi alle diverse tipologie di svantaggio, da questa individuate, ai piccoli comuni così come sono qui caratterizzati per categorie di attrattività.

Dopo un breve esame dell'incidenza della SNAI nei territori dei piccoli comuni, le analisi di seguito prodotte focalizzano l'attenzione sull'insieme delle azioni supportate con i fondi del ciclo di programmazione 2014-2020 che vedono i comuni come beneficiari (o attuatori). In particolare, l'attenzione si concentra sugli interventi, presenti come detto nella Banca Dati *Open Coesione*, che finanziano infrastrutture e aiuti per l'acquisto di beni e servizi.

Piccoli comuni turistici

I piccoli comuni turistici ricadenti in aree progetto SNAI calabresi sono 24 (Tabella 1.3.1), pari al 29% del totale del raggruppamento, a cui corrisponde il 26% della popolazione presente nei piccoli comuni turistici.

Tabella 1.3.1 Comuni per valori di attrattività e appartenenza Aree SNAI

Aree SNAI vigenti/approvate al 2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Alto Ionio Cosentino	6	7	3	2	18
Alto Tirreno-Pollino	4	10	1		15
Grecanica	2	8		1	11
Reventino-Savuto	1		13		14
Sila - Presila KR CS	2	10	7		19
Versante Ionico-Serre	8	2	3	1	14
Versante Tirrenico - Aspromonte	1	7	5	3	16
Comuni non Interessati	59	25	142	71	297
TOTALE	83	69	174	78	404

Fonte: Elaborazioni Nucleo

La motivazione di una così ampia esclusione di piccoli comuni dalle Aree SNAI è riconducibile al fatto che questa categoria comprende molte unità amministrative localizzate sulla costa, quindi di solito più accessibili: 50 su 83, pari al 60%, sono infatti classificati come cintura o intermedi (Tabella 1.3.3), - tipologie generalmente esclusi dalle Aree Progetto – a cui corrispondono classi di svantaggio a contenuto livello di marginalità rispetto a quello riscontrato nei comuni classificati come periferici o ultra periferici.

Tabella 1.3.2 Popolazione residente nei comuni per Area SNAI e categorie individuate

Aree SNAI vigenti/approvate al 2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Alto Ionio Cosentino	11.398	10.359	1.212	14.034	37.003
Alto Tirreno-Pollino	9.432	14.523	1.877		25.832
Grecanica	2.413	7.830		5.609	15.852
Reventino-Savuto	2.873		16.893		19.766
Sila- Presila KR CS	4.370	11.832	7.015		23.217
Versante Ionico-Serre	19.649	1.816	3.214	6.303	30.982
Versante Tirrenico - Aspromonte	3.756	14.419	7.526	30.832	56.533
Comuni non Interessati	154.652	43.230	252.297	1.185.222	1.635.401
TOTALE	208.543	104.009	290.034	1.242.000	1.844.586

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat

Tabella 1.3.3 Comuni calabresi per categoria e tipologia di svantaggio SNAI

Aree SNAI vigenti/approvate al 2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
A - Polo				8	8
B - Polo intercomunale				2	2
C - Cintura	21	7	63	23	114
D - Intermedio	29	18	73	29	149
E - Periferico	32	36	36	14	118
F - Ultraperiferico	1	8	2	2	13
TOTALE	83	69	174	78	404

Fonte: Elaborazioni Nucleo

Tabella 1.3.4 Popolazione residente al 1 gennaio 2022 per categorie e tipologia di svantaggio SNAI

Aree SNAI vigenti/approvate al 2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
A – Polo				504.613	504.613
B - Polo intercomunale				90.460	90.460
C - Cintura	61.723	11.981	124.124	233.011	430.839
D - Intermedio	68.059	26.447	126.368	260.700	481.574
E - Periferico	77.030	57.164	38.978	140.970	314.142
F - Ultraperiferico	1.731	8.417	564	12.246	22.958
TOTALE	208.543	104.009	290.034	1.242.000	1.844.586

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat

Piccoli comuni attrattivi

Questo raggruppamento presenta il più elevato livello di copertura della SNAI: 44 comuni (circa il 64% della categoria) sono ricompresi negli ambiti territoriali considerati. Si tratta di comuni periferici ed ultra periferici a cui si aggiungono altre 18 unità amministrative classificate intermedie che vanno a comporre e a caratterizzare questa categoria prevalentemente come area interna.

In termini di abitanti il 58% della popolazione dei piccoli comuni attrattivi vive in aree SNAI, contro un valore medio regionale dell'11% (Tabella 1.3.2).

La forte caratterizzazione di questa categoria, in termini di svantaggio territoriale, è altresì sottolineata dall'elevata incidenza della popolazione ricadente nei comuni periferici ed ultra periferici secondo la tassonomia SNAI, pari al 63% dei residenti della categoria e quasi il 64% in termini di numero di comuni (vedi, rispettivamente, tabelle 1.3.4 e 1.3.3).

Piccoli comuni poco o non attrattivi

La categoria di piccoli comuni poco o non attrattivi risulta quella meno interessata dalla marginalità territoriale: 136 unità amministrative, pari al 78% del totale ed l'86% della popolazione, risultano di cintura e intermedi (tabella 1.3.3 e 1.3.4). In particolare, il 42% dei comuni sono di cintura.

Pertanto, molto limitato risulta il livello di copertura della SNAI, pari al 13% della popolazione (tabella 1.3.2).

L'area SNAI in cui sono presenti più comuni censiti come poco o non attrattivi è l'Area progetto Reventino-Savuto.

L'osservazione dei dati aggiornati a fine aprile 2022, rivela che le risorse complessive destinate ai progetti aventi come beneficiari i comuni calabresi ammontano a circa 1,15 miliardi di euro.

Tabella 1.3.5 Finanziamenti pubblici ai comuni calabresi per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
FINO A 500 AB.	256.000	617.289	8.273.752		9.147.041
501-1000	2.303.530	13.860.002	30.927.722		47.091.254
1001-2000	31.447.701	29.240.808	94.935.411		155.623.921
2001-5000	87.444.825	26.635.218	106.997.853		221.077.896
5001-10000				223.366.863	223.366.863
10001-30000				101.200.642	101.200.642
OLTRE 30000				392.435.032	392.435.032
TOTALE	121.452.057	70.353.318	241.134.737	717.002.537	1.149.942.649

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Open Coesione

All'insieme dei piccoli comuni calabresi sono stati destinati poco più del 36% del totale dei finanziamenti assegnati nel ciclo di programmazione 2014-20. Tale quota risulta leggermente superiore al loro peso demografico (33%) e si distribuisce in maniera molto differenziata tra le categorie individuate dallo studio.

Tabella 1.3.6 Finanziamenti pubblici ai comuni calabresi pro capite per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	643,2	675,4	1029,2		978,2
501-1.000	467,7	761,5	894,3		816,0
1.001-2.000	651,6	863,0	1118,2		931,6
2.001-5.000	564,3	522,1	658,4		600,0
5.001-10.000				601,0	601,0
10.001-30.000				358,5	358,5
Oltre 30.000				667,4	667,4
TOTALE	582,4	676,4	831,4	577,3	623,4

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Open Coesione

Piccoli comuni turistici

Ai comuni turistici sono stati destinati circa 121 Meuro, pari al 28% dei circa 433 Meuro destinati ai piccoli comuni, e a poco più del 10%, in linea con il relativo peso demografico, dell'intero finanziamento concesso ai comuni calabresi (tabella 1.3.5). Anche per quanto riguarda la distribuzione per classi demografiche, i finanziamenti risultano in linea con le analoghe classi demografiche (tabella 1.3.5).

Nella Tabella 1.3.6, si riportano i valori dei finanziamenti pro capite per valori di attrattività e classi demografiche, da questa risulta che ai comuni turistici sono stati destinati in media soltanto 582 euro per abitante, il valore costituisce il livello più basso tra le categorie di piccoli comuni considerate ed è significativamente inferiore al dato medio regionale pari a 623 euro.

Piccoli comuni attrattivi

I piccoli comuni attrattivi riescono a intercettare solo il 6% dei finanziamenti pubblici del ciclo di programmazione 2014/20. Anche i finanziamenti assegnati a questa categoria risultano sostanzialmente in linea con il relativo peso della popolazione (5,6%). In termini di finanziamento pro capite il valore ascrivibile a questa categoria raggiunge 676 euro leggermente superiore al dato medio regionale. Valori significativamente maggiori di questa soglia media si registrano per i comuni compresi nelle due classi demografiche comprese tra 500 e 2.000 abitanti (tabella 1.3.6).

Piccoli comuni poco o non attrattivi

Nei piccoli comuni poco o non attrattivi confluiscono circa 241 Meuro, pari a poco meno del 21% delle risorse assegnate ai comuni della regione, quota significativamente superiore a quella relativa al peso dei residenti (15,7%). La maggiore capacità di intercettare risorse pubbliche da parte di questa categoria è confermata dal valore pro capite delle risorse assegnate per investimenti pubblici, pari a 831 euro per abitante, che è superiore del 33% rispetto alla media regionale.

La distribuzione per classi demografiche rileva l'elevato valore pro capite registrato nei comuni fino a 500 abitanti, pari a 1.029 euro per abitante, il 24% superiore al dato medio di categoria.

Tabella 1.3.7 Finanziamento pubblico pro capite al 2022

Aree SNAI vigenti/approvate al 2022	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Alto Ionio Cosentino	654	450	788	407	508
Alto Tirreno-Pollino	972	730	2.322		934
Grecanica	288	572		82	355
Reventino - Savuto	441		1.624		1.452
Sila - Presila KR CS	684	861	864		829
Versante Ionico-Serre	648	472	644	433	594
Versante Tirrenico - Aspromonte	929	726	237	181	377
Comuni non Interessati	541	673	787	593	620
TOTALE	582	676	831	577	623

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Open Coesione

Allo scopo di avere un'idea della capacità della popolazione locale ad attivarsi in comportamenti imprenditoriali è costruita la Tabella 1.3.8, che mostra come soltanto una piccola quota del totale dei finanziamenti destinati ai privati è intercettata da imprese localizzate nei piccoli comuni. Infatti, il totale delle imprese presenti nei piccoli comuni è beneficiario di solo il 17,5% del totale dei finanziamenti disponibili, al loro interno i piccoli comuni turistici vedono il 29%, i potenzialmente turistici dell'8,5%, mentre la parte restante (62,5%) va ai piccoli comuni non attrattivi.

Il dato relativo ai finanziamenti pro capite potrebbe subire l'effetto della variabile relativa alla popolazione al denominatore di quel rapporto, dato che a parità di risorse un denominatore più grande riduce il valore pro capite di tali risorse.

Al fine di cogliere con più precisione e senso logico il fenomeno della capacità di attivazione delle imprese sul mercato, i finanziamenti ai privati p-c sono calcolati in rapporto alle Forze di Lavoro.

Qualora si rapporti il finanziamento ai privati alle forze di lavoro (Tabella 1.3.9 e 1.3.10), invece che alla popolazione, si registra una migliore posizione dei comuni turistici.

Tabella 1.3.8 Finanziamenti ai privati per valori di attrattività e tipologia di svantaggio Aree SNAI

Svantaggio SNAI	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	TOTALE
A - Polo				151.988.572	151.988.572
B - Polo intercomunale				4.474.893	4.474.893
C - Cintura	6.343.962	95.000	16.247.987	92.409.918	115.096.867
D - Intermedio	7.970.096	2.161.574	13.512.076	75.303.018	98.946.764
E - Periferico	6.144.301	3.124.831	14.295.596	10.598.873	34.163.601
F - Ultraperiferico	395.828	711.371	0	783.674	1.890.873
Totale complessivo	20.854.187	6.092.776	44.055.659	335.558.948	406.561.570

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Open Coesione

Tabella 1.3.9 Forze lavoro al 2019

Svantaggio SNAI	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	TOTALE
A - Polo				216.567	216.567
B - Polo intercomunale				39.412	39.412
C - Cintura	26.028	5.225	52.093	97.900	181.246
D - Intermedio	27.933	10.525	49.696	108.063	196.217
E - Periferico	31.001	22.555	14.862	58.248	126.666
F - Ultraperiferico	629	3.146	221	5.359	9.355
Totale complessivo	85.591	41.451	116.872	525.549	769.463

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat

Tabella 1.3.10 Risorse pubbliche (aiuti ai privati pro capite sulle forze lavoro al 2022)

SVANTAGGIO SNAI	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	TOTALE
A - Polo				702	702
B - Polo intercomunale				114	114
C - Cintura	244	18	312	944	635
D - Intermedio	285	205	272	697	504
E - Periferico	198	139	962	182	270
F - Ultraperiferico	629	226	-	146	202
Totale complessivo	244	147	377	638	528

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Open Coesione

1.4 Sintesi comparativa del quadro analitico

Il processo di classificazione dei piccoli comuni calabresi sulla base del loro grado di attrattività culturale, naturale e turistica ha generato tre raggruppamenti (turistici, attrattivi e poco o non attrattivi) significativamente differenziati tra loro e rispetto al resto dei comuni di dimensioni demografiche più grandi, non solo per il loro valore turistico, ma per i caratteri della struttura socio-demografica, economica e territoriale.

Nel presente paragrafo, ad integrazione dell'articolata analisi già descritta in questo capitolo, si richiamano, attraverso una chiave di lettura riassuntiva e dando maggiore evidenza alla comparazione dei diversi aggregati territoriali, le peculiarità e i differenziali di uno scenario regionale molto eterogeneo, come indicati nella tabella 1.4.1 sotto riportata.

In primo luogo, è opportuno iniziare richiamando le consistenze demografiche, che hanno costituito nelle analisi svolte un fondamentale parametro di confronto rispetto ad altre grandezze direttamente o indirettamente correlate. Nei piccoli comuni, all'inizio del 2022, risiede il 32,6% della popolazione calabrese, di cui il 15,7% nei comuni poco o non attrattivi, l'11,3% in quelli turistici e il 5,6% in quelli attrattivi.

Si tratta di un territorio variegato sotto il profilo fisico, che nel complesso è interessato da un maggiore grado di svantaggio in termini di accessibilità ai servizi. Sulla base della classificazione della Strategia

nazionale per le aree interne, la popolazione dei piccoli comuni periferici e ultra periferici è pari al 30,5% del totale presente nei piccoli comuni (con punte del 64% per i piccoli comuni attrattivi), rispetto ad una percentuale regionale del 18% (vedi tabella 14.1).

Ai pesanti vincoli di natura territoriale e alle limitate risorse locali è riconducibile un forte processo di depauperamento demografico. Dal censimento del 1981 ad oggi il peso della popolazione presente nelle unità amministrative sotto i 5.000 abitanti rispetto al totale regionale, è passato dal 37,9% al 32,6%. In questo quadro, particolarmente interessata dal processo di spopolamento risulta la categoria degli attrattivi (quella in cui sono più presenti comuni periferici e ultra-periferici) la cui percentuale di popolazione sul dato regionale è scesa dal 7,9% al 5,6%, (con una variazione negativa nel periodo 2011-2022 del -15% contro un valore medio calabrese del -5,8%), mentre ha sostanzialmente mantenuto il proprio peso demografico la categoria dei turistici di poco superiore all'11%.

Alla perdita di popolazione corrisponde una decisa tendenza all'invecchiamento e quindi alla progressiva perdita di capacità di rigenerazione delle comunità locali. Nei piccoli comuni, dove l'incidenza della popolazione anziana (sopra 64 anni) costituisce il 25% del totale (27,7% nel raggruppamento degli attrattivi e 23% a livello regionale), l'indice di vecchiaia ha raggiunto un valore di 200, con punta di 232 per i comuni attrattivi, contro una media regionale di 173.

Le debolezze della struttura demografica si accompagnano a quelle del sistema produttivo. Nei piccoli comuni attrattivi si concentra solo il 4,4% degli occupati regionali del settore manifatturiero, valore significativamente inferiore al loro peso demografico. Parimenti, anche la quota di addetti al ramo delle costruzioni e quello alle attività professionali risulta nettamente inferiore all'incidenza demografica (rispettivamente 4,7% e 2,5%).

Le attività primarie, soprattutto per alcune filiere di prodotti, ricoprono ancora nei piccoli comuni un ruolo di rilievo, in termini sia quantitativi, sia qualitativi. Nel complesso delle tre categorie individuate risultano localizzati oltre il 52% degli addetti alle coltivazioni agricole, il 57,5% delle relative imprese agricole e 54,8% della SAU.

Nelle analisi precedenti è stata data una prima lettura quantitativa delle risorse e delle azioni implementate per fronteggiare le situazioni di svantaggio qui sinteticamente evidenziate.

In coerenza con gli obiettivi di coesione territoriale della policy, il livello di finanziamenti pubblici pro capite è risultato mediamente più elevato nei piccoli comuni rispetto a quello dei centri oltre 5.000 abitanti (rispettivamente 718 contro 577 euro per abitante). Meno coerente appare, tuttavia, la relativa minore entità, pari a solo 676 euro per abitante, del supporto per i comuni attrattivi che, come sottolineato più volte, sono proprio quelli con i caratteri più evidenti di fragilità e ritardo.

Molto più bassa risulta la capacità dei piccoli comuni di mobilitare risorse private in iniziative progettuali rispetto al resto del territorio regionale. I cofinanziamenti pubblici per unità di forza lavoro sono pari a 291 euro medi per l'insieme delle unità amministrative minori, rispetto ai 638 dei comuni più grandi. Tale valore si presenta particolarmente esiguo nei comuni attrattivi, evidenziando anche in questo caso una chiara condizione di maggiore debolezza relativa.

Queste prime risultanze, da sottoporre a verifiche e approfondimenti successivi, propongono utili indicazioni per una migliore calibratura dell'azione di policy che, come osservato, non appare adeguatamente focalizzata sugli ambiti territoriali che presentano le criticità più gravi, o che rimangono

non interessati da importanti programmi di sviluppo, come nel caso, ad esempio, dei numerosi comuni poco o non attrattivi non inclusi nella SNAI.

Tabella 1.4.1 Principali indicatori del quadro socio-demografico ed economico per categorie di comuni

Indicatore	Piccoli comuni turistici	Piccoli comuni attrattivi	Piccoli comuni poco o non attrattivi	Totale piccoli comuni	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Valore regionale
% popolazione al censimento 1981	11,9	7,9	18,1	37,9	62,1	100
% popolazione al censimento 2001	11,3	6,9	17	35,2	64,8	100
% popolazione al 1 gennaio 2022	11,3	5,6	15,7	32,6	67,4	100
var. % popolazione 2011-2022	-6,6	-15	-10,2	-9,9	-3,7	-5,8
numero comuni	83	69	174	326	78	404
popolazione al 1 gennaio 2022	208.543	104.009	290.034	602.586	1.242.000	1.844.586
% numero comuni	20,5	17,1	43,1	80,7	19,3	100
indice di vecchiaia al 2020	198	232	191	200	161	173
% popolazione con 65 anni e oltre	24,5	27,7	24,6	25,1	22,1	23,1
% popolazione con al massimo licenza media inferiore	54,2	59,8	56,7	56,4	48,2	50,9
% popolazione in comuni periferici e/o ultraperiferici (SNAI)	37,8	63,1	13,6	30,5	12,3	18,3
% comuni in comuni periferici e/o ultraperiferici (SNAI)	39,8	63,8	21,8	35,3	20,5	32,4
% finanziamenti pubblici ai comuni	10,6	6,1	21	37,7	62,3	100
finanziamenti pubblici pro capite	582,4	676,4	831,4	718,6	577,3	623,4
% aiuti pubblici ai privati	5,1	1,5	10,8	17,4	82,6	100
risorse private mobilitate pro capite (forza lavoro)	244	147	377	291	638	528
% addetti industria manifatturiera	11,9	4,4	17,8	34,1	65,9	100
% addetti alle costruzioni	12,6	4,7	16,4	33,7	66,3	100
% addetti alle attività professionali	7,5	2,5	8,4	18,4	81,6	100
% progetti avviamento giovani agricoltori	17,4	18,6	24,2	60,2	39,1	100
% imprese coltivazioni agricole	16	15,9	25,6	57,5	42,5	100
% addetti imprese coltivazioni agricole	15,3	14,4	22,8	52,5	47,5	100
% sau imprese coltivazioni agricole	18,2	14,9	21,7	54,8	45,2	100

2. CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Nel presente capitolo, in stretta complementarietà con le analisi di contesto demografico, sociale ed economico sviluppate nelle pagine precedenti, si propone una disamina incentrata su aspetti dell'apparato amministrativo del Comune, in quanto importante attore istituzionale delle politiche di sviluppo locale ed erogatore di servizi, al fine di valutarne, attraverso indicatori proxy, il livello di efficienza e capacità attuativa dei compiti ad esso affidati.

In particolare, nella prima parte si descrivono i livelli di avanzamento finanziario della progettualità comunale, la dotazione di personale e le funzioni svolte dall'Ente locale oltre che la diffusione del grave fenomeno del dissesto di bilancio; mentre nella seconda sezione è indagata la dotazione di strumenti di governo del territorio.

2.a Efficienza amministrativa

2.1.a. Capacità di attuazione degli investimenti

Come sopra anticipato, si intende misurare il grado di efficienza dei comuni nell'attuazione degli investimenti pubblici di cui sono beneficiari (o attuatori) attraverso il rapporto tra pagamenti e totale del finanziamento pubblico.

Secondo le informazioni statistiche tratte dalla banca dati Open Coesione riguardanti il ciclo di Programmazione 2014-2020, il livello medio regionale di pagamenti su risorse pubbliche assegnate ai comuni è pari al 16,3%. Un ampio differenziale separa il valore medio dei comuni con oltre 5.000 abitanti (18,8%) da quello osservabile per quelli più piccoli (12,1%). Questa distanza segnala chiaramente una maggiore difficoltà delle unità amministrative più piccole di portare avanti l'iter realizzativo dei progetti che li vedono beneficiari (tabella 2.1.a.1).

**Tabella 2.1.a.1 Comuni calabresi per classe demografica, categoria di attrattività e livello avanzamento finanziario al 2022
(% pagamenti su finanziamento pubblico netto)**

Classi Demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	TOTALE
Fino a 500 abitanti	30,0	46,8	20,5		22,5
501-1.000	16,0	13,9	14,7		14,5
1.001-2.000	9,1	4,6	14,5		11,6
2.001-5.000	15,3	5,3	9,9		11,5
5.001-10.000				13,7	13,7
10.001-30.000				20,7	20,7
Oltre 30.000				21,2	21,2
TOTALE	13,7	7,1	12,7	18,8	16,3

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Open Coesione (dati al 30 aprile 2022)

Divari parimenti rilevanti sono osservabili tra le categorie e le classi demografiche in cui sono stati raggruppati i piccoli comuni. Il livello di avanzamento finanziario più elevato, sia pure sempre molto modesto, è ascrivibile al raggruppamento dei turistici (13,7%), seguito da quello dei poco o non attrattivi (12,7%). La categoria degli attrattivi, conferma la condizione di debolezza complessiva evidenziata nelle analisi di contesto, raggiunge un livello pari a solo il 7,1%, con un valore minimo registrato per la classe di comuni comprese tra 1.000 e 2.000 abitanti, pari al 4,6%, contro una media regionale di questa classe demografica pari all'11,6% (vedi tabella 2.1.a.1).

Le criticità segnalate ben si inseriscono nelle risultanze dello studio Svimez che ha rilevato enormi differenze in Italia sui tempi di realizzazione di una opera infrastrutturale. In particolare, se in media a livello nazionale occorrono 1.007 giorni per completare un'opera, nell'ambito delle infrastrutture sociali, i comuni del Mezzogiorno impiegano in media 450 giorni in più, di cui 300 giorni di ritardo si accumulano nella sola fase di cantierizzazione delle opere. Pertanto, alle note difficoltà di progettazione dovute alle carenze di personale e strutture tecniche si aggiungono i ritardi nella realizzazione delle opere. Infatti, al Sud, conclude la Svimez, sono necessari oltre 1.400 giorni per concludere un'opera pubblica¹.

Una possibile parziale spiegazione della debolezza attuativa sopra evidenziata può essere ricercata nella non adeguata dotazione quali-quantitativa di personale impiegato nei comuni. Il rapporto tra funzioni gestite direttamente dagli enti comunali e figure preposte costituisce un grave deficit amministrativo, concausa per molte realtà dei ritardi procedurali osservati nella realizzazione degli interventi.

Il contrasto al diffuso e sempre più grave deficit di capacità amministrativa di molti enti locali, in particolare dei centri con minore consistenza demografica, è stato uno degli obiettivi primari delle programmazioni nazionali e comunitarie, perseguito attraverso azioni di assistenza tecnica dedicata alle deboli strutture locali. Il rafforzamento delle dotazioni comunali è, tra l'altro, uno dei cardini dell'azione del PNRR, con misure dirette al rafforzamento del personale degli uffici con figure altamente qualificate.

Al fine di offrire un contributo all'analisi di questo complesso tema, di stretta pertinenza dei piccoli comuni, sono state esaminate le informazioni statistiche relative al *Censimento permanente delle Istituzioni Pubbliche*, anno 2017 (Istat).

In particolare, sono stati presi in considerazione i dati relativi alla consistenza dei dipendenti presso ciascun ente e le funzioni da esso svolte direttamente o indirettamente tramite altri soggetti.

In primo luogo, si è inteso misurare il rapporto tra numero di dipendenti dei comuni calabresi rispetto alla popolazione.

Tra i dati riportati nella tabella 2.1.a.2, rileva, innanzitutto, il livello di occupazione registrato mediamente nei piccoli comuni attrattivi pari a 1,4 addetti ogni 100 abitanti, nettamente più elevato sia rispetto alla media regionale (ari a 0,7), sia al valore registrato per i turistici e per i poco o non attrattivi (pari a 0,9).

La lettura di questi quozienti per classi demografiche mette in luce una correlazione inversa tra consistenza della popolazione e livelli medi occupazionali: i valori più elevati si registrano infatti nei comuni piccolissimi, sotto i 500 abitanti, con 2,5 dipendenti in media ogni 100 residenti, per poi scendere progressivamente fino ai 0,5 addetti registrati per le città con oltre 30.000 abitanti.

¹ La ricerca Svimez sui tempi delle opere pubbliche nel sociale è un'anticipazione del *Rapporto 2022* pubblicata su *Openpolis* (consultato il 17/10/2022).

Tabella 2.1.a.2 Numero dipendenti comunali medi per 100 abitanti per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab. al 2022	Totale
FINO A 500 AB.	4,8	5,0	2,1		2,5
501-1000	1,8	1,8	1,3		1,5
1001-2000	0,9	1,4	1,0		1,1
2001-5000	0,8	1,1	0,7		0,8
5001-10000				0,7	0,7
10001-30000				0,7	0,7
OLTRE 30000				0,5	0,5
TOTALE	0,9	1,4	0,9	0,6	0,7

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat 2017.

Tali risultanze possono essere ricondotte da un lato ad una componente occupazionale fissa minima che, a parità di funzioni svolte nei comuni più piccoli pesa maggiormente in rapporto alla popolazione, e dall'altro alla non proporzionalità del personale in dotazione rispetto ai residenti o alla esecuzione dei servizi attraverso altre modalità (indiretta).

2.2.a Capacità di assolvere alle proprie funzioni

Come sopra menzionato, un'altra grandezza che la fonte statistica consente di esaminare è quella del carico amministrativo in capo ai comuni, misurato attraverso le funzioni gestite in modalità diretta e disaggregata, come di consueto, in base alla classe demografica (tabella 2.2.a.1) e alla categoria di attrattività (tabella 2.2.a.2)².

In generale, il 62% dei 326 piccoli comuni gestisce direttamente un numero di funzioni compreso tra 10 e 15, contro il 73% registrato dei comuni con oltre 5.000 residenti.

Il numero di piccoli comuni che svolgono oltre 15 funzioni sulle 20 considerate, con quindi un impegno gestionale elevato, sono 58, pari a poco meno del 18% del totale del sottoinsieme (326), per la quasi totalità collocati nelle classi demografiche oltre 2.000 abitanti, rispetto all'11% registrato per gli enti oltre i 5.000 abitanti. Appare rilevante evidenziare che nessuna delle città calabresi (oltre 30.000 ab.) risulta avere in carico oltre 15 servizi, probabilmente per un maggiore ricorso a modalità di gestione indiretta/delegata.

La gestione diretta di meno di 10 funzioni è svolta direttamente da 66 unità amministrative minori, pari all'83,5% del totale dei comuni calabresi con identico carico amministrativo diretto.

Per quanto riguarda le categorie di attrattività, i 58 piccoli comuni con maggiori funzioni gestite direttamente (oltre 15) si distribuiscono nella misura seguente: 17 sono turistici (29%), 13 attrattivi (31%) e 28 poco o non attrattivi (48,2%), mentre in rapporto al totale del rispettivo raggruppamento si registrano rispettivamente incidenze pari al 20,5%, 18,8% e 16,1%, contro una media regione del 16,6%.

² Le 20 funzioni prese in considerazione sono le seguenti: personale; finanziaria; pianificazione; servizi informatici; comunicazione; servizi logistici; ufficio tecnico; sportello tributi; relazioni pubbliche; rifiuti; ambiente; servizio idrico; urbanistica; edilizia; assistenza e servizi alle persone; asili; strutture ricovero; musei; servizi turistici; servizi industria.

Tabella 2.2.a.1 Comuni calabresi per funzioni dirette esercitate (max 20) e classi demografiche

Numero funzioni	Numero comuni per classi demografiche							Totale
	Fino a 500 ab.	501-1.000	1.001-2.000	2.001-5.000	5.001-10.000	10.001-30.000	Oltre 30.000	
0			1					1
1					1			1
3	1			1				2
4		1		1				2
5	1	2	3	4				10
6		1	4	2	1	1	1	10
7		4	5	6	1	1		17
8	1	4	6	5	1	1		18
9		1	7	5	4		1	18
10	2	4	11	6	2		1	26
11	1	7	11	6	8	3	1	37
12	5	16	12	17	7	3	1	61
13		9	10	15	7	3		44
14	5	8	10	15	5	2	3	48
15	5	5	10	12	9	1		42
16	1	7	11	12	3	1		35
17	1	2	4	2	3	2		14
18		2	3	2				7
19	1		1	1				3
20		1	4	3				8
Totale complessivo	24	74	113	115	52	18	8	404
Meno di 10	3	13	26	24	8	3	2	79
Tra 10 e 15	18	49	64	71	38	13	6	249
Oltre 15	3	12	23	20	6	3	0	67

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat 2017.

Più nello specifico, gran parte dei piccoli comuni turistici (45 pari al 55%), gestisce direttamente tra i 10 ed i 15 servizi, 21 (25%) svolgono 10 funzioni e 17 (20%), come già visto, più di 15 servizi (tabella 2.2.a.2).

Questa categoria di piccoli comuni mostra una percentuale più alta della media regionale dei comuni con gestione diretta di dieci servizi (25,3 contro 19,6).

Per contro, tra i piccoli comuni attrattivi solo 11 gestiscono direttamente meno di 10 funzioni (16% della categoria). Un'incidenza percentuale maggiore rispetto alla categoria precedente si registra per gli enti che svolgono direttamente tra le 10 e le 15 funzioni (45 pari al 65%, contro una media regionale del 62%), mentre 13 comuni (19%) gestiscono direttamente oltre 15 funzioni.

Infine, nella categoria dei piccoli comuni poco o non attrattivi 97 comuni (pari a circa il 65% della categoria), gestiscono direttamente tra 10 e 15 funzioni, seguiti da 34 (pari al 16,7%) con meno di 10 funzioni e i restanti 28 con più di 15 funzioni.

Tabella 2.2.a.2 Comuni per numero di funzioni a gestione diretta (max 20) per valori di attrattività

Numero funzioni gestione diretta	Categorie (v.a. e val.%)									
	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
0	1				1	1,2	-	-	-	0,2
1				1	1	-	-	-	1,3	0,2
3			2		2	-	-	1,1	-	0,5
4			2		2	-	-	1,1	-	0,5
5	3	2	5		10	3,6	2,9	2,9	-	2,5
6	4	2	1	3	10	4,8	2,9	0,6	3,8	2,5
7	6	4	5	2	17	7,2	5,8	2,9	2,6	4,2
8	4	1	11	2	18	4,8	1,4	6,3	2,6	4,5
9	3	2	8	5	18	3,6	2,9	4,6	6,4	4,5
10	7	7	9	3	26	8,4	10,1	5,2	3,8	6,4
11	6	4	15	12	37	7,2	5,8	8,6	15,4	9,2
12	9	11	30	11	61	10,8	15,9	17,2	14,1	15,1
13	7	8	19	10	44	8,4	11,6	10,9	12,8	10,9
14	10	6	22	10	48	12,0	8,7	12,6	12,8	11,9
15	6	9	17	10	42	7,2	13,0	9,8	12,8	10,4
16	10	10	11	4	35	12,0	14,5	6,3	5,1	8,7
17	4		5	5	14	4,8	-	2,9	6,4	3,5
18	1	1	5		7	1,2	1,4	2,9	-	1,7
19	1		2		3	1,2	-	1,1	-	0,7
20	1	2	5		8	1,2	2,9	2,9	-	2,0
Totale complessivo	83	69	174	78	404	100	100	100	100	100
Meno di 10	21	11	34	13	79	25,3	15,9	19,5	16,7	19,6
Tra 10 e 15	45	45	97	56	243	54,2	65,2	65,2	55,7	62,5
Oltre 15	17	13	28	9	67	20,5	18,8	16,1	11,5	16,6

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati Istat 2017

La comparazione tra le categorie rivela che, sebbene in tutte e tre le categorie prevale la gestione diretta di un numero di funzioni compreso tra 10 e 15, nei piccoli comuni turistici prevalgono quelli che gestiscono direttamente meno di 10 funzioni, sia rispetto agli altri comuni della categoria, sia rispetto alla media regionale. Inoltre, i comuni attrattivi, mostrano la percentuale più bassa di centri che gestiscono meno di 10 funzioni, mentre è più alta della media regionale la quota di quelli che gestiscono direttamente oltre 15 funzioni.

L'analisi di questi primi dati mette in evidenza che sui piccoli comuni della Calabria grava un significativo carico amministrativo per la gestione diretta di un numero di funzioni importanti, molte delle quali (ad esempio: rifiuti, ambiente, logistica, residenze per anziani, asili) se gestiti in maniera indiretta o mista potrebbero non solo contribuire ad alleggerire il carico amministrativo degli enti comunali, ma migliorare la qualità dell'erogazione stessa del servizio.

La modalità di gestione indiretta o mista risulta essere relativamente più diffusa soltanto nei comuni oltre i 5.000 abitanti.

L'aggregazione di funzioni tra i diversi comuni (tramite fusioni o Unioni, ecc.), peraltro perseguita e incentivata dalla SNAI, che ha richiesto come condizionalità alle amministrazioni comunali coinvolte nella Strategia di individuare i servizi da gestire in modalità condivisa, appare la soluzione più coerente per ridurre/rimuovere inefficienza ed inefficacia dell'azione pubblica a livello territoriale.

Infine, un altro tema di grande rilevanza per valutare la capacità dell'istituzione locale di assolvere le proprie funzioni è quello connesso alla sua solidità finanziaria e al rispetto degli equilibri di bilancio. Sotto questo profilo, le amministrazioni locali calabresi mostrano diffuse criticità e debolezze.

Secondo le risultanze del *Rapporto Ca' Foscari 2022*, la Calabria presenta, nel panorama nazionale, il quadro più negativo relativamente al numero dei comuni in dissesto finanziario.

In particolare, le procedure di dissesto attivate nel periodo 1989-2021 sono risultate 203 e hanno interessato 178 comuni, di questi, 25 lo hanno dichiarato più volte. Se si considerano anche le procedure di riequilibrio, i comuni interessati salgono a 200, pari a quasi il 50% del totale regionale.

Alla gravità del fenomeno in Calabria, il *Rapporto* dedica una specifica sezione in cui è analizzato il caso delle "aree interne" regionali, nelle quali 1 comune su 2 ha fatto ricorso alle procedure di dissesto e/o riequilibrio finanziario pluriennale, con punte ancora più elevate per quelli inclusi nelle "aree progetto SNAI" (*Rapporto Ca' Foscari, 2022*, p. 355).

La disponibilità di informazioni aggiornate su questi aspetti a livello comunale offerte dal Rapporto dell'Università veneziana, consente una disamina sui piccoli comuni e sulle categorie considerate che ben si integra nella trattazione proposta in questo paragrafo.

Tabella 2.2.a.3 Comuni calabresi interessati da una procedura di dissesto di bilancio nel periodo 2000-2022 per categoria di attrattività e classi demografiche.

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	TOTALE
Fino a 500 abitanti			1		1
501-1.000	1	3	3		7
1.001-2.000	5	3	6		14
2.001-5.000	16	4	11		31
5.001-10.000				16	16
10.001-30.000				12	12
Oltre 30.000				2	2
TOTALE	22	10	21	30	83

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati del *Rapporto Ca' Foscari, 2022*.

Tabella 2.2.a.4 Comuni calabresi interessati da una procedura di dissesto di bilancio nel periodo 2000-2022 per categoria di attrattività e classi demografiche (percentuali).

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	TOTALE
Fino a 500 abitanti	-	-	5,0		4,2
501-1.000	16,7	12,5	6,8		9,5
1.001-2.000	16,7	12,5	10,2		12,4
2.001-5.000	34,8	22,2	21,6		27,0
5.001-10.000				30,8	30,8
10.001-30.000				66,7	66,7
Oltre 30.000				25,0	25,0
TOTALE	26,5	14,5	12,1	38,5	20,5

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati del *Rapporto Ca' Foscari, 2022*.

Tabella 2.4.a.5 Popolazione interessata da dissesto di bilancio per classi demografiche sul totale popolazione residente (%)

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022-	TOTALE
Fino a 500 abitanti	-	-	6,2		5,3
501-1.000	14,4	12,4	5,6		8,5
1.001-2.000	17,2	13,3	10,6		13,1
2.001-5.000	36,7	21,4	19,0		26,8
5.001-10.000				32,4	32,4
10.001-30.000				65,6	65,6
Oltre 30.000				16,2	16,2
TOTALE	31,6	17,0	14,6	32,3	28,6

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati del Rapporto Ca' Foscari, 2022.

Limitando il campo di osservazione al periodo 2000-2022, i comuni che hanno attivato procedure di dissesto ammontano a 83, che costituiscono il 20,5% dei 404 complessivi calabresi ed in cui risiede oltre il 28% della popolazione regionale.

Di questo insieme, 30 sono comuni con oltre 5.000 abitanti (38,5% del totale del raggruppamento e 32,3% in termini di incidenza della popolazione). I restanti 53 sono piccoli comuni (pari al 16,3% dei 326 complessivi e al 20,9% della popolazione regionale).

A livello di categoria, la quota percentuale di popolazione presente nei comuni dissestati oscilla tra il valore registrato nei turistici (31,6% del totale del gruppo) e quello sensibilmente più basso registrato in quelli poco o non attrattivi (14,6%).

Sotto il profilo delle classi demografiche, le quote più elevate di popolazione presente in comuni dissestati si osservano in quelle di maggiori dimensioni (con una punta del 65% per quelli da 10.000 a 30.000 abitanti) (vedi tabella 2.1.a.7). Nelle unità amministrative più piccole, la classe compresa tra i 2.000 e i 5.000 abitanti registra il valore medio del 26,8%, in particolare nei comuni turistici della stessa classe demografica la percentuale di popolazione presente nei comuni dissestati è pari al 36,7%.

In conclusione, all'interno di un contesto regionale fortemente critico, con diffuse debolezze di bilancio e di conseguenza con pesanti vincoli all'erogazione dei servizi e alla capacità di investimento, la situazione dei piccoli comuni appare leggermente meno deteriorata, in termini di popolazione coinvolta, rispetto a quella dei centri più grandi.

2. b. Governo del territorio e strumenti di pianificazione

Premessa

La valorizzazione dei piccoli borghi passa necessariamente anche dal corretto uso degli strumenti di governo del territorio.

E' indubbio, infatti, che una corretta pianificazione delle risorse ambientali, paesaggistiche e culturali, capace di comprenderne e interpretarne i contenuti valoriali, consente lo sviluppo ordinato del territorio e soprattutto, permette di individuare le possibili direttrici di sviluppo verso cui orientare le politiche di crescita e evoluzione. Inoltre, l'esigenza di considerare nell'elaborazione degli strumenti urbanistici gli elementi di rischio a cui è esposto il territorio, compresi quelli generati dai cambiamenti climatici, contribuisce significativamente a:

- contenere o risolvere i fenomeni che possono deteriorare, anche in modo irreversibile, il patrimonio naturale e costruito, creando perdite di vite umane e di valori identitari, oltre che gravi danni al sistema economico locale;
- definire standard urbani e territoriali idonei a garantire le opere di messa in sicurezza e quelle necessarie a aumentare la resilienza urbana.

Oggi è sempre più rilevante l'approccio resiliente che guida l'urbanistica e che assume in modo ordinario l'analisi dei rischi e dei danni ambientali quale componente delle soluzioni adattive a rischi, dissesti e cambiamenti, non solo climatici, ma anche sociali ed economici. Gli aspetti della sostenibilità incidono, infatti, in modo considerevole sul piano urbanistico, non più finalizzato alla sola predeterminazione dei nuovi assetti della città in crescita, ma sempre più orientato sugli aspetti del risanamento ecologico, del riefficientamento dei cicli di produzione, del riuso e della riproduzione delle risorse.

Proprio in virtù del nuovo approccio resiliente adottato dall'urbanistica, una corretta pianificazione, che assicura la preventiva analisi delle generazioni di catene di danno, la riconciliazione tra ambienti urbani e condizioni di naturalità e la possibilità di supportare in modo sostenibile flussi di persone e risorse sul territorio, deve essere considerata la prima azione di prevenzione da mettere in campo, dal momento che la sostenibilità ambientale, il contenimento del consumo di suolo, la priorità al progetto di rigenerazione urbana, devono essere considerati obiettivi delle azioni pubbliche e private.

Investire nella pianificazione urbanistica e territoriale permette infatti, di attuare contestualmente politiche che si occupano delle relazioni materiali (la difesa dei suoli, la sicurezza degli edifici e del patrimonio culturale) e di quelle immateriali (culturali, sociali ed economiche), garantendo il rispetto dei caratteri identitari del luogo, delle trame agrarie e della morfologia del territorio, oltre che il corretto equilibrio tra pieni e vuoti, tra edificato e verde, tra residenzialità e impianti produttivi, tra aree di riqualificazione e eventuali aree di espansione.

Il risultato di una corretta pianificazione è quindi l'ottimale e funzionale organizzazione spaziale dei sistemi che assicurano la qualità urbana e i relativi livelli di prestazione.

Il contrasto alle condizioni di rischio sismico, geomorfologico e idrogeologico, che come abbiamo visto rappresentano il primo *vulnus* di una giusta azione di pianificazione, richiede l'adozione di politiche, piani e progetti fortemente connotati da un approccio adattivo (caso per caso), multiscalare (dalla scala sovracomunale a quella micro locale) e multidimensionale (caratterizzati cioè da una elevata capacità di integrazione di saperi, competenze e soggetti), che deve considerare differenti livelli di priorità da realizzare nel breve e lungo periodo.

Data la molteplicità di fattori da considerare, l'ambito di interesse della pianificazione è inevitabilmente ampio e complesso e comprende tutte le dimensioni che definiscono i valori identitari del territorio e della

popolazione ivi insediata: paesaggio naturale e antropizzato, prospettive e relazioni visive, storia, cultura, pratiche sociali, processi economici. Grazie a questo approccio multidisciplinare della pianificazione è possibile comprendere e interpretare le relazioni tra patrimonio materiale e patrimonio immateriale (valori culturali, affettivi e simbolici) che costituiscono l'immagine condivisa del territorio.

Poiché la finalità dell'agire pubblico è tutelare e valorizzare il patrimonio naturale, paesaggistico, culturale esperienziale e identitario, la pianificazione non può che essere una scelta obbligata e, considerata la rilevanza degli effetti prodotti, il processo di definizione delle scelte non può che essere partecipato e condiviso con tutti i portatori di interesse. Per favorire la partecipazione di tutti i portatori di interesse alla definizione delle scelte e condividerne i contenuti è stato previsto lo strumento della conferenza di pianificazione.

A questa riflessione sull'efficacia della pianificazione non possono rimanere estranee le questioni attinenti:

- l'eccessiva frammentazione delle competenze e la proliferazione di leggi, piani e riforme, che ostacolano la determinazione di politiche unitarie tese a governare le trasformazioni urbane e territoriali;
- il problema dell'efficienza amministrativa, troppo spesso negato, aggravato soprattutto nei piccoli comuni, dalla destrutturazione degli uffici pubblici (tecnici, in primis) che faticano ad adeguarsi alle continue riforme delle norme e all'eccesso di proceduralizzazione.

Un ulteriore elemento che influisce negativamente sull'attuazione delle procedure di pianificazione riguarda il riallineamento delle basi informative (catasto terreni, catasto fabbricati/DOCFA, catasto elettrico, catasto energetico, dati anagrafici, dati IMU e TARSU, passi carrabili, censimento degli alberi monumentali urbani), oggi confluite negli sportelli SUE/SUAP, il cui auspicabile celere efficientamento potrebbe contribuire significativamente ad alleggerire le funzioni amministrative a favore delle funzioni di controllo.

Le continue riforme in materia di governo del territorio succedutesi negli anni, hanno riguardato anche la Regione Calabria e hanno portato nel 2002 all'approvazione della legge urbanistica regionale (L.R. n.19/2002). La legge urbanistica regionale, pur se innovativa, nel corso degli anni è stata oggetto di continue modifiche, resesi necessarie per contenere i tempi troppo lunghi di approvazione dei nuovi strumenti urbanistici che avrebbero dovuto sostituire i vecchi piani regolatori o i programmi di fabbricazione.

La necessità di contenere i tempi di elaborazione e adozione degli strumenti di pianificazione territoriale comunale richiede un'azione di sostegno alle amministrazioni locali che possono avvalersi anche degli orientamenti presenti nel Quadro Territoriale Paesaggistico regionale.

2.1.b Quadro normativo di riferimento in Calabria

In Calabria la disciplina urbanistica e il conseguente assetto del territorio vengono affrontati per la prima volta in modo sistemico con la legge n. 1150 del 1942 che istituisce i Piani Regolatori Generali (**PRG**). In realtà, la stessa legge aveva previsto uno strumento minimale per il governo del territorio ovvero il Programma di Fabbricazione (**PdF**) con annesso Regolamento Edilizio, il quale, anziché propendere verso uno sviluppo urbanistico generale indirizzava l'azione di pianificazione principalmente verso i centri abitati e le zone di espansione.

Tale visione semplicistica ha, per anni, costituito il fondamento dell'edilizia, ma già nel 1967, con la cosiddetta "Legge Ponte", si accorciano le distanze tra PRG e PdF ed i due strumenti sono equiparati anche sotto l'aspetto degli standard generali.

Col passare del tempo il PdF diviene sempre più inadeguato a fronteggiare le sempre più complesse problematiche urbanistiche. Questa evidenza costituisce un importante problema dal momento che in alcuni comuni il PdF continua ad essere lo strumento principale, se non l'unico strumento, di governo del territorio. La necessità di disporre di strumenti di pianificazione più adeguati ha fatto sì che le regioni, pur nella consapevolezza che molti comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, avrebbero continuato ad utilizzare il PdF, imponessero l'adozione del Piano Regolatore Generale, quale unico strumento di pianificazione.

La Calabria nel 2002 si dota di una innovativa legge urbanistica, la n. 19, che reca *“Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria”* e che all'art. 19 introduce il Piano Strutturale Comunale o PSC ed il relativo Regolamento Edilizio.

“Il Piano Strutturale Comunale (PSC) definisce le strategie per il governo dell'intero territorio comunale, in coerenza con gli obiettivi e gli indirizzi urbanistici della Regione e con gli strumenti di pianificazione provinciale espressi dal Quadro Territoriale Regionale (QTR), dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e dal Piano di Assetto Idrogeologico (PAI)”.

Si tratta di una visione piuttosto moderna, che si pone in discontinuità con i precedenti strumenti di governo del territorio poiché amplia la valenza dei contenuti e rafforza la sinergia con gli altri strumenti sovraordinati di pianificazione, primo fra tutti il Quadro Territoriale Paesaggistico (QTRP).

Il Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico – QTRP, che costituisce lo strumento attraverso il quale la Regione Calabria persegue l'attuazione delle politiche di Governo del Territorio e della Tutela del Paesaggio è stato approvato con Deliberazione di Consiglio Regionale n. 134 del 01/08/2016.

Le disposizioni normative del QTRP sono contenute nel tomo 4, a cui sono acclusi 5 allegati contenenti altrettante Linee Guida per la redazione di PSC/PSA e che comprendono i vari ambiti di analisi.

Tra le linee guida vi sono le *Linee guida per la valutazione dei rischi territoriali e per la componente geologica dei psc/psa*, ad evidenza che i rischi ambientali rappresentano un limite per qualunque approccio di tipo pianificatorio che riguardi lo sviluppo del territorio in ogni sua forma.

Ad oggi, nonostante lo sforzo legislativo, in Calabria l'adozione del PSC stenta a decollare e si scontano ritardi notevoli soprattutto per le difficoltà che gli enti territoriali hanno trovato nell'avviare la complessa procedura che sta alla base della redazione del nuovo strumento: designazione dei progettisti incaricati, indizione della conferenza di pianificazione, difficoltà nell'individuare direttrici di sviluppo che tengano conto del contesto attuale e delle indicazioni presenti negli strumenti di programmazione e pianificazioni quali il PNRR. Di ancora più difficile attuazione si è dimostrata la redazione del Piano Strutturale Associato PSA, che deve riuscire a indicare direttrici comuni di sviluppo tra soggetti anche molto diversi tra loro.

L'attenta analisi dei dati messi a disposizione dal Settore Urbanistica del Dipartimento *“Territorio e Tutela dell'ambiente”* evidenzia, infatti, le difficoltà attuative di una norma che, nel corso degli anni non solo ha subito continue modifiche, ma ha anche rallentato il raggiungimento dell'obiettivo principale: conseguire lo sviluppo sostenibile del territorio regionale.

In particolare, è l'art. 27 della legge urbanistica regionale a sancire le modalità attraverso le quali si perviene alla formazione e all'approvazione del PSC. Le recenti modifiche introdotte con l'art. 27-ter e quater, hanno inserito procedure semplificate proprio per superare le criticità manifestatesi nel corso degli anni soprattutto nei piccoli comuni. L'art. 27-ter, infatti, al comma 1 recita *“In attuazione del principio generale della pianificazione territoriale urbanistica sul contenimento del consumo di suolo, i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti secondo l'ultimo censimento ISTAT possono dotarsi del solo RO, sostitutivo delle previgenti Norme tecniche di attuazione (NTA) e del Regolamento edilizio (RE), redatto secondo quanto disposto dall'articolo 21, previa verifica dello strumento urbanistico comunale generale vigente in ordine alla compatibilità con le reali condizioni territoriali ed alla sicurezza idrogeomorfologica e di protezione civile e di difesa del suolo, in coerenza con il quadro normativo nazionale e regionale in vigore”*.

L'art. 27-quater infine dispone, sempre per i piccoli comuni, la possibilità di adottare il principio del "consumo di suolo zero", spingendo al massimo verso il recupero del patrimonio edilizio già esistente.

2.2.b Risultati delle analisi

Rendere maggiormente attrattivi i piccoli borghi significa innanzitutto valorizzare le risorse e le peculiarità che ciascuno di essi possiede e migliorare l'offerta dei servizi pubblici che impattano con la qualità della vita di residenti e turisti. La carenza di servizi essenziali è, infatti, la principale causa di abbandono e spopolamento, fenomeni che caratterizzano, purtroppo, molti piccoli comuni calabresi.

Le esigenze di valorizzazione possono richiedere sia la realizzazione di nuovi servizi, sia interventi di riqualificazione fisica e funzionale di porzioni di tessuto urbano. La realizzazione di questi interventi necessita della preventiva disponibilità di validi e aggiornati strumenti di governo del territorio, essenziali per orientare le scelte e definire le modalità di realizzazione degli interventi.

Al fine di comprendere se l'assenza di validi e aggiornati strumenti di programmazione possa inficiare/rallentare l'attuazione degli interventi utili a migliorare l'attrattività dei piccoli comuni, si è proceduto alla verifica della capacità di pianificazione urbana e territoriale posseduta dai piccoli comuni, analizzando quale sia lo strumento urbanistico al momento adottati dai vari comuni.

L'universo oggetto di analisi sono tutti i comuni con popolazione, a gennaio 2022, non superiore ai 5.000 abitanti.

I dati analizzati sono stati forniti dal competente Dipartimento regionale "Territorio e Tutela dell'ambiente" e segnatamente dal Settore n. 7 *Urbanistica, Vigilanza Edilizia, Rigenerazione Urbana e Sviluppo Sostenibile*.

Una prima analisi dei dati rivela che, pur presentando i comuni al di sotto dei 5000 abitanti caratteristiche e peculiarità molto simili tra di loro, la situazione regionale si connota per la mancanza di un quadro d'insieme organico in tema di pianificazione del territorio.

Anche in presenza di uno strumento generale di pianificazione, qual è appunto il QTRP, la Calabria è caratterizzata da frammentarietà e ritardi attuativi che non favoriscono una spesa virtuosa tanto dei fondi comunitari, quanto dei fondi messi a disposizione di recente anche dal PNRR. Sovente la programmazione delle risorse non è in linea con le reali possibilità/esigenze di sviluppo dei singoli territori. Questa criticità è da ascrivere oltre che alla difficoltà riscontrata dai piccoli comuni nell'elaborare programmi di sviluppo locale, anche alla mancanza di uno strumento di pianificazione adeguato a orientare le scelte. Giova evidenziare che a tali criticità concorrono la cronica carenza di risorse umane e la destrutturazione degli uffici tecnici chiamati ad assolvere agli adempimenti, peraltro complessi, relativi all'iter di avvio della redazione degli strumenti urbanistici.

Proprio per favorire l'attuazione della legge urbanistica regionale è stata apportata la modifica dell'art. 27, che, nelle more della redazione del Piano Strutturale Comunale, individua nel Regolamento Operativo lo strumento minimo di governo del territorio utile a orientare le scelte locali.

I dati forniti dal Settore Urbanistica permettono di ricostruire il quadro aggiornato, al 30.09.2022, dello stato di attuazione degli strumenti urbanistici vigenti nei 326 comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti. L'analisi dei dati rivela che solo 34 piccoli comuni, pari a circa il 10% dei piccoli comuni, sono dotati di un PSC approvato (*vedi Tabella N. 2.2.b.1*).

Tabella 2.2.b.1 Comuni per tipologia di strumento di pianificazione vigente

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento vigente (pdf = programma di fabbricazione; prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. piano strutturale comunale (psc)
1	COSENZA	Bonifati	SI	PRG	PSC Approvato
2	REGGIO DI CALABRIA	Campo Calabro	SI	PdF	PSC Approvato
3	COSENZA	Castiglione Cosentino	SI	PRG	PSC Approvato
4	VIBO VALENTIA	Cessaniti	SI	PRG	PSC Approvato
5	CATANZARO	Conflenti	SI	PdF	PSC Approvato
6	REGGIO DI CALABRIA	Cosoleto	SI	PdF	PSC Approvato
7	REGGIO DI CALABRIA	Delianuova	SI	PdF	PSC Approvato
8	CATANZARO	Falerna	SI	PRG	PSC Approvato
9	VIBO VALENTIA	Francavilla Angitola	SI	PRG	PSC Approvato
10	CATANZARO	Gasperina	SI	PRG	PSC Approvato
11	COSENZA	Grimaldi	SI	PdF	PSC Approvato
12	COSENZA	Lappano	SI	PdF	PSC Approvato
13	VIBO VALENTIA	Limbadi	SI	PdF	PSC Approvato
14	CATANZARO	Martirano Lombardo	SI	PRG	PSC Approvato
15	CATANZARO	Montauro	SI	PRG	PSC Approvato
16	COSENZA	Morano Calabro	SI	PdF	PSC Approvato
17	COSENZA	Mottafollone	SI	PdF	PSC Approvato
18	CATANZARO	Nocera Terinese	SI	PRG	PSC Approvato
19	CATANZARO	Palermi	SI	PdF	PSC Approvato
20	COSENZA	Paludi	SI	PdF	PSC Approvato
21	CATANZARO	Pianopoli	SI	PRG	PSC Approvato
22	COSENZA	Pietrapaola	SI	PRG	PSC Approvato
23	COSENZA	Rovito	SI	PRG	PSC Approvato
24	COSENZA	San Cosmo Albanese	SI	PdF	PSC Approvato
25	COSENZA	San Demetrio Corone	SI	PdF	PSC Approvato
26	COSENZA	San Fili	SI	PdF	PSC Approvato
27	COSENZA	San Giorgio Albanese	SI	PRG	PSC Approvato
28	COSENZA	San Pietro in Guarano	SI	PRG	PSC Approvato
29	COSENZA	Santa Sofia d'Epiro	SI	PdF	PSC Approvato
30	REGGIO DI CALABRIA	Scido	SI	PdF	PSC Approvato
31	CATANZARO	Taverna	SI	PRG	PSC Approvato
32	COSENZA	Vaccarizzo Albanese	SI	PdF	PSC Approvato
33	CATANZARO	Vallefiorita	SI	PRG	PSC Approvato
34	VIBO VALENTIA	Zambrone	SI	PRG	PSC Approvato

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati del Dipartimento Regionale Territorio e Tutela dell'ambiente

I restanti comuni hanno avviato l'iter di aggiornamento dello strumento di pianificazione ai sensi della Legge regionale n. 19/2002 e ss.mm.ii. (vedi Tabella N. 2.2.b.2), ivi inclusa la procedura semplificata. Particolarmente critica è la condizione di quegli enti dove è in corso la redazione del PSA e per la quale non si è ancora giunti alla conclusione.

Il dato importante che emerge è che se tutti i 326 piccoli comuni sono dotati di uno strumento di pianificazione, solo 34 dispongono di uno strumento aggiornato ai sensi della vigente Legge Urbanistica regionale. Tale situazione comporta uno sviluppo territoriale ancorato agli anni settanta/ottanta, allorquando gli enti locali si sono dotati per la prima volta di uno strumento di pianificazione, in cui era ancora possibile avanzare ipotesi di espansione del tessuto urbano. Tali strumenti risultano oggi in molti casi inadeguati a fronteggiare le nuove sfide di sviluppo del territorio che, anche a causa del forte spopolamento, richiedono sempre più l'adesione al principio di "consumo di suolo zero", auspicata dalla norma regionale e contenuta nell'art. 27-quater, e scelte di riuso e riutilizzo del patrimonio edilizio esistente.

Tabella 2.2.b.2 Comuni per tipologia di strumento di pianificazione vigente

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
1	COSENZA	Acquaformosa	SI	PdF	Procedura avviata
2	COSENZA	Acquappesa	SI	PRG	Procedura avviata
3	VIBO VALENTIA	Acquaro	SI	PRG	Procedura avviata
4	REGGIO DI CALABRIA	Africo	SI	PRG	Procedura avviata
5	REGGIO DI CALABRIA	Agnana Calabra	SI	PdF	Procedura avviata
6	COSENZA	Aiello Calabro	SI	PRG	Procedura avviata
7	COSENZA	Aieta	SI	PdF	Procedura avviata
8	CATANZARO	Albi	SI	PRG	Procedura avviata
9	COSENZA	Albidona	SI	PRG	Procedura avviata
10	COSENZA	Alessandria del Carretto	SI	PRG	Procedura avviata
11	COSENZA	Altilia	SI	PdF	Procedura avviata
12	COSENZA	Altomonte	SI	PdF	Procedura avviata
13	CATANZARO	Amaroni	SI	PdF	Procedura avviata
14	CATANZARO	Amato	SI	PdF	Procedura avviata
15	COSENZA	Amendolara	SI	PRG	Procedura avviata
16	CATANZARO	Andali	SI	PdF	Procedura avviata
17	REGGIO DI CALABRIA	Anoia	SI	PRG	Procedura avviata
18	REGGIO DI CALABRIA	Antonimina	SI	PdF	Procedura avviata
19	COSENZA	Aprigliano	SI	PRG	Procedura avviata
20	REGGIO DI CALABRIA	Ardore	SI	PRG	Procedura avviata
21	VIBO VALENTIA	Arena	SI	PdF	Procedura avviata
22	CATANZARO	Argusto	SI	PdF	Procedura avviata
23	CATANZARO	Badolato	SI	PRG	Procedura avviata
24	REGGIO DI CALABRIA	Bagaladi	SI	PdF	Procedura avviata
25	CATANZARO	Belcastro	SI	PRG	Procedura avviata
26	COSENZA	Belmonte Calabro	SI	PdF	Procedura avviata
27	COSENZA	Belsito	SI	PdF	Procedura avviata
28	CROTONE	Belvedere di Spinello	SI	PRG	Procedura avviata
29	REGGIO DI CALABRIA	Benestare	SI	PRG	Procedura avviata
30	COSENZA	Bianchi	SI	PdF	Procedura avviata
31	REGGIO DI CALABRIA	Bianco	SI	PRG	Procedura avviata
32	REGGIO DI CALABRIA	Bivongi	SI	PdF	Procedura avviata
33	COSENZA	Bocchigliero	SI	PdF	Procedura avviata
34	CATANZARO	Botricello	SI	PdF	Procedura avviata
35	REGGIO DI CALABRIA	Bova	SI	PRG	Procedura avviata
36	REGGIO DI CALABRIA	Bova Marina	SI	PRG	Procedura avviata
37	REGGIO DI CALABRIA	Brancaleone	SI	PdF	Procedura avviata
38	VIBO VALENTIA	Briatico	SI	PRG	Procedura avviata
39	VIBO VALENTIA	Brognauro	SI	PdF	Procedura avviata
40	REGGIO DI CALABRIA	Bruzzano Zeffirio	SI	PRG	Procedura avviata

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
41	COSENZA	Buonvicino	SI	PRG	Procedura avviata
42	CROTONE	Caccuri	SI	PRG	Procedura avviata
43	REGGIO DI CALABRIA	Calanna	SI	PdF	Procedura avviata
44	COSENZA	Calopezzati	SI	PRG	Procedura avviata
45	COSENZA	Caloveto	SI	PRG	Procedura avviata
46	REGGIO DI CALABRIA	Camini	SI	PRG	Procedura avviata
47	COSENZA	Campana	SI	PdF	Procedura avviata
48	REGGIO DI CALABRIA	Candidoni	SI	PdF	Procedura avviata
49	COSENZA	Canna	SI	PdF	Procedura avviata
50	REGGIO DI CALABRIA	Canolo	SI	PdF	Procedura avviata
51	VIBO VALENTIA	Capistrano	SI	PdF	Procedura avviata
52	REGGIO DI CALABRIA	Caraffa del Bianco	SI	PdF	Procedura avviata
53	CATANZARO	Caraffa di Catanzaro	SI	PdF	Procedura avviata
54	REGGIO DI CALABRIA	Cardeto	SI	PRG	Procedura avviata
55	CATANZARO	Cardinale	SI	PdF	Procedura avviata
56	REGGIO DI CALABRIA	Careri	SI	PRG	Procedura avviata
57	CROTONE	Carfizzi	SI	PdF	Procedura avviata
58	CATANZARO	Carlopoli	SI	PRG	Procedura avviata
59	COSENZA	Carolei	SI	PdF	Procedura avviata
60	COSENZA	Carpanzano	SI	PdF	Procedura avviata
61	CROTONE	Casabona	SI	PdF	Procedura avviata
62	REGGIO DI CALABRIA	Casignana	SI	PRG	Procedura avviata
63	CROTONE	Castelsilano	SI	PRG	Procedura avviata
64	COSENZA	Castroregio	SI	PdF	Procedura avviata
65	COSENZA	Celico	SI	PRG	Procedura avviata
66	COSENZA	Cellara	SI	PdF	Procedura avviata
67	CATANZARO	Cenadi	SI	PdF	Procedura avviata
68	CATANZARO	Centrache	SI	PdF	Procedura avviata
69	COSENZA	Cerchiara di Calabria	SI	PdF	Procedura avviata
70	CROTONE	Cerenzia	SI	PRG	Procedura avviata
71	COSENZA	Cerisano	SI	PdF	Procedura avviata
72	CATANZARO	Cerva	SI	PRG	Procedura avviata
73	COSENZA	Cervicati	SI	PdF	Procedura avviata
74	COSENZA	Cerzeto	SI	PdF	Procedura avviata
75	CATANZARO	Cicala	SI	PRG	Procedura avviata
76	REGGIO DI CALABRIA	Cimina	SI	PdF	Procedura avviata
77	CROTONE	Ciro	SI	PRG	Procedura avviata
78	COSENZA	Civita	SI	PdF	Procedura avviata
79	COSENZA	Cleto	SI	PdF	Procedura avviata
80	COSENZA	Colosimi	SI	PRG	Procedura avviata

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
81	REGGIO DI CALABRIA	Condofuri	SI	PRG	Procedura avviata
82	CATANZARO	Cortale	SI	PRG	Procedura avviata
83	COSENZA	Cropalati	SI	PRG	Procedura avviata
84	CATANZARO	Cropani	SI	PRG	Procedura avviata
85	CROTONE	Crucoli	SI	PRG	Procedura avviata
86	VIBO VALENTIA	Dasa	SI	PdF	Procedura avviata
87	CATANZARO	Decollatura	SI	PdF	Procedura avviata
88	VIBO VALENTIA	Dinami	SI	PdF	Procedura avviata
89	COSENZA	Dipignano	SI	PRG	Procedura avviata
90	COSENZA	Domanico	SI	PdF	Procedura avviata
91	VIBO VALENTIA	Drapia	SI	PdF	Procedura avviata
92	VIBO VALENTIA	Fabrizia	SI	PdF	Procedura avviata
93	COSENZA	Fagnano Castello	SI	PRG	Procedura avviata
94	COSENZA	Falconara Albanese	SI	PRG	Procedura avviata
95	CATANZARO	Feroletto Antico	SI	PRG	Procedura avviata
96	REGGIO DI CALABRIA	Feroletto della Chiesa	SI	PdF	Procedura avviata
97	REGGIO DI CALABRIA	Ferruzzano	SI	PRG	Procedura avviata
98	COSENZA	Figline Vegliaturo	SI	PdF	Procedura avviata
99	VIBO VALENTIA	Filadelfia	SI	PRG	Procedura avviata
100	VIBO VALENTIA	Filandari	SI	PRG	Procedura avviata
101	VIBO VALENTIA	Filogaso	SI	PRG	Procedura avviata
102	COSENZA	Firmo	SI	PdF	Procedura avviata
103	REGGIO DI CALABRIA	Fiumara	SI	PdF	Procedura avviata
104	COSENZA	Fiumefreddo Bruzio	SI	PRG	Procedura avviata
105	CATANZARO	Fossato Serralta	SI	PRG	Procedura avviata
106	COSENZA	Francavilla Marittima	SI	PdF	Procedura avviata
107	VIBO VALENTIA	Francica	SI	PRG	Procedura avviata
108	COSENZA	Frascineto	SI	PRG	Procedura avviata
109	CATANZARO	Gagliato	SI	PdF	Procedura avviata
110	REGGIO DI CALABRIA	Galatro	SI	PdF	Procedura avviata
111	REGGIO DI CALABRIA	Gerace	SI	PdF	Procedura avviata
112	VIBO VALENTIA	Gerocarne	SI	PdF	Procedura avviata
113	REGGIO DI CALABRIA	Giffone	SI	PdF	Procedura avviata
114	CATANZARO	Gimigliano	SI	PdF	Procedura avviata
115	COSENZA	Grisolia	SI	PRG	Procedura avviata
116	REGGIO DI CALABRIA	Grotteria	SI	PRG	Procedura avviata
117	CATANZARO	Guardavalle	SI	PRG	Procedura avviata
118	COSENZA	Guardia Piemontese	SI	PRG	Procedura avviata
119	VIBO VALENTIA	Ionadi	SI	PRG	Procedura avviata
120	CATANZARO	Isca sullo Ionio	SI	PRG	Procedura avviata

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
121	CATANZARO	Jacurso	SI	PdF	Procedura avviata
122	VIBO VALENTIA	Joppolo	SI	PRG	Procedura avviata
123	REGGIO DI CALABRIA	Laganadi	SI	PdF	Procedura avviata
124	COSENZA	Lago	SI	PRG	Procedura avviata
125	COSENZA	Laino Borgo	SI	PdF	Procedura avviata
126	COSENZA	Laino Castello	SI	PRG	Procedura avviata
127	COSENZA	Lattarico	SI	PdF	Procedura avviata
128	REGGIO DI CALABRIA	Laureana di Borrello	SI	PdF	Procedura avviata
129	COSENZA	Longobardi	SI	PRG	Procedura avviata
130	COSENZA	Longobucco	SI	PRG	Procedura avviata
131	COSENZA	Lungro	SI	PdF	Procedura avviata
132	CATANZARO	Magisano	SI	PdF	Procedura avviata
133	CATANZARO	Maida	SI	PRG	Procedura avviata
134	COSENZA	Maiera	SI	PRG	Procedura avviata
135	VIBO VALENTIA	Maierato	SI	PdF	Procedura avviata
136	COSENZA	Malito	SI	PdF	Procedura avviata
137	COSENZA	Malvito	SI	PRG	Procedura avviata
138	REGGIO DI CALABRIA	Mammola	SI	PdF	Procedura avviata
139	COSENZA	Mandatoriccio	SI	PRG	Procedura avviata
140	COSENZA	Mangone	SI	PRG	Procedura avviata
141	COSENZA	Marano Marchesato	SI	PdF	Procedura avviata
142	COSENZA	Marano Principato	SI	PdF	Procedura avviata
143	CATANZARO	Marcedusa	SI	PRG	Procedura avviata
144	CATANZARO	Marcellinara	SI	PRG	Procedura avviata
145	REGGIO DI CALABRIA	Maropati	SI	PdF	Procedura avviata
146	CATANZARO	Martirano	SI	PRG	Procedura avviata
147	REGGIO DI CALABRIA	Martone	SI	PdF	Procedura avviata
148	COSENZA	Marzi	SI	PdF	Procedura avviata
149	REGGIO DI CALABRIA	Melicucca	SI	PdF	Procedura avviata
150	REGGIO DI CALABRIA	Melicucco	SI	PRG	Procedura avviata
151	CROTONE	Melissa	SI	PRG	Procedura avviata
152	CATANZARO	Miglierina	SI	PdF	Procedura avviata
153	REGGIO DI CALABRIA	Molochio	SI	PdF	Procedura avviata
154	REGGIO DI CALABRIA	Monasterace	SI	PRG	Procedura avviata
155	VIBO VALENTIA	Mongiana	SI	PdF	Procedura avviata
156	COSENZA	Mongrassano	SI	PdF	Procedura avviata
157	COSENZA	Montegiordano	SI	PRG	Procedura avviata
158	VIBO VALENTIA	Monterosso Calabro	SI	PdF	Procedura avviata
159	COSENZA	Mormanno	SI	PRG	Procedura avviata
160	CATANZARO	Motta Santa Lucia	SI	PRG	Procedura avviata

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
161	VIBO VALENTIA	Nardodipace	SI	PRG	Procedura avviata
162	COSENZA	Nocara	SI	PdF	Procedura avviata
163	CATANZARO	Olivadi	SI	PdF	Procedura avviata
164	REGGIO DI CALABRIA	Oppido Mamertina	SI	PdF	Procedura avviata
165	COSENZA	Oriolo	SI	PdF	Procedura avviata
166	COSENZA	Orsomarso	SI	PdF	Procedura avviata
167	REGGIO DI CALABRIA	Palizzi	SI	PRG	Procedura avviata
168	CROTONE	Pallagorio	SI	PdF	Procedura avviata
169	COSENZA	Panettieri	SI	PRG	Procedura avviata
170	COSENZA	Papasidero	SI	PdF	Procedura avviata
171	COSENZA	Parenti	SI	PdF	Procedura avviata
172	VIBO VALENTIA	Parghelia	SI	PRG	Procedura avviata
173	COSENZA	Paterno Calabro	SI	PdF	Procedura avviata
174	REGGIO DI CALABRIA	Pazzano	SI	PdF	Procedura avviata
175	COSENZA	Pedivigliano	SI	PdF	Procedura avviata
176	CATANZARO	Pentone	SI	PRG	Procedura avviata
177	CATANZARO	Petrizzi	SI	PdF	Procedura avviata
178	CATANZARO	Petronà	SI	PRG	Procedura avviata
179	COSENZA	Piane Crati	SI	PRG	Procedura avviata
180	COSENZA	Pietrafitta	SI	PRG	Procedura avviata
181	VIBO VALENTIA	Pizzoni	SI	PdF	Procedura avviata
182	REGGIO DI CALABRIA	Placanica	SI	PdF	Procedura avviata
183	COSENZA	Plataci	SI	PdF	Procedura avviata
184	CATANZARO	Platania	SI	PRG	Procedura avviata
185	REGGIO DI CALABRIA	Plati	SI	PdF	Procedura avviata
186	VIBO VALENTIA	Polia	SI	PdF	Procedura avviata
187	REGGIO DI CALABRIA	Portigliola	SI	PRG	Procedura avviata
188	REGGIO DI CALABRIA	Riace	SI	PRG	Procedura avviata
189	VIBO VALENTIA	Ricadi	SI	PRG	Procedura avviata
190	COSENZA	Rocca Imperiale	SI	PRG	Procedura avviata
191	CROTONE	Roccabernarda	SI	PRG	Procedura avviata
192	REGGIO DI CALABRIA	Roccaforte del Greco	SI	PdF	Procedura avviata
193	REGGIO DI CALABRIA	Roghudi	SI	PdF	Procedura avviata
194	VIBO VALENTIA	Rombiolo	SI	PRG	Procedura avviata
195	COSENZA	Rose	SI	PRG	Procedura avviata
196	COSENZA	Roseto Capo Spulico	SI	PRG	Procedura avviata
197	COSENZA	Rota Greca	SI	PdF	Procedura avviata
198	REGGIO DI CALABRIA	Samo	SI	PdF	Procedura avviata
199	COSENZA	San Basile	SI	PdF	Procedura avviata
200	COSENZA	San Benedetto Ullano	SI	PdF	Procedura avviata

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
201	VIBO VALENTIA	San Calogero	SI	PRG	Procedura avviata
202	VIBO VALENTIA	San Costantino Calabro	SI	PdF	Procedura avviata
203	COSENZA	San Donato di Ninea	SI	PdF	Procedura avviata
204	REGGIO DI CALABRIA	San Ferdinando	SI	PdF	Procedura avviata
205	CATANZARO	San Floro	SI	PRG	Procedura avviata
206	REGGIO DI CALABRIA	San Giorgio Morgeto	SI	PRG	Procedura avviata
207	REGGIO DI CALABRIA	San Giovanni di Gerace	SI	PdF	Procedura avviata
208	VIBO VALENTIA	San Gregorio d'Ippona	SI	PRG	Procedura avviata
209	REGGIO DI CALABRIA	San Lorenzo	SI	PRG	Procedura avviata
210	COSENZA	San Lorenzo Bellizzi	SI	PRG	Procedura avviata
211	COSENZA	San Lorenzo del Vallo	SI	PdF	Procedura avviata
212	REGGIO DI CALABRIA	San Luca	SI	PRG	Procedura avviata
213	CATANZARO	San Mango d'Aquino	SI	PdF	Procedura avviata
214	COSENZA	San Martino di Finita	SI	PdF	Procedura avviata
215	CROTONE	San Mauro Marchesato	SI	PRG	Procedura avviata
216	COSENZA	San Nicola Arcella	SI	PRG	Procedura avviata
217	VIBO VALENTIA	San Nicola da Crissa	SI	PdF	Procedura avviata
218	CROTONE	San Nicola dell'Alto	SI	PdF	Procedura avviata
219	CATANZARO	San Pietro a Maida	SI	PRG	Procedura avviata
220	CATANZARO	San Pietro Apostolo	SI	PdF	Procedura avviata
221	REGGIO DI CALABRIA	San Pietro di Caridà	SI	PdF	Procedura avviata
222	COSENZA	San Pietro in Amantea	SI	PdF	Procedura avviata
223	REGGIO DI CALABRIA	San Procopio	SI	PRG	Procedura avviata
224	REGGIO DI CALABRIA	San Roberto	SI	PdF	Procedura avviata
225	CATANZARO	San Sostene	SI	PRG	Procedura avviata
226	COSENZA	San Sosti	SI	PdF	Procedura avviata
227	COSENZA	San Vincenzo La Costa	SI	PdF	Procedura avviata
228	CATANZARO	San Vito sullo Ionio	SI	PdF	Procedura avviata
229	COSENZA	Sanginetto	SI	PRG	Procedura avviata
230	COSENZA	Santa Caterina Albanese	SI	PdF	Procedura avviata
231	CATANZARO	Santa Caterina dello Ionio	SI	PRG	Procedura avviata
232	REGGIO DI CALABRIA	Santa Cristina d'Aspromonte	SI	PdF	Procedura avviata
233	COSENZA	Santa Domenica Talao	SI	PRG	Procedura avviata
234	COSENZA	Santa Maria del Cedro	SI	PRG	Procedura avviata
235	CROTONE	Santa Severina	SI	PRG	Procedura avviata
236	REGGIO DI CALABRIA	Sant'Agata del Bianco	SI	PdF	Procedura avviata
237	COSENZA	Sant'Agata di Esaro	SI	PdF	Procedura avviata
238	REGGIO DI CALABRIA	Sant'Alessio in Aspromonte	SI	PdF	Procedura avviata
239	CATANZARO	Sant'Andrea Apostolo dello Ionio	SI	PRG	Procedura avviata

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
240	REGGIO DI CALABRIA	Sant'Eufemia d'Aspromonte	SI	PRG	Procedura avviata
241	REGGIO DI CALABRIA	Sant'Ilario dello Ionio	SI	PRG	Procedura avviata
242	COSENZA	Santo Stefano di Rogliano	SI	PdF	Procedura avviata
243	REGGIO DI CALABRIA	Santo Stefano in Aspromonte	SI	PRG	Procedura avviata
244	VIBO VALENTIA	Sant'Onofrio	SI	PRG	Procedura avviata
245	COSENZA	Saracena	SI	PRG	Procedura avviata
246	CATANZARO	Satriano	SI	PRG	Procedura avviata
247	CROTONE	Savelli	SI	PdF	Procedura avviata
248	COSENZA	Scala Coeli	SI	PRG	Procedura avviata
249	CROTONE	Scandale	SI	PRG	Procedura avviata
250	COSENZA	Scigliano	SI	PdF	Procedura avviata
251	REGGIO DI CALABRIA	Scilla	SI	PRG	Procedura avviata
252	CATANZARO	Sellia	SI	PdF	Procedura avviata
253	REGGIO DI CALABRIA	Seminara	SI	PRG	Procedura avviata
254	COSENZA	Serra d'Aiello	SI	PRG	Procedura avviata
255	CATANZARO	Serrastretta	SI	PRG	Procedura avviata
256	REGGIO DI CALABRIA	Serrata	SI	PdF	Procedura avviata
257	CATANZARO	Sersale	SI	PRG	Procedura avviata
258	CATANZARO	Settingiano	SI	PRG	Procedura avviata
259	VIBO VALENTIA	Simbario	SI	PdF	Procedura avviata
260	CATANZARO	Simeri Crichi	SI	PRG	Procedura avviata
261	REGGIO DI CALABRIA	Sinopoli	SI	PdF	Procedura avviata
262	CATANZARO	Sorbo San Basile	SI	PRG	Procedura avviata
263	VIBO VALENTIA	Sorianello	SI	PRG	Procedura avviata
264	VIBO VALENTIA	Soriano Calabro	SI	PRG	Procedura avviata
265	CATANZARO	Soveria Mannelli	SI	PRG	Procedura avviata
266	CATANZARO	Soveria Simeri	SI	PdF	Procedura avviata
267	VIBO VALENTIA	Spadola	SI	PdF	Procedura avviata
268	COSENZA	Spezzano della Sila	SI	PRG	Procedura avviata
269	VIBO VALENTIA	Spilinga	SI	PdF	Procedura avviata
270	CATANZARO	Squillace	SI	PRG	Procedura avviata
271	REGGIO DI CALABRIA	Staiti	SI	PdF	Procedura avviata
272	CATANZARO	Staletti	SI	PRG	Procedura avviata
273	VIBO VALENTIA	Stefanaconi	SI	PdF	Procedura avviata
274	REGGIO DI CALABRIA	Stignano	SI	PRG	Procedura avviata
275	REGGIO DI CALABRIA	Stilo	SI	PRG	Procedura avviata
276	COSENZA	Tarsia	SI	PRG	Procedura avviata
277	COSENZA	Terranova da Sibari	SI	PRG	Procedura avviata
278	REGGIO DI CALABRIA	Terranova Sappo Minulio	SI	PdF	Procedura avviata

N°	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Tipologia di strumento (pdf = programma di fabbricazione; Prg = piano regolatore generale)	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. Piano strutturale comunale (psc)
279	COSENZA	Terravecchia	SI	PRG	Procedura avviata
280	CATANZARO	Tiriolo	SI	PdF	Procedura avviata
281	COSENZA	Torano Castello	SI	PdF	Procedura avviata
282	CATANZARO	Torre di Ruggiero	SI	PdF	Procedura avviata
283	CROTONE	Umbriatico	SI	PdF	Procedura avviata
284	VIBO VALENTIA	Vallelonga	SI	PdF	Procedura avviata
285	REGGIO DI CALABRIA	Varapodio	SI	PdF	Procedura avviata
286	VIBO VALENTIA	Vazzano	SI	PRG	Procedura avviata
287	COSENZA	Verbicaro	SI	PRG	Procedura avviata
288	CROTONE	Verzino	SI	PRG	Procedura avviata
289	VIBO VALENTIA	Zaccanopoli	SI	PRG	Procedura avviata
290	CATANZARO	Zagarise	SI	PRG	Procedura avviata
291	COSENZA	Zumpano	SI	PdF	Procedura avviata
292	VIBO VALENTIA	Zungri	SI	PRG	Procedura avviata

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati del Dipartimento Regionale Territorio e Tutela dell'ambiente

Tra gli enti che hanno avviato la procedura di redazione/approvazione del PSC, ve ne è un ristretto numero (34 pari al 10,43% dei piccoli comuni), che ha applicato la procedura semplificata, ai sensi dell'art. 27-quater della Legge Urbanistica, per la redazione del Regolamento Operativo (RO) (vedi Tabella n. 2.2.b.3).

Tutti gli altri piccoli comuni hanno intrapreso l'iter per la redazione del PSC o del PSA, ma si è ancora ben lontani dal raggiungere l'obiettivo di avere strumenti urbanistici aggiornati secondo i dettami della legge regionale n. 19/2012 in tutto il territorio regionale.

Tabella 2.2.b.3 Comuni per tipologia di strumento di pianificazione

N	Provincia	Comune	Strumento di pianificazione	Aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della lur 19/2002 e ss.mm.ii. piano strutturale comunale (psc)	Art. 27-quater redazione regolamento operativo (ro)
1	COSENZA	Amendolara	SI	Procedura avviata	SI
2	REGGIO DI CALABRIA	Antonimina	SI	Procedura avviata	SI
3	REGGIO DI CALABRIA	Bagaladi	SI	Procedura avviata	SI
4	REGGIO DI CALABRIA	Bova	SI	Procedura avviata	SI
5	REGGIO DI CALABRIA	Calanna	SI	Procedura avviata	SI
6	COSENZA	Cerisano	SI	Procedura avviata	SI
7	REGGIO DI CALABRIA	Ciminà	SI	Procedura avviata	SI
8	REGGIO DI CALABRIA	Condofuri	SI	Procedura avviata	SI
9	COSENZA	Dipignano	SI	Procedura avviata	SI
10	COSENZA	Falconara Albanese	SI	Procedura avviata	SI
11	REGGIO DI CALABRIA	Fiumara	SI	Procedura avviata	SI
12	REGGIO DI CALABRIA	Grotteria	SI	Procedura avviata	SI
13	VIBO VALENTIA	Ionadi	SI	Procedura avviata	SI
14	REGGIO DI CALABRIA	Mammola	SI	Procedura avviata	SI
15	REGGIO DI CALABRIA	Martone	SI	Procedura avviata	SI
16	REGGIO DI CALABRIA	Melicuccà	SI	Procedura avviata	SI
17	REGGIO DI CALABRIA	Molochio	SI	Procedura avviata	SI
18	REGGIO DI CALABRIA	Monasterace	SI	Procedura avviata	SI
19	VIBO VALENTIA	Parghelia	SI	Procedura avviata	SI
20	REGGIO DI CALABRIA	Roccaforte del Greco	SI	Procedura avviata	SI
21	REGGIO DI CALABRIA	Roghudi	SI	Procedura avviata	SI
22	COSENZA	Rose	SI	Procedura avviata	SI
23	REGGIO DI CALABRIA	San Ferdinando	SI	Procedura avviata	SI
24	REGGIO DI CALABRIA	San Giovanni di Gerace	SI	Procedura avviata	SI
25	VIBO VALENTIA	San Gregorio d'Ippona	SI	Procedura avviata	SI
26	REGGIO DI CALABRIA	San Lorenzo	SI	Procedura avviata	SI
27	REGGIO DI CALABRIA	San Roberto	SI	Procedura avviata	SI
28	CROTONE	Santa Severina	SI	Procedura avviata	SI
29	CATANZARO	Sant'Andrea Apostolo dello Ionio	SI	Procedura avviata	SI
30	VIBO VALENTIA	Sant'Onofrio	SI	Procedura avviata	SI
31	CATANZARO	Sersale	SI	Procedura avviata	SI
32	REGGIO DI CALABRIA	Staiti	SI	Procedura avviata	SI
33	REGGIO DI CALABRIA	Stignano	SI	Procedura avviata	SI
34	COSENZA	Tarsia	SI	Procedura avviata	SI

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati del Dipartimento Regionale Territorio e Tutela dell'ambiente

La tabella 2.2.b.4 mostra lo strumento di pianificazione vigente nei piccoli comuni per classi demografiche e livello di attrattività attribuito dal presente studio. Come è possibile osservare il numero dei comuni dotato di solo PdF equivale al numero di comuni dotato di PRG (163). All'aumentare della classe demografica di riferimento aumenta il numero di comuni dotati di PRG.

Tabella N. 2.2.b.4 Comuni calabresi per strumento di pianificazione (PdF /PRG) e per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Categorie			
	Turistici	Attrattivi	Poco - non attrattivi	Totale
FINO A 500 AB.	1	3	20	24
PdF		2	17	19
PRG	1	1	3	5
501-1000	6	24	44	74
PdF	2	20	31	53
PRG	4	4	13	21
1001-2000	30	24	59	113
PdF	4	15	34	53
PRG	26	9	25	60
2001-5000	46	18	51	115
PdF	12	7	19	38
PRG	34	11	32	77
TOTALE	83	69	174	326

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati del Dipartimento Regionale Territorio e Tutela dell'ambiente

La tabella N. 2.2.b.5 mostra un ulteriore livello di approfondimento che mette in relazione la classe demografica e il livello di attrattività attribuito al comune con lo stato di adeguamento dello strumento urbanistico esistente alla procedura di aggiornamento dettata dalla legge urbanistica n. 19/2002. Anche in questo caso è possibile osservare che al crescere della classe demografica aumenta il numero di comuni che dispone di un PSC approvato. In particolare, l'analisi dei dati rivela che nessun comune entro i 500 abitanti ha ancora approvato un PSC.

Tabella N. 2.2.b.5 Comuni calabresi per stato di aggiornamento strumento pianificazione ai sensi della L. R. 19/2002 per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Categorie				Totale
	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022-	
FINO A 500 AB.	1	3	20		24
Procedura avviata	1	3	20		24
501-1000	6	24	44		74
Procedura avviata	5	21	41		67
PSC Approvato	1	3	3		7
1001-2000	30	24	59		113
Procedura avviata	27	23	52		102
PSC Approvato	3	1	7		11
2001-5000	46	18	51		115
Procedura avviata	39	17	43		99
PSC Approvato	7	1	8		16
TOTALE	83	69	174	-	326

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati del Dipartimento Regionale Territorio e Tutela dell'ambiente

A distanza di vent'anni dall'approvazione della legge urbanistica regionale tutti i piccoli comuni calabresi hanno avviato la procedura di adeguamento degli strumenti urbanistici prevista dalla stessa legge, ma solo una esigua minoranza (pari al 5,52% dei piccoli comuni) è riuscita ad approvare il Piano Strutturale Comunale previsto dalla legge urbanistica regionale. In particolare, soltanto 11 dei comuni classificati come turistici si sono dotati del nuovo strumento di governo del territorio, mentre per quello che attiene i comuni poco attrattivi, che rappresentano la maggioranza, il numero cresce di poco ed è pari a 18. Ancora più sconcertante è il dato relativo ai piccoli comuni censiti come attrattivi sulla base delle risorse culturali e naturali disponibili: solo 5 su 69 hanno infatti approvato un PSC.

L'elaborazione cartografica dei comuni per categoria e per stato di aggiornamento dello strumento di pianificazione ai sensi della L.U.R. 19/2002 e ss.mm., mostra l'attuale stato di aggiornamento degli strumenti di pianificazione di ciascun comune.

Alla luce delle considerazioni svolte, e senza entrare nel merito tecnico degli strumenti urbanistici, è stata elaborata la rappresentazione cartografica dei comuni per categoria e per giudizio sullo stato di aggiornamento dello strumento di pianificazione ai sensi della L.U.R. 19/2002 e ss.mm.ii. Sulla base delle considerazioni fatte, è assegnato il valore "insufficiente" ai comuni che hanno avviato la procedura di aggiornamento e dispongono al momento di almeno uno strumento urbanistico, sia esso PdF o PRG, mentre ai comuni che hanno approvato il PSC o redatto il Regolamento Operativo (RO) è stato assegnato il valore "buono".

Ed invero il dato conferma l'analisi fin qui svolta: l'assenza di uno strumento di governo del territorio adeguato implica uno sviluppo non aderente ai reali bisogni del territorio. Ed è proprio per questo motivo che è necessario agire affinché i comuni si dotino, in tempi ragionevolmente brevi, dello strumento di governo del proprio territorio che tenga conto anche di tutti i cambiamenti socioeconomici avvenuti nel corso del tempo. E' proprio una rigorosa analisi, preliminare a qualsivoglia strumento urbanistico, che dovrebbe guidare le scelte politiche degli enti locali ed indirizzare coraggiosamente i professionisti e i funzionari pubblici nella predisposizione degli elaborati di piano.

Uno strumento di pianificazione datato, infatti, non costituisce il necessario e giusto punto di partenza per avviare nei comuni turisticamente vocati gli interventi necessari per favorire il turismo sostenibile, poiché non tiene conto dei cambiamenti verificatisi sul territorio, anche in termini di perdita di risorse sia umane (spopolamento) che ambientali (deterioramento).

Conclusioni

Esiste un nesso inscindibile tra la pianificazione urbanistica, lo sviluppo sostenibile del territorio e il corretto uso delle risorse economiche messe a disposizione tanto dalle programmazioni nazionali quanto da quelle europee. L'esiguo numero di comuni (34) che sono stati in grado di approvare un documento di pianificazione e la consapevolezza che l'assenza di adeguati strumenti di governo del territorio inibisce sia lo sviluppo sostenibile del territorio, sia la capacità di spesa dei comuni, devono incentivare tutte le azioni utili a stimolare e sostenere i comuni nel dotarsi di strumenti urbanistici aggiornati.

Un così esiguo numero di comuni capace di aggiornare gli strumenti urbanistici ai sensi della legge urbanistica regionale, è indice della complessità insita nella procedura di aggiornamento degli strumenti urbanistici, che vede coinvolti un notevole numero di soggetti già durante la fase della conferenza di pianificazione, ovvero nella sede deputata ad acquisire pareri ed osservazioni da parte di tutti gli enti competenti. Complessità particolarmente onerosa per i piccoli comuni, spesso sotto organico.

Un iter così lungo, sebbene siano stati individuati tempi certi dalla normativa, contribuisce a rallentare lo sviluppo del territorio, che sconta già altri ritardi attuativi in tema di politiche di coesione e necessita invece di azioni tempestive tese a contrastare numerose fragilità: presenza diffusa di condizioni di degrado, insicurezza percepita in termini di mancanza di legalità, abbandono da parte dei giovani, carenza di dotazioni infrastrutturali di qualsiasi genere, mancata valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e paesaggistiche.

Nel mancato decollo della legge urbanistica regionale gioca un ruolo fondamentale la capacità amministrativa degli enti locali, spesso ridotti dallo spopolamento ad un numero di residenti che rende particolarmente gravoso e difficile persino l'erogazione dei servizi essenziali. Al netto di poche realtà efficienti, gli uffici tecnici dei piccoli comuni spesso si connotano per destrutturazione, mancanza di personale e di conseguenza problematicità nella gestione di procedure complesse. Emerge quindi la necessità di affiancare gli enti locali nel complesso iter definito dalla legge urbanistica che, operando su più livelli, si scontra con ritardi attuativi significativi.

Per superare i *gap* esistenti, potrebbe essere utile predisporre sportelli regionali finalizzati all'assistenza tecnica dei comuni già durante la fase di indizione delle conferenze di pianificazione.

3. PATRIMONIO CULTURALE E TURISMO

Premessa

Il patrimonio culturale materiale e immateriale costituisce una risorsa condivisa, distintiva e sostanziale dell'identità territoriale, che esercita un ruolo importante nella costruzione della coesione sociale, del senso di appartenenza, del benessere individuale e dello sviluppo economico.

La letteratura ha ampiamente dimostrato come la presenza di risorse culturali e la valorizzazione degli elementi intangibili e di natura socioculturale in essi presenti siano capaci di stimolare la creatività artistica e scientifica e generare idee originali, nuove e innovative capaci di influenzare positivamente e significativamente lo sviluppo socioeconomico locale.

Riconoscere il patrimonio culturale come risorsa non solo culturale, storica e artistica, ma anche sociale, identitaria e economica, implica un nuovo approccio nell'ideazione dell'intervento di conservazione e nella elaborazione dei modelli di gestione che devono garantire l'accessibilità e la fruizione anche digitale dei beni.

L'obiettivo della digitalizzazione, previsto in tutti i recenti documenti di indirizzo e pianificazione, è posto infatti, come possibilità di ricorrere a uno strumento fondamentale per rendere il patrimonio culturale disponibile e accessibile a una platea sempre più ampia. L'affermazione del *web* come strumento di produzione, accesso, condivisione e gestione del patrimonio culturale e l'assunzione del digitale come dimensione di contesto per l'istruzione, l'apprendimento e la valorizzazione, sono visti, quindi, come: possibili forme di consumo culturale (*digital storytelling, social gaming, didattica multimediale, contesti digitali, realtà aumentata*); strumenti di analisi (*big data, social data, behavioural tracking*); canali di comunicazione e promozione.

La modalità più adottata di valorizzazione del patrimonio culturale per lo sviluppo locale è il turismo. Se la narrazione della cultura locale è originale e distintiva, questa costituisce, infatti, uno straordinario elemento di identità territoriale che ne alimenta l'attrattività turistica.

Pur essendo il turismo l'approccio più sperimentato per valorizzare economicamente l'attrattività territoriale generata dal patrimonio culturale, questo non è l'unica possibilità. La presenza del patrimonio culturale può facilitare, infatti, nuove attività economiche ad esso strettamente legate (la conservazione, l'archeologia, gli eventi culturali, le attività di marketing e di promozione).

L'obiettivo del documento è proprio esplorare il legame tra patrimonio culturale e possibilità di sviluppo socioeconomico, verificare l'uso degli strumenti digitali per la promozione e fruizione del patrimonio culturale riferito ai musei e individuare quali interventi è opportuno realizzare per migliorare l'attrattività del patrimonio culturale e del territorio.

L'universo oggetto delle analisi sono i piccoli comuni (popolazione non superiore ai 5.000 abitanti) già individuati sulla base delle analisi proposte nel primo report come: turistici (83 piccoli comuni), potenzialmente attrattivi (69 piccoli comuni con una dotazione almeno sufficiente di risorse culturali e naturali), poco o per nulla attrattivi (174 piccoli comuni in cui non è contestualmente presente una dotazione almeno sufficiente di entrambe le risorse considerate).

Le analisi prodotte riguardano:

- la dotazione di risorse culturali presente nei piccoli comuni, in particolare, l'offerta culturale riferita alle strutture museali e i servizi per la fruizione anche web in essi attivi;
- la domanda e l'offerta turistica presente nei comuni dell'universo considerato e, in particolare, l'offerta turistica presente nei piccoli comuni attraversati dalla Ciclovia dei Parchi della Calabria.

Le fonti utilizzate per le analisi si riferiscono a:

- dati relativi al patrimonio culturale elaborati dal Nucleo per la redazione dello studio propedeutico alla definizione delle aree di attrazione culturale e naturale di rilevanza strategica (studio approvato con DGR n. 273 del 20 giugno 2017e pubblicato sul Burc n. 76 del 7 agosto 2017). Per la costruzione di questo *data set* il Nucleo si è avvalso delle informazioni fornite dai pertinenti Dipartimenti regionali e dal Segretariato Regionale del Ministero della Cultura per la Calabria;
- *Indagine sui musei e le istituzioni similari*, anno di riferimento 2019, pubblicata dall'Istat nel 2020 e aggiornata al 2022, per le sezioni possibili, dal Nucleo;
- dati relativi all'offerta e alla domanda turistica rilevata sul territorio regionale dal Sistema Informativo Turistico Regione Calabria per gli anni 2019, 2021 e 2022.

I paragrafi che seguono, distinti in due sezioni (sezione *a* patrimonio culturale e sezione *b* turismo), propongono per ciascuna sezione:

- una sintesi del quadro di riferimento normativo e programmatico di livello comunitario, nazionale e regionale, tesa a individuare obiettivi e target fissati dalle *policy* di riferimento e l'eventuale distanza da questi a livello regionale;
- una sintetica disamina dei dati osservati;
- indicazioni progettuali utili a migliorare l'attrattività dell'offerta culturale e turistica.

3.a Patrimonio Culturale

3.1.a Quadro di riferimento normativo e programmatico

Negli ultimi cinquant'anni il Consiglio d'Europa ha sviluppato molti strumenti tesi a proteggere e promuovere il patrimonio culturale europeo. Tra questi si segnala, in particolare, la Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società, firmata a Faro il 27 ottobre 2005, approvata dal Consiglio europeo il 21 maggio 2014 e ratificata dal Governo Italiano con la legge n. 133 del 1 ottobre 2020. L'approvazione della *Convenzione di Faro* avvia una nuova fase della tutela dei luoghi culturali e della progettazione educativa che chiama in causa tecniche e tecnologie per la tutela, valorizzazione e gestione sostenibile delle risorse culturali tese a favorirne la fruizione (analisi della qualità dell'ambiente e problemi legati al consolidamento strutturale, rilevamento e modellazione 3D, monitoraggio geomatico, efficientamento energetico, design e progettazione di allestimenti, web design, dinamiche di digitalizzazione, valorizzazione, virtualizzazione e fruizione del patrimonio, management dei beni culturali e marketing del no profit).

Centrali nelle politiche europee risultano i temi della partecipazione e dell'accesso ampliato, come dichiarato nel *Quadro d'azione europeo sul patrimonio culturale*, pubblicato nel maggio 2019. Il documento, incentrato sui temi della sostenibilità e dell'innovazione, raccomanda il coinvolgimento di un pubblico sempre più ampio anche ricorrendo all'uso di strumenti digitali e all'abbattimento di ogni tipo di barriere (fisica, economica e cognitiva). I pilastri fondamentali del documento sono cinque (inclusione, sostenibilità, resilienza, innovazione, partenariato) e perseguono in sintesi i seguenti obiettivi:

1. garantire l'accesso e il coinvolgimento più ampio possibile del pubblico al patrimonio culturale, sia eliminando barriere fisiche, economiche e cognitive, sia ricorrendo all'uso di idee e tecnologie innovative e ai mezzi digitali per l'accessibilità online;

2. rigenerare le città e le regioni attraverso il restauro intelligente del patrimonio culturale, il riutilizzo adattativo degli edifici con valenza culturale e la ricerca di equilibrio e sinergie tra turismo culturale e fruizione sostenibile del patrimonio culturale e naturale;
3. contrastare il traffico illecito di beni culturali, aumentare la qualità degli interventi fisici sul patrimonio e proteggere il patrimonio culturale dai disastri naturali e dai cambiamenti climatici;
4. perfezionare la qualità degli interventi di conservazione e restauro favorendo l'uso di tecnologie innovative (come la realtà virtuale o aumentata) e di strumenti digitali (come la scansione 3D) per facilitare la fruizione e l'interazione del pubblico con il patrimonio culturale;
5. incrementare la cooperazione e la condivisione delle scelte.

Analoghi obiettivi di sostenibilità sociale ed economica sono ribaditi nella *Comunicazione della Commissione «Una nuova agenda europea per la cultura»* [COM(2018) 267 final].

L'Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nell'anno 2021 e per il triennio 2021-2023 del MiC (6.4.2021), oltre agli obiettivi di tutela e messa in sicurezza del patrimonio culturale e al sostegno alle imprese creative e del settore turismo, individua come assolutamente nevralgiche le azioni tese a promuovere:

- lo sviluppo della cultura e la valorizzazione del patrimonio culturale mediante il consolidamento del ruolo strategico dei luoghi della cultura;
- l'accessibilità e il potenziamento del digitale e delle tecnologie innovative utili a garantire nuove forme di accesso alle attività culturali.

L'obiettivo di supportare il processo di digitalizzazione dei musei, ampiamente sottolineato negli strumenti comunitari, è ribadito anche nel *Piano Triennale per la Digitalizzazione e l'Innovazione dei Musei*, pubblicato ad agosto 2019. Il piano, oltre a proporsi come uno strumento utile a supportare il processo di digitalizzazione dei musei, rappresenta un utile punto di riferimento per l'avvio del Sistema Museale Nazionale. La costruzione del sistema museale ha l'obiettivo di collegare in rete i circa 5.000 musei italiani e favorirne la conoscenza, la fruizione e la sostenibilità nella gestione, sulla base di *standard* di qualità definiti dal [Decreto ministeriale 21 febbraio 2018](#), n. 113. Gli obiettivi perseguiti dal Piano sono:

- migliorare la capacità di tutti i musei aderenti al Sistema Museale Nazionale di gestire il patrimonio, sia incrementando l'efficacia e l'efficienza dei processi di tutela (conservazione, sicurezza, catalogazione), sia stimolando nuovi percorsi di valorizzazione (creazione di modelli digitali in grado di rappresentare il bene, di facilitarne l'accesso e la distribuzione);
- migliorare la capacità dei musei di proporre il patrimonio culturale ai propri interlocutori, sia in termini di esposizione e narrazione delle opere, sia in termini di commercializzazione di servizi correlati;
- rendere i musei spazi di condivisione con visitatori e studiosi, attivando nuove forme di scambio, comunicazione, accesso e fruizione dei dati relativi al patrimonio, mediate soluzioni tecnologiche e online;
- offrire strumenti per affrontare il tema dell'accessibilità in un'ottica di sistema, in cui l'inclusione attiva è promossa già nelle fasi di progettazione e la fruizione è parte integrante del processo di gestione del bene;
- attivare azioni e stimolare le imprese e il mondo produttivo privato ad offrire prodotti e servizi a valore aggiunto.

L'obiettivo della digitalizzazione, previsto in quasi tutti documenti di indirizzo e pianificazione, è posto non in termini di contrapposizione tra un supporto di lettura e di informazione tradizionale e uno tecnologico e digitale, ma come possibilità di rendere disponibile a una platea più ampia la grande quantità di risorse e contenuti digitali per l'istruzione, l'apprendimento e la valorizzazione del patrimonio culturale.

Il quadro metodologico di riferimento per l'azione del servizio per la digitalizzazione del patrimonio è il documento strategico *Servizio per la Digitalizzazione del Patrimonio Culturale Digital Library*, del Ministero

dei beni e delle attività culturali e del turismo (D.M. 23 gennaio 2017). Il documento sostiene l'affermazione del *web* come strumento di produzione, accesso, condivisione e gestione del patrimonio culturale e raccomanda l'assunzione del digitale come dimensione di contesto, entro cui inquadrare forme di consumo culturale (*digital storytelling, social gaming, didattica multimediale, contesti digitali, realtà aumentata*), gli strumenti di analisi (*big data, social data, behavioural tracking*) e i canali di comunicazione e promozione.

Anche il *Piano nazionale per l'educazione al patrimonio culturale*, pubblicato dalla Direzione generale Educazione, ricerca e istituti culturali del Ministero della cultura nel 2021, persegue obiettivi di: progettazione educativa; attività di formazione; potenziamento del digitale; miglioramento dell'accessibilità fisica, senso-percettiva, culturale, cognitiva e digitale.

La consapevolezza che i settori cultura e turismo rappresentano componenti essenziali dell'economia nazionale in grado di generare crescita e occupazione, ha generato il *Piano Stralcio per l'area tematica "Cultura e Turismo"*, approvato con delibera CIPE 3/2016. Il Piano costituisce un importante tassello della programmazione strategica con l'obiettivo di valorizzare l'interdipendenza tra cultura e turismo e attivare strategie sinergiche orientate verso uno sviluppo sostenibile dei territori in termini sociali, economici e ambientali.

La nuova programmazione del Piano *"Cultura e Turismo"*, approvato con Delibera CIPE n.10 del 2018, mira a consolidare il sistema dell'offerta culturale e turistica, sviluppare una maggiore sinergia con il territorio e le città mettendo al centro dell'azione pubblica la valorizzazione culturale quale motore di sviluppo e competitività. In particolare, il Piano prevede: progetti pilota integrati di riqualificazione dei centri storici urbani e del patrimonio pubblico basati sulla valorizzazione culturale; azioni di promozione relativi a specifiche manifestazioni, produzioni e co-produzioni (prodotti audiovisivi) nazionali ed internazionali; interventi che, facendo leva sull'identità culturale e sull'offerta turistico-culturale, siano capaci di aumentare l'attrattività turistica e generare lo sviluppo sostenibile dei territori.

Gli stessi obiettivi sono ribaditi dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* che attribuisce alla cultura un ruolo rilevante per lo sviluppo ed il rinnovamento del Paese. Il PNRR sostiene gli interventi di digitalizzazione e quelli tesi a garantire la fruizione del patrimonio culturale. Alla dimensione 4.0 del turismo e della cultura il PNRR dedica la terza componente della prima missione: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo. In questo ambito è delineata la misura specifica dedicata al patrimonio culturale per la prossima generazione (M1C3.1), con investimenti volti a:

- favorire la creazione di un patrimonio digitale della cultura, attraverso la configurazione di infrastrutture e lo sviluppo di servizi;
- aumentare l'accessibilità per effetto del superamento delle barriere architettoniche, senso-percettive, culturali e cognitive;
- migliorare la qualità progettuale anche attraverso efficaci azioni formative indirizzate ai professionisti del settore.

Il PNRR destina altre risorse al potenziamento dell'attrattività dei borghi, alla protezione e valorizzazione dell'architettura e del paesaggio rurale, alla valorizzazione dei parchi e dei giardini storici, al miglioramento dell'efficienza energetica dei luoghi della cultura e alla sicurezza sismica.

Gli obiettivi di sostenibilità del patrimonio culturale (tutela, educazione, coesione, occupazione) e le necessità di digitalizzazione e fruizione, considerati nei documenti finora esaminati, sono ribaditi a livello regionale nel *Piano integrato cultura 2021*, approvato con DGR n.113 del 31.03.2021. Il piano intende la fruizione del bene culturale quale esperienza attiva di conoscenza e sperimentazione dell'identità locale in cui il bene culturale è inserito e sostiene l'introduzione, nei sistemi di gestione e godimento del patrimonio culturale, di soluzioni ICT capaci di trasformare in maniera radicale le modalità di fruizione e diffusione della conoscenza del patrimonio culturale regionale.

La tutela, valorizzazione e sostenibilità del patrimonio culturale e del paesaggio e lo sviluppo del turismo sostenibile, sono obiettivi perseguiti anche dal *PR Calabria 21 – 27* con gli OP:

- OP 4 (*vi*-rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale);
- OP 5 (*i* - promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane; *ii* - promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane).

La breve disamina dei principali documenti di riferimento rivela che l'accessibilità e la digitalizzazione sono obiettivi fondamentali da conseguire.

Le analisi di seguito proposte relative al patrimonio culturale calabrese rivelano che molto ancora è necessario fare, per migliorare l'accessibilità fisica, senso-percettiva, culturale, cognitiva e digitale del patrimonio culturale. Emerge inoltre la necessità di intervenire sulla qualità progettuale degli interventi di conservazione e restauro, che non sempre prevedono l'uso di tecnologie innovative (come la realtà virtuale o aumentata) e di strumenti digitali (come la scansione 3D) idonei a facilitare la fruizione e l'interazione del pubblico con il patrimonio culturale.

3.2.a Risultati delle analisi

Le analisi di seguito proposte mirano a verificare la dotazione di risorse culturale presente sul territorio regionale e, in particolare, nei piccoli comuni individuati dallo studio come turistici o attrattivi. Successivamente è indagato il livello di accessibilità e l'offerta di servizi, anche di tipo digitale, presenti nei musei calabresi.

Dotazione di risorse culturali

Il patrimonio culturale calabrese, costituito da una ricca e varia componente materiale e da una significativa componente immateriale (patrimonio etno - antropologico), è presente su gran parte del territorio regionale e, in particolare, nei piccoli centri lungo le coste o nei borghi attestati sui crinali e nelle aree del sistema montuoso calabrese (vedi mappa Comuni per categoria e concentrazione di beni culturali).

Significativa è la dotazione regionale di siti, aree e parchi archeologici, localizzati nel 50% dei casi in piccoli comuni (vedi tabella 3.2.a.1), che vedono un totale di oltre 4.000 ettari di territorio sottoposto a vincolo. Quasi il 30% di questi siti archeologici sono stati nel tempo oggetto di finanziamenti regionali che hanno permesso di acquisire elementi di conoscenza e migliorare le condizioni di sicurezza, accesso e fruibilità.

Particolarmente rilevante risulta essere il patrimonio architettonico militare presente sia tra le rovine delle città magno - greche, sia nelle zone collinari (400 impianti fortificati di cui 262 censiti). Le fortificazioni, in alcuni casi purtroppo ridotte allo stato di rudere, sono testimonianza del sistema di difesa e controllo della costa avviato in epoca normanna, mantenuto e ampliato sotto il regno di Federico II e durante le dominazioni angioina e aragonese. Circa il 10% di questo patrimonio è stato oggetto di finanziamenti regionali che hanno contribuito alla tutela del bene e hanno vincolato la destinazione di uso a attività culturali fruibili dalla comunità locale e dai turisti.

Sul territorio regionale sono inoltre presenti oltre 200 strutture museali, in gran parte di proprietà comunale. Al momento risultano aperti e fruibili, seppure con diverse modalità, 190 musei, di questi 104 insistono nei piccoli comuni (pari al 54,73% dei musei osservati). A eccezione delle strutture di importanza e competenza nazionale e poche altre realtà che si sono avviate verso un processo di qualificazione, questa

offerta è caratterizzata da una polverizzazione di strutture di dimensioni medio-piccole che presentano una grande differenziazione relativamente al valore delle raccolte ed all'organizzazione.

Completano l'offerta culturale regionale: le aree di archeologia industriale, in buona parte concentrate nei piccoli comuni delle Serre (VV); il patrimonio architettonico civile e religioso (1.521 edifici censiti di elevato interesse); i centri storici e i borghi di particolare pregio, che nel 63,87% dei casi sono riferibili a piccoli comuni.

Rilevante è, infine, la riconoscibilità di aree popolate dalle minoranze etniche (albanesi, grecanici, valdesi occitani), concentrate in 39 comuni, 36 dei quali (pari al 92,30%) sono comuni con non più di 5.000 residenti.

Oltre mille beni di questo ricco e vario patrimonio culturale materiale (siti archeologici, musei, castelli, torri costiere, edifici civili e religiosi di pregio) sono stati individuati in un precedente studio del Nucleo³ come i più significativi per la realtà regionale. L'individuazione dei beni è stata effettuata con il contributo del Segretariato Regionale del Ministero della Cultura per la Calabria (di seguito Segretariato) e dei competenti Dipartimenti regionali. Il Nucleo ha successivamente provveduto a georeferire tutti i beni individuati come i più significativi e ha censito oltre 300 beni riferiti a musei (190), castelli (90) e aree/siti/parchi archeologici (56).

La verifica della localizzazione di questo patrimonio rivela che la maggior parte (il 58,18% dei beni osservati) è presente nei piccoli comuni con popolazione minore/uguale a 5.000 abitanti (vedi tabella 3.2.a.1).

Tabella 3.2.a.1 Distribuzione del patrimonio culturale per tipologia di beni e per categorie di Comuni

Tipologia di bene presente	Classificazione dei Comuni								
	Piccoli Comuni Turistici		Piccoli Comuni Attrattivi		Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi		Comuni con oltre 5.000 Abitanti a gennaio 2022		Totale
	N	%	N	%	N	%	N	%	N
Edifici di pregio	198	25,28	128	16,35	136	17,37	321	41,00	783
Aree/siti/parchi archeologici	13	23,21	7	12,5	8	14,29	28	50	56
Castelli	26	29,00	13	14,44	18	20,00	33	36,66	90
Musei	44	23,16	35	18,42	25	13,16	86	45,26	190
Totale	281	25,11	183	16,35	187	16,71	468	41,82	1.119

Fonte: Elaborazione Nucleo

In particolare, l'analisi della consistenza e presenza del patrimonio riferito a edifici di pregio, musei, castelli e aree archeologiche, distinta per tipologie di beni e per classi di valore dei piccoli comuni (vedi tabella 3.2.a.1), rivela che:

- Il 59% degli edifici di pregio civili e religiosi sono localizzati nei comuni al di sotto di 5.000 abitanti e un quarto di detto patrimonio insiste nei comuni individuati dallo studio come turistici (vedi grafico 3.2.a.1);
- il 50% delle 56 aree archeologiche esaminate insistono nei piccoli comuni. In particolare, il 23,21% è presente nei piccoli comuni individuati dallo studio come turistici e il 12,5% nei piccoli comuni classificati come attrattivi (vedi grafico 3.2.a.2);
- il 63,34% dei 90 castelli esaminati è presente nei piccoli comuni, 26 (pari al 29%) si trovano nei piccoli comuni turistici e 13 (corrispondenti al 14,44%) nei piccoli comuni attrattivi (vedi grafico 3.2.a.3);
- oltre la metà (54,74%) dei 190 musei e degli istituti similari esaminati sono presenti nei piccoli comuni, e di questi il 23,2% ricade nei comuni turistici e il 18,42 nei comuni attrattivi (vedi grafico 3.2.a.4).

³ Studio propedeutico all'individuazione delle aree di attrazione culturale di rilevanza strategica.

Grafico 3.2.a.1 Distribuzione percentuale edifici di pregio per categoria di comune

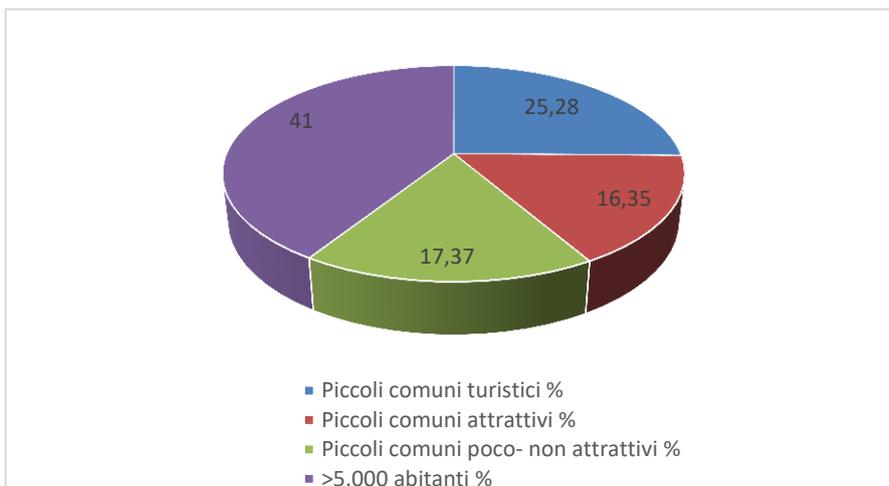


Grafico 3.2.a.2 Distribuzione percentuale aree/siti/parchi archeologici per categoria di comune

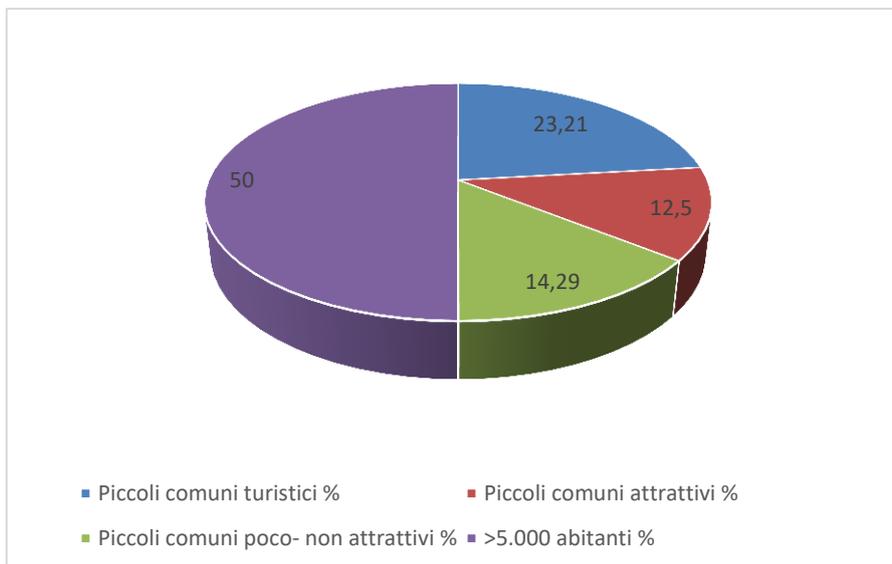


Grafico 3.2.a.3 Distribuzione percentuale castelli per categoria di comune

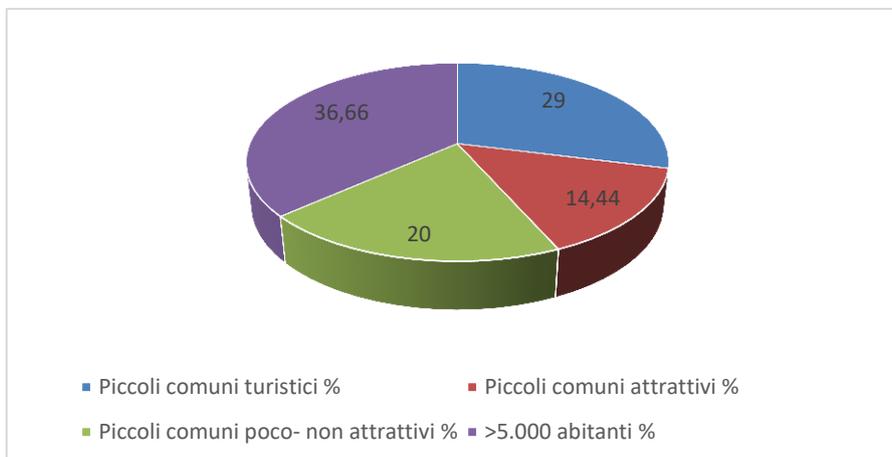
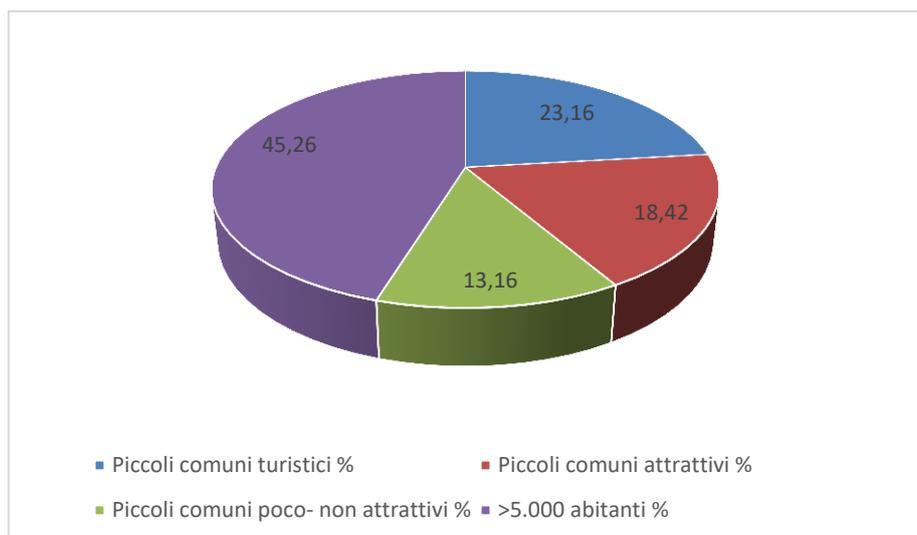


Grafico 3.2.a.4 Distribuzione percentuale di musei e istituti simili per categoria di comune



Negli anni molti dei beni considerati sono stati oggetto di numerosi e ripetuti interventi di restauro e conservazione che non sempre hanno restituito alla collettività la fruizione del bene.

L'analisi della dotazione di servizi e dei modelli di organizzazione e gestione adottati dal sub-insieme di beni individuati come i più significativi (90 strutture fortificate, 190 musei/istituti e 56 siti/ aree/parchi archeologici) rivela ampi margini di miglioramento sia dell'accessibilità, sia dei servizi per la fruizione attivati. A eccezione, infatti, di alcuni beni, perlopiù presenti nelle aree urbane e spesso di proprietà statale, dotati di strutture e attrezzature per la fruizione, la didattica e l'accoglienza, buona parte dei beni esaminati, accessibili spesso gratuitamente, mancano di un piano di gestione sostenibile e dei servizi necessari per la valorizzazione e la fruizione, quali: guide audio/video, postazioni multimediali, percorsi dedicati ai bambini, accessori come guardaroba bookshop o caffetteria, servizi di accoglienza e di orientamento alla visita, servizi on – line (sito web, applicazioni web e biglietteria on line), servizi a supporto dei disabili, archivi documentali, laboratori di restauro o didattici, aree di parcheggio dedicate.

Questo stato di cose determina l'esclusione dalla fruizione culturale di ampie fasce della popolazione locale e turistica e conseguentemente un indice di domanda culturale dei musei e istituti simili, statali e non statali, tra i più bassi registrati in Italia (seguito solo da Abruzzo e Molise). Inoltre, l'analisi temporale dell'indice di domanda mostra che questo regredisce nel tempo (dal 2015 al 2019 passa da 10,3 a 7,1), al contrario di quanto accade nel Mezzogiorno, dove l'andamento dell'indicatore mostra un comportamento simile al dato Italia (cresce al partire dal 2011 passando da 15,3 a 20,3).

Oltre ai problemi generati dal degrado fisico e dalla bassa valorizzazione del patrimonio culturale, è necessario segnalare che una quota consistente del patrimonio culturale materiale calabrese insiste su aree in via di abbandono e/o soggette a rischio sismico molto elevato, rischio frana, erosione costiera e idraulico. Dei 5.020 beni culturali calabresi censiti da ISPRA per il 2021, 884 (pari al 17,7%) risultano essere in aree a pericolosità da frana, 200 (circa il 4%) a rischio idraulico elevato e 11,4% a rischio alluvioni.

Anche gli indicatori relativi alla spesa corrente mostrano valori deludenti. Il dato di spesa corrente registrato in Calabria nel 2018, pari a 8,2 euro pro-capite, pur se in linea con quello riscontrato nel Mezzogiorno (8,9 euro pro capite) è decisamente inferiore a quello medio italiano (19,4).

È evidente che molto è ancora necessario fare per rimuovere le criticità esistenti e assicurare la gestione sostenibile, la fruizione e la valorizzazione anche economica di questo ricco patrimonio che, se correttamente tutelato e valorizzato, può facilitare la creazione di attività culturali, creative e turistiche capaci di generare occupazione e reddito.

Musei e istituzioni similari

Al fine di meglio comprendere la qualità dell'offerta culturale, il livello dei servizi web e delle attività digitali disponibile presso il patrimonio culturale regionale, si è provveduto ad analizzare i dati dell'indagine Istat del 2019 sui musei e le istituzioni similari. La scelta di osservare i dati Istat riferiti al 2019 è determinata dalla necessità di neutralizzare gli effetti negativi generati sulla domanda culturale dalla pandemia da Sars Covid 2019 che, al fine di ridurre/contenere il contagio, ha imposto la temporanea chiusura al pubblico delle strutture museali.

I dati osservati presentano lacune informative dovute alla incompleta compilazione del questionario di indagine (risposte mancanti) e alla mancata partecipazione all'indagine di musei/istituti attivi.

Al fine di colmare, nei limiti del possibile, le carenze informative riscontrate nel *data set* Istat si è proceduto a:

1. confrontare i dati dell'indagine Istat 2019 con quelli pubblicati nel 2015 e verificare la reale esistenza e fruibilità del museo/istituto. Tale verifica è stata condotta avvalendosi delle competenze e del contributo offerto dal Segretariato regionale.
2. verificare la presenza su internet di tutti i 190 musei regionali risultati attivi e aggiornare al 2022 la sezione *F servizi Web*, presente sul questionario di indagine Istat.

Gli esiti di questo paziente lavoro *desk* condotto dal Nucleo hanno permesso di:

- verificare l'incremento del numero di musei/istituti attivi sul territorio regionale, dal 2015 ad oggi si è passati da 166 a 190 musei/istituti;
- aggiornare al 2022 i dati relativi ai servizi web e ai livelli di digitalizzazione presenti presso le strutture museali.

L'analisi dei dati riferita, in particolare, alle strutture presenti nei piccoli comuni, rivela che:

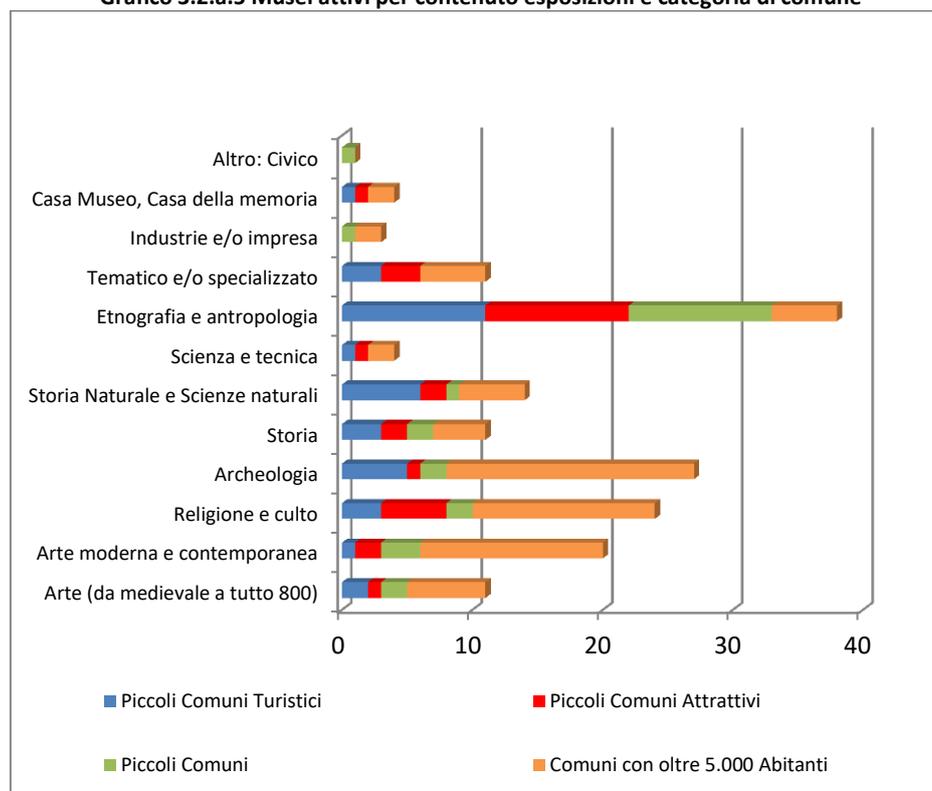
- 104 dei 190 musei e istituti similari regionali (pari al 54,74%) sono presenti nei piccoli comuni;
- dei 104 musei e istituti similari presenti nei piccoli comuni, 90 (pari all'86,54%) sono musei, 6 (pari al 5,76%) sono aree o parchi archeologici, 8 (corrispondente all'7,7%) sono monumenti o complessi monumentali;
- i 90 musei, censiti nei piccoli centri, sono in molti casi di piccole dimensioni. Il contenuto delle esposizioni si riferisce prevalentemente a: etnografia e antropologia (33 musei su 90 osservati, corrispondente al 36,66%); arte sacra (10 musei pari al 11,11%); storia naturale e scienze naturali (10%); archeologia (8,9%) (vedi tabella 3.2.a.2 e grafico 3.2.a.5);
- il 67% dei musei/istituti presenti nei piccoli centri sono aperti al pubblico con orari prestabiliti, la restante parte è fruibile solo su richiesta;
- il 65% dei musei/istituti censiti nei piccoli centri sono fruibili a titolo completamente gratuito;
- circa il 37% dei musei/istituti dispongono di strutture per i visitatori disabili, circa la metà di questi sono musei/istituti presenti nei piccoli comuni (vedi tabella 3.2.a.3 e grafico 3.2.a.6);
- solo 49 musei/istituti sono dotati di connessione *wi-fi* gratuita nell'area espositiva, e 25 di questi sono musei/istituti presenti nei piccoli comuni (vedi tabella 3.2.a.3 e grafico 3.2.a.6);
- bassissima è la percentuale dei musei/istituti che risponde di possedere spazi e strutture per l'infanzia (13,16%). Tale percentuale è ancora più bassa se si osservano i soli musei/istituti presenti nei piccoli comuni (4,2%) (vedi tabella 3.2.a.3 e grafico 3.2.a.6).

Tabella 3.2.a.2 Musei per contenuto delle esposizioni e categorie di comuni al 2019

Tipologia di Museo	Piccoli Comuni Turistici	Piccoli Comuni Attrattivi	Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi	Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022	Totale
Arte (da medievale a tutto 800)	2	1	2	6	11
Arte moderna e contemporanea	1	2	3	14	20
Religione e culto	3	5	2	14	24
Archeologia	5	1	2	19	27
Storia	3	2	2	4	11
Storia Naturale e Scienze naturali	6	2	1	5	14
Scienza e tecnica	1	1	0	2	4
Etnografia e antropologia	11	11	11	5	38
Tematico e/o specializzato	3	3	0	5	11
Industrie e/o impresa	0	0	1	2	3
Casa Museo, Casa della memoria	1	1	0	2	4
Altro: Civico	0	0	1	0	1
Totale	36	29	25	78	168

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Grafico 3.2.a.5 Musei attivi per contenuto esposizioni e categoria di comune



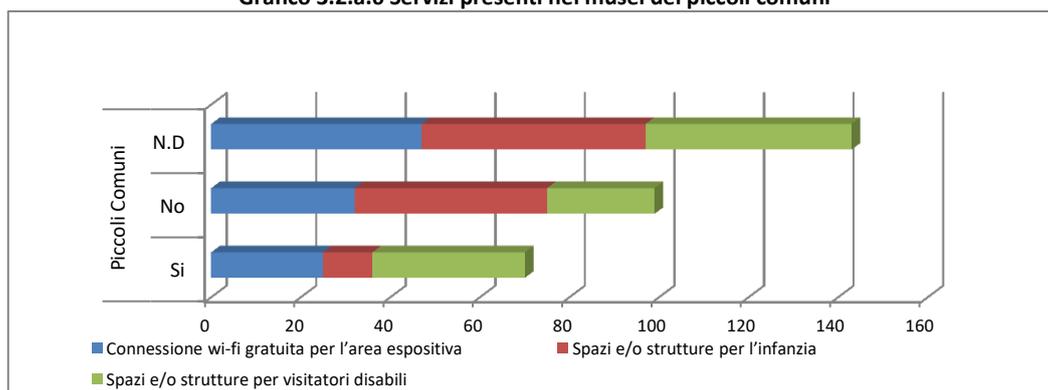
Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat (censimento 2019)

Tabella 3.2.a.3 Servizi presenti nei musei/istituti per categoria di Comuni nel 2019

Tipologia di Museo	Piccoli Comuni			Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022			Totale
	Si	No	N.D	Si	No	N.D	SI
Connessione <i>wi-fi</i> gratuita per l'area espositiva	25	32	47	24	32	30	49
Spazi e/o strutture per l'infanzia	11	43	50	14	41	31	25
Spazi e/o strutture per visitatori disabili	34	24	46	36	22	28	70

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

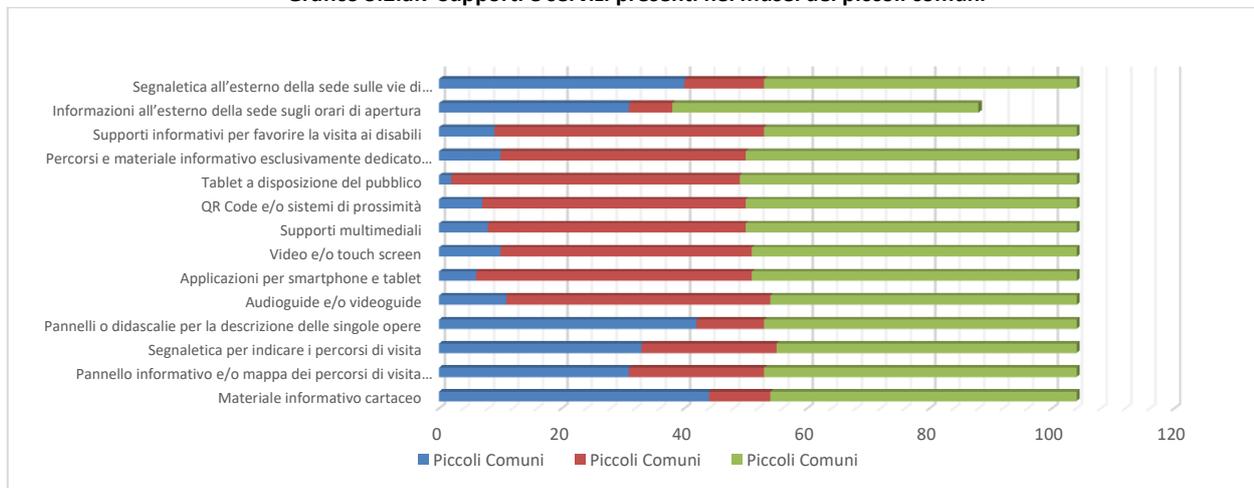
Grafico 3.2.a.6 Servizi presenti nei musei dei piccoli comuni



Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Molto alta è la percentuale di mancate risposte o risposte negative relativamente alla sezione H della rilevazione, riferita a supporti, servizi alla fruizione e attività (vedi tabella 3.2.a.4). Tale percentuale, già scarsa, si riduce ancora quando si osservano i musei/istituti presenti nei piccoli comuni (vedi grafico 3.2.a.7). I supporti alla visita maggiormente disponibili risultano essere: materiale informativo cartaceo, pannelli e didascalie per la descrizione delle singole opere, informazioni all'esterno della sede sugli orari di visita e segnaletica sulle vie di avvicinamento alla struttura, pannello informativo e/o mappa dei percorsi di visita all'ingresso, segnaletica per indicare i percorsi di visita. L'attività prevalentemente offerta risulta essere la visita guida, indicata come presente in 32 musei/istituti.

Grafico 3.2.a.7 Supporti e servizi presenti nei musei dei piccoli comuni



Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Tabella 3.2.a.4 Supporti alla fruizione presenti nei Musei/Istituti per Categoria di Comuni nel 2019

Tipologia di Museo	Piccoli Comuni			Oltre 5000 abitanti a gennaio 2022			Totale
	Si	No	N.D	Si	No	N.D	SI
Materiale informativo cartaceo	44	10	50	47	4	35	91
Pannello informativo e/o mappa dei percorsi di visita all'ingresso	31	22	51	35	16	36	66
Segnaletica per indicare i percorsi di visita	33	22	49	36	21	29	69
Pannelli o didascalie per la descrizione delle singole opere	42	11	51	47	3	36	89
Audioguide e/o videoguide	11	43	50	10	43	33	21
Applicazioni per <i>smartphone</i> e <i>tablet</i>	6	45	53	10	39	37	16
Video e/o <i>touch screen</i>	10	41	53	17	31	38	27
Supporti multimediali	8	42	54	15	34	37	23
QR Code e/o sistemi di prossimità	7	43	54	14	34	38	21
Tablet a disposizione del pubblico	2	47	55	5	21	38	7
Percorsi e materiale informativo esclusivamente dedicato ai bambini	10	40	54	11	39	36	21
Supporti informativi per favorire la visita ai disabili	9	44	51	13	42	31	22
Informazioni all'esterno della sede sugli orari di apertura	31	7	50	48	10	28	79
Segnaletica all'esterno della sede sulle vie di avvicinamento alla struttura	40	13	51	40	11	35	80

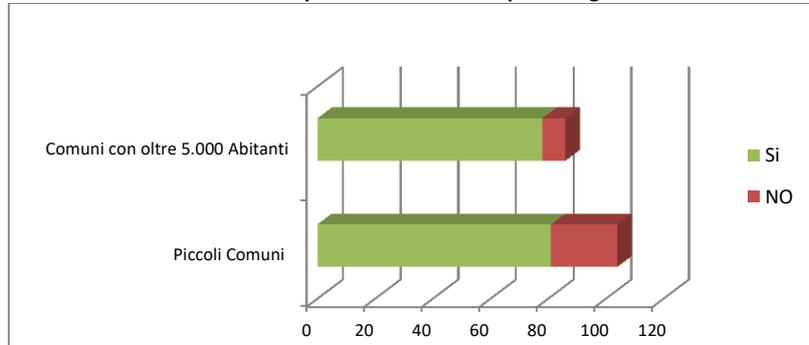
Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

L'analisi dei dati relativi alla sezione F riferita a servizi Web, aggiornata dal Nucleo al 2022 per tutte le strutture museali e le istituzioni similari, rivela, inoltre, che:

- solo il 16,31% dei musei/istituti non sono presenti su internet, gran parte di questi (il 74,19%) sono strutture censite nei piccoli comuni (vedi grafico 3.2.a.8);
- dei 159 musei/istituti presenti su internet, solo il 40,25% dispone di un sito proprio e solo il 37,10% gestisce direttamente il proprio sito (vedi grafico 3.2.a.9);
- 81 dei 159 musei/istituti presenti su internet (pari al 51% dei casi) sono censiti nei piccoli comuni, di questi solo 27 (pari al 33,33%) dispongono di un sito proprio, che nel 74% dei casi è gestito autonomamente;
- il portale messo a punto dal Ministero della Cultura garantisce la visibilità su internet al 41,5% dei musei o istituti similari presenti su internet, ma sprovvisti di un proprio sito. L'informazione presente sul portale del MiC, spesso non aggiornata, si limita a informazioni generiche, quali indirizzo, numero di telefono, tipologia di istituto e delle collezioni esposte, mappe digitali e/o coordinate geografiche per localizzare la sede;
- pochi siti web sono ricchi di contenuti e presentano informazioni aggiornate (vedi grafico 3.2.a.10). L'informazione prevalentemente riguarda: modalità di accesso (indirizzo presente in tutti i siti), coordinate geografiche o mappe digitali per localizzare la sede (presente su 104 siti), informazioni su eventi o mostre temporanee (oltre il 38% dei casi osservati) e attività laboratoriali (circa nel 29% dei casi), possibilità di prenotare visite (circa nel 33% dei siti) e accedere ai social media (nel 29,55% dei siti);
- solo meno del 14% dei siti forniscono informazioni sulle attività di ricerca svolte e sui progetti di collaborazione o partenariato con terzi (reti e/o circuiti museali e turistici);

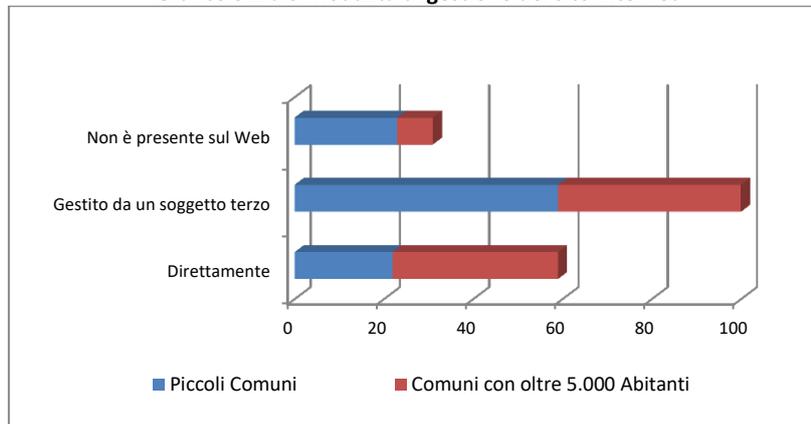
- solo circa il 12% dei siti offre la possibilità di effettuare tour virtuali, e di questi circa il 37% dei casi si riferisce a istituti presenti nei piccoli comuni;
- il 61% dei musei e delle istituzioni similari è presente sui social media, e di questi circa il 46% si riferisce a musei censiti nei piccoli comuni.

Grafico 3.2.a.8 Musei presenti su internet per categoria di comuni



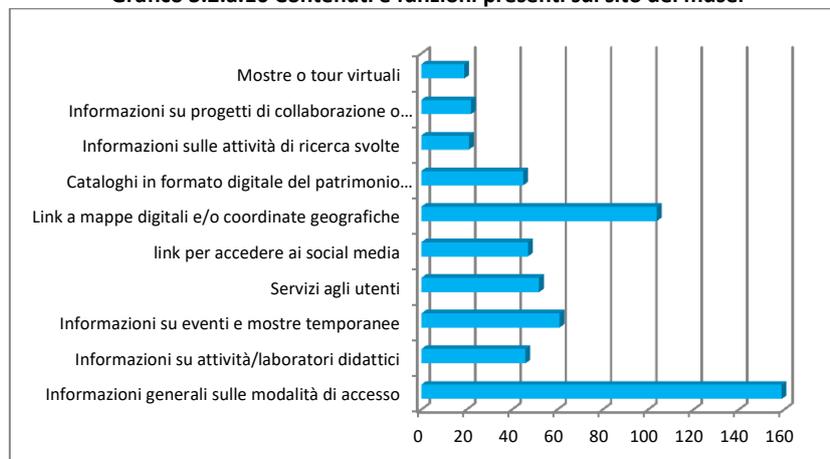
Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Grafico 3.2.a.9 Modalità di gestione del sito internet



Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

Grafico 3.2.a.10 Contenuti e funzioni presenti sul sito dei musei



Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Istat

L'analisi della sezione sulle attività digitali relativa a tutti i musei/istituti rivela che:

- solo poco più del 18% dei musei/istituti rispondenti hanno provveduto a digitalizzare le proprie collezioni: di questi il 31,42% è presente nei piccoli comuni;
- il motivo della mancata digitalizzazione è da attribuirsi nella maggior parte dei casi alla carenza di risorse economiche o alla carenza di personale;
- i principali motivi dichiarati a sostegno della digitalizzazione sono nell'ordine: una più efficiente gestione dei beni e delle collezioni; finalità scientifiche di studio e ricerca; rendere più accessibili le informazioni; preservare i beni e le collezioni originali;
- le collezioni digitalizzate sono accessibili sul proprio sito web e sui *social media*.

L'analisi dei dati dimostra che molto deve essere ancora fatto in termini di comunicazione, promozione e valorizzazione, sia nei musei/istituti presenti nelle aree urbane più grandi, sia in quelli presenti nei piccoli comuni. L'accessibilità e il potenziamento del digitale e delle tecnologie innovative utili a garantire nuove forme di accesso alle attività culturali è insufficiente, pertanto, risulta ancora lontano il conseguimento degli obiettivi di accessibilità e digitalizzazione previsto nelle norme e nei programmi comunitari, nazionali e regionali.

Inoltre, i servizi web sono ancora carenti, in quanto nella maggior parte dei casi l'informazione presente non è aggiornata, è essenziale e non promuove adeguatamente la struttura. Il ricorso alla digitalizzazione e ai tour virtuali, utili per promuovere le strutture e incentivare le visite, è ancora fortemente limitato.

Non esiste inoltre una comunicazione sul web dell'offerta culturale proposta dai territori strutturata in modo adeguato e facilmente riscontrabile.

3.3.a Interventi utili per migliorare l'attrattività

Al fine di preservare i valori identitari, ridurre i fattori di criticità e vulnerabilità dei beni culturali e potenziare il ruolo che l'offerta culturale gioca per l'attrattività, non solo turistica, dei piccoli centri, è necessario:

- mettere in sicurezza il patrimonio culturale;
- promuovere la gestione sostenibile dei beni, anche al fine di migliorarne i livelli e le modalità di accesso;
- garantire i servizi minimi e rimuovere le barriere fisiche esistenti;
- arricchire, migliorare e innovare le attività proposte (visite guidate e virtuali, laboratori didattici, circuiti museali, presentazioni di libri e artisti, *talks* con i curatori) e i servizi alla fruizione (spazi e strutture per l'infanzia, connessione *wi-fi* gratuita, pannelli informativi, applicazioni per *smartphone* e *tablet*, supporti multimediali e supporti informativi per i disabili, audioguide e videoguide, segnaletica all'interno e all'esterno della sede e sulle vie di avvicinamento), oggi nella gran parte dei casi estremamente carenti, al fine di ridurre/rimuovere le barriere cognitive;
- favorire i progetti di comunicazione e promozione del patrimonio culturale, meglio se integrati e capaci di valorizzare tutta l'offerta culturale presente nei comuni turistici e nelle immediate vicinanze;
- sostenere le imprese dell'industria culturale e creativa al fine di arricchire l'offerta culturale e creare reddito e occupazione.

È necessario inoltre, rivedere i piani di gestione che, oltre a considerare azioni utili al contenimento dei costi, i dati dei visitatori e gli eventuali introiti della bigliettazione, dovrebbe esplorare la multidimensionalità del valore culturale, promuovere collaborazioni con artisti, ricercatori e istituzioni di governo locale e regionale (Università, Accademia di Belle Arti, mondo dell'associazionismo), interrogandosi sulla capacità di innovare l'offerta culturale attraverso l'ideazione, l'organizzazione e la co-creazione di eventi dal contenuto innovativo rispetto all'offerta culturale tradizionale.

Accanto ai tradizionali temi legati ai distretti culturali, ai musei e al patrimonio culturale tangibile e intangibile, la digitalizzazione assume un ruolo nuovo e criticamente importante, dato il suo impatto sulla comunicazione, promozione, produzione e consumo dell'offerta culturale.

Determinante per la promozione e valorizzazione dell'offerta culturale locale è l'utilizzo efficace e mirato della comunicazione online, da sviluppare sia con la costruzione di siti, sia attraverso i canali *social* (*Facebook, Instagram, Twitter, YouTube e Whatsapp*).

L'emergenza Covid, che ha interrotto temporaneamente i flussi dei visitatori in presenza, ha anche offerto l'occasione per sostenere e considerare i vantaggi della trasformazione digitale che può garantire nuove modalità di fruizione culturale e di cooperazione nelle reti lunghe dello spazio virtuale.

Nei piccoli comuni, dove spesso la notorietà del patrimonio culturale e dell'offerta culturale è poco evidente, la comunicazione *online* dell'offerta culturale ha un ruolo strategico e per essere efficace dovrebbe essere associata alla promozione dell'intero territorio e coordinata a livello comunale o meglio ancora regionale. A tal fine, utili possono essere tavoli di coordinamento tesi a costruire calendari condivisi di iniziative e eventi culturali e attivare sinergie, contatti e promozioni comuni.

3.b Turismo

3.1.b Quadro di riferimento normativo e programmatico

L'interesse per la transizione verso un turismo sostenibile, intensificato a seguito degli impatti negativi determinati dal sovraffollamento turistico in alcune destinazioni, ha potenziato il ruolo dell'Agenda 2030 nell'orientare le politiche per un turismo sostenibile. In particolare, con riferimento agli SDGs, l'UNWTO ha raccomandato cinque aree chiave sulle quali concentrarsi affinché il turismo possa dare un contributo significativo e sistemico allo sviluppo sostenibile:

- crescita economica inclusiva e sostenibile;
- inclusione sociale, occupazione e riduzione della povertà;
- efficienza delle risorse, protezione ambientale e cambiamento climatico;
- valori culturali, diversità e patrimonio;
- comprensione reciproca, pace e sicurezza.

La Strategia dell'UE per il turismo sostenibile, definita nella Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2021 (2020/2038(INI)) e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea l'08.12.2021, considera il turismo un'attività trasversale con un ampio impatto sull'ambiente, sul clima, sull'economia dell'UE nel complesso e, in particolare, sulla crescita economica, sull'occupazione e sullo sviluppo sociale e sostenibile delle regioni. In ragione di ciò, la Strategia sollecita l'adozione di un approccio integrato ed efficiente del turismo, che tenga conto delle sinergie con settori quali l'agricoltura, i trasporti, la cultura, gli affari marittimi, lo sviluppo regionale, l'occupazione e il clima. Gli obiettivi chiave individuati in materia di sostenibilità, innovazione, competitività e attrazione sono:

- dare priorità all'uso dei mezzi di trasporto più sostenibili, garantire modi di trasporto più accessibili, anche per le persone con disabilità, assicurare l'interoperabilità e l'intermodalità dei sistemi di trasporto e delle biglietterie, rendere le regioni ultraperiferiche e le zone periferiche più accessibili per il turismo intraeuropeo e internazionale;
- prendere atto del legame esistente tra turismo sostenibile e patrimonio culturale, studiare la resilienza del patrimonio culturale e proteggerlo dai cambiamenti climatici e dall'eccesso di turismo;
- rispettare l'ecosistema marittimo e incoraggiare lo sviluppo sostenibile del turismo costiero e marittimo;
- sostenere il settore turistico nell'attuazione dei principi dell'economia circolare anche incentivando l'offerta di prodotti climaticamente neutri (energia pulita, ridurre l'uso di sostanze chimiche nocive e di plastica monouso, migliorare l'efficienza energetica del patrimonio edilizio turistico, facilitare il riciclo delle acque piovane e delle acque reflue domestiche, riciclare e prevenire la creazione di rifiuti);
- valorizzare le professioni di "artigianato artistico" e tradizionale anche all'interno della filiera del turismo;
- sostenere il contributo positivo apportato dal turismo rurale al mantenimento di un'agricoltura diversificata e su piccola scala, alla lotta contro le disuguaglianze sociali e alla creazione di opportunità di lavoro, al ricambio generazionale e all'inversione della tendenza allo spopolamento.

Gli obiettivi fissati dalla Strategia della UE per il turismo sostenibile sono presenti anche nel Parere del Comitato europeo delle regioni "Verso un turismo più sostenibile per le città e le regioni dell'UE", pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 02.02.2021. Quest'ultimo documento segnala inoltre:

- la necessità di un maggior sostegno al cicloturismo, che apporta benefici alle economie locali poiché si concentra su zone generalmente escluse dalle rotte turistiche convenzionali e si avvale di imprese e di servizi locali;
- l'importanza di promuovere un turismo marittimo costiero sostenibile, in cui siano potenziate le attività di osservazione e conservazione dell'ambiente marino e le attività sportive a basso impatto;
- il contributo del turismo ai fini dello sviluppo rurale, in termini di crescita e ricchezza di zone rurali meno sviluppate colpite dallo spopolamento, con terreni agricoli spesso a bassa produttività, ma comunque importanti per il valore ambientale, paesaggistico e per la tutela della biodiversità;
- l'opportunità di integrare nell'offerta turistica prodotti a chilometro zero;
- l'esigenza di valorizzare le aree naturali e protette e le potenzialità offerte dalla volta celeste come risorsa turistica (astroturismo);
- l'urgenza di disporre di tecnologie di telecomunicazione che offrano una connettività adeguata e l'importanza di utilizzare le tecnologie digitali basate sul 5G, sull'IA e sui megadati per fornire servizi turistici intelligenti, innovativi, sostenibili e scalabili, capaci di promuovere modelli di turismo nuovi, più efficienti, accessibili e inclusivi;
- la necessità di evitare i danni causati dal turismo eccessivo (superamento dei limiti di capacità fisica, ecologica, sociale, economica, psicologica e/o politica delle destinazioni), che determina un impatto negativo sull'ambiente sociale in cui si svolge l'attività (aumento della congestione, pressioni sulle infrastrutture, aumento della domanda di energia e acqua, degrado ambientale, danni a siti e monumenti storici, perdita di identità e autenticità, aumento del costo della vita per i cittadini del luogo e crescenti disuguaglianze fra di essi).

L'importanza crescente di uno sviluppo turistico sostenibile, come tema d'interesse internazionale, è sottolineata anche dalla *Carta Europea del Turismo Sostenibile*, che fornisce uno strumento pratico per l'implementazione degli obiettivi del turismo sostenibile nelle aree protette. I temi chiave della Carta Europea per il Turismo Sostenibile sono:

- la protezione dei paesaggi di valore, della biodiversità e del patrimonio culturale per ed attraverso il turismo, evitando lo sviluppo turistico eccessivo;
- la riduzione degli impatti negativi generati dall'eccesso di turismo, dell'impronta ecologica, dall'inquinamento e dallo spreco di risorse;
- la promozione e l'uso del trasporto pubblico, della bicicletta e della passeggiata come alternative ai mezzi di trasporto privati;
- l'offerta a tutti i visitatori di strutture di qualità e di esperienze speciali e di alta qualità nelle aree protette;
- la garanzia della coesione sociale e il supporto alla qualità di vita degli abitanti locali;
- il rafforzamento dell'economia locale mediante i vantaggi che il turismo può portare anche mediante la promozione di prodotti locali;
- l'offerta di formazione e lo sviluppo delle competenze;
- la comunicazione efficace dell'area ai turisti;
- il coinvolgimento nella gestione dell'area protetta di tutti i soggetti impegnati nel settore del turismo che operano all'interno dell'area e nelle zone circostanti.

L'attenzione alla tutela e valorizzazione turistica sostenibile delle aree protette è sottolineata anche nella *Carta europea per il turismo sostenibile nelle aree protette* (Federazione Europarc, 2010), che ribadisce la necessità di:

- preservare le aree protette e garantirne la fruizione sostenibile alle generazioni attuali e a quelle future;
- migliorare lo sviluppo sostenibile e la gestione del turismo nelle aree protette, rispettando i bisogni dell'ambiente, dei residenti, delle imprese locali e dei visitatori;

- accrescere i vantaggi che il turismo può portare all'economia locale, incoraggiando iniziative che possono avere un impatto positivo su diversi settori economici;
- controllare la posizione e lo stile di ogni nuovo insediamento turistico, dando priorità alla riqualificazione di edifici esistenti piuttosto che alla costruzione di nuovi;
- controllare, monitorare e influenzare i flussi di visitatori per ridurre gli impatti negativi.

Gli Stati Generali tenutisi a ottobre 2015 a Pietrarsa hanno aperto una nuova stagione nel turismo italiano destinata a portare innovazione attraverso un percorso partecipato che individui le necessità del territorio, promuova il turismo garantisca gli obiettivi di sostenibilità. Il *Piano Strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022* (gennaio 2017 Atto del Governo n. 372) intende promuovere una nuova modalità di fruizione turistica basata su principi trasversali di sostenibilità, innovazione, accessibilità. A tal fine, il Piano agisce su leve fondamentali come: l'innovazione tecnologica e organizzativa; la capacità di adattamento alle trasformazioni del mercato; la valorizzazione del patrimonio territoriale e culturale; l'adeguamento delle competenze e la creazione di condizioni favorevoli per le attività imprenditoriali. Le linee strategiche proposte dal Piano perseguono quattro grandi Obiettivi generali e diversi obiettivi specifici correlati:

1. *Obiettivo Generale*: innovare, specializzare e integrare l'offerta nazionale, al fine di renderla sostenibile e competitiva. *Obiettivi Specifici*: promuovere la valorizzazione integrata delle aree strategiche di attrazione turistica e dei relativi prodotti; promuovere la valorizzazione integrata delle destinazioni turistiche emergenti; ampliare, innovare e diversificare l'offerta;
2. *Obiettivo Generale*: accrescere la competitività del sistema turistico, al fine di creare le condizioni favorevoli per il consolidamento e il rilancio della filiera allargata del turismo. *Obiettivi Specifici*: digitalizzare il sistema turistico italiano; adeguare la rete infrastrutturale per migliorare la mobilità e l'intermodalità; accrescere la cultura dell'ospitalità e sviluppare competenze adeguate alla evoluzione del mercato; sviluppare e qualificare le imprese del turismo; definire un quadro normativo, regolamentare ed organizzativo funzionale allo sviluppo;
3. *Obiettivo Generale*: sviluppare un marketing efficace e innovativo, al fine di omogeneizzare gli standard di qualità percepita dai mercati e veicolare i valori distintivi dell'offerta nazionale in maniera coordinata. *Obiettivi specifici*: rafforzare i posizionamenti e l'attrattività del brand Italia e facilitare azioni di promozione sul mercato interno; ampliare e diversificare la domanda e i mercati; rafforzare la digitalizzazione dei servizi di promozione e commercializzazione;
4. *Obiettivo Generale*: realizzare una *governance* efficiente e partecipata nel processo di elaborazione e definizione del Piano e delle politiche turistiche. *Obiettivi Specifici*: promuovere la gestione integrata e partecipata, l'aggiornamento continuo del Piano e le scelte degli operatori in direzione della sostenibilità e dell'innovazione; ampliare l'informazione e la disponibilità di dati sul turismo in Italia; assicurare la sorveglianza delle politiche e dei piani di sviluppo e valorizzazione turistica.

La sostenibilità nel turismo, come elemento essenziale di competitività, diviene quindi nel Piano un fattore di sviluppo moderno e creativo, capace di favorire l'evoluzione dei modelli tradizionali di turismo nel rispetto delle nuove esigenze della domanda e contribuire attivamente alla conservazione delle risorse naturali e del paesaggio, proponendo l'utilizzo diversificato delle risorse rurali e dando valore ai paesaggi e alla biodiversità.

Il tema dell'innovazione è affrontato nel Piano, sia in riferimento all'innovazione del processo organizzativo e del prodotto, sia in merito alla sfida della digitalizzazione, che rappresenta la vera frontiera di un cambiamento irreversibile all'interno del quale operare. La distribuzione delle informazioni, le modifiche del percorso decisionale del viaggiatore e l'ampliamento degli strumenti di conoscenza disponibili per tutti gli utenti connessi, rappresentano oggi le principali leve del cambiamento. In questo contesto, è prioritario poter contare sull'infrastruttura fisica, che permette il transito delle informazioni, e su ambienti digitali in grado di comunicare fra loro e rendere interoperabili sorgenti e flussi di dati.

Il legame tra cultura e turismo e la possibilità di interazioni positive è al centro del Piano «Cultura e turismo» approvato con Delibera CIPE n.10/2018. La strategia del piano Cultura e turismo si articola nei seguenti obiettivi:

- potenziare e qualificare il sistema delle infrastrutture culturali in grado di rappresentare servizi strategici di rango territoriale e/o urbano, privilegiando il consolidamento del sistema di offerta culturale legato alle città, agli attrattori e al patrimonio diffuso, nonché alla loro dimensione paesaggistica, inteso sia dal punto di vista dei beni, sia dei servizi, questi ultimi da approcciare secondo un'ottica integrata tra i settori cultura-turismo e attività culturali;
- rafforzare e qualificare il sistema delle imprese del comparto audiovisivo e dello spettacolo in una prospettiva di valorizzazione integrata delle aree di attrazione culturale e dell'immagine nazionale;
- dare attuazione al Piano strategico del turismo (PST) e alle azioni collegate che privilegiano forme di fruizione turistica *slow* che rafforzano gli assetti funzionali di identificati sistemi territoriali anche attraverso interventi a sostegno delle reti e dei sistemi territoriali a carattere tematico (itinerari, cammini, percorsi);
- rafforzare e sostenere (*capacity building*) le capacità dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del Piano.

Il *Piano Regionale di Sviluppo Turistico Sostenibile (PRSTS) 2019-2022* persegue gli obiettivi fissati nei documenti comunitari e nazionali di riferimento e, in particolare, nel Piano Strategico di sviluppo del turismo in Italia 2017-2022. La visione adottata dal PRSTS pone il turismo al centro del sistema di sviluppo sostenibile della regione. Tre sono i principi trasversali che fanno da collante per l'intera struttura strategica del Piano: sostenibilità, innovazione e accessibilità. Per consentire al sistema turistico calabrese di affrontare le sfide del mercato turistico globale, il PRSTS assume, infatti, l'obiettivo di promuovere e valorizzare in modo integrato e sostenibile tutto il territorio, con il suo ricco e articolato patrimonio naturale e culturale, e offrire esperienze autentiche e diversificate in grado di soddisfare le esigenze di ogni tipologia di turista. In sintesi, gli obiettivi perseguiti dal PRSTS sono:

- evolvere dal monoprodotto balneare e valorizzare le risorse naturali e culturali presenti sul territorio;
- implementare le ricadute positive in termini di redditività e occupazione;
- attrarre nuovi segmenti turistici (turismo esperienziale e *slow*), caratterizzati da una maggiore capacità di spesa e provenienti da diverse nazionalità;
- distribuire maggiormente i flussi turistici sul territorio regionale e nei diversi periodi dell'anno.

La Calabria deve dunque accrescere la sua attrattività e affermare la propria posizione nel mercato turistico globale non più soltanto come *destinazione balneare-tradizionale*, ma anche come territorio da scoprire che può intercettare l'interesse delle fasce crescenti e più evolute di turisti alla ricerca di mete "fuori dai sentieri battuti".

Nonostante gli obiettivi fissati nel Piano regionale siano coerenti con quanto stabilito in tutti gli altri documenti e strumenti di programmazione comunitari e nazionali e mirino a valorizzare tutto il territorio regionale, ad oggi il turismo calabrese è ancora fortemente dipendente dal prodotto balneare. Le aree montane e interne, custodi di tradizioni, risorse culturali e naturali, stentano a intercettare significativi flussi turistici.

Un contributo positivo alla valorizzazione turistica dei piccoli centri presenti nelle aree più interne, spesso ricadenti nel perimetro delle aree parco, è atteso dalla realizzazione della Ciclovía dei Parchi della Calabria, importante infrastruttura turistica realizzata dall'amministrazione regionale con i fondi del POR Calabria 2014-2020 Azione 6.6.1. La Ciclovía, che mira alla valorizzazione delle aree a elevata valenza naturalistica attraverso la promozione della mobilità sostenibile, certamente può contribuire a intercettare nuovi segmenti di domanda (cicloturisti, turismo *slow*) e valorizzare le aree montane e interne attraversate dal tracciato.

3.2.b Risultati delle analisi

La trattazione che segue esamina le principali dinamiche interne alla domanda e all'offerta turistica regionale e, in particolare, le dinamiche della domanda e dell'offerta registrate nei piccoli comuni e nei piccoli comuni attraversati dalla ciclovvia dei parchi.

L'analisi dei dati, in molti casi, si ferma al 2019, prima cioè della pandemia da Sars Covid che ha sconvolto a livello globale tutti i settori economici e quindi anche il settore turistico, fortemente colpito dalle misure restrittive introdotte durante le fasi più acute della pandemia.

Le dinamiche della domanda e dell'offerta turistica osservate tra piccoli comuni e comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sono molto simili. Nel sistema turistico calabrese, infatti, la rilevanza della destinazione turistica non è influenzata tanto dalla dimensione demografica, ma della posizione geografica (costa entroterra e montane).

Sistema Turistico Regionale

Il PRSTS 2019-2022 individua 21 poli turistici, dove nel 2019 si sono registrati 5,6 milioni di presenze (pari al 60% delle presenze registrate su tutto il territorio regionale), 5 di questi poli sono piccoli comuni (Briatico, Parghelia, Ricadi, Simeri Crichi, Zambrone).

I dati Istat del 2019 confermano il trend di crescita di arrivi e presenze riscontrato a partire dal 2015 (nel 2014 gli arrivi e le presenze sono rispettivamente pari a 1,4 e 7,7 milioni e passano, nel 2019, a circa 1,9 e 9,5 milioni). Di questi 9,5 milioni di presenze, 3,5 milioni (pari al 37,29%) si registrano nei piccoli comuni. In particolare, negli 83 piccoli comuni individuati dallo studio come turistici, nel 2019 si sono registrate il 99,45% delle presenze riferite ai piccoli comuni (vedi tabella 3.2.b.1).

Tabella 3.2.b.1 Presenze turistiche per categoria di comuni nel 2019

Classificazione dei comuni	Totale Presenze Turistiche		Presenze nei mesi non estivi		Presenze Turistiche Stranieri	
	N	%	N	%	N	%
Piccoli comuni Turistici	3.535.882	37,10	450.580	25,25	897.209	40,75
Piccoli comuni Attrattivi	4.335	0,05	1.267	0,07	1.325	0,06
Piccoli comuni Poco – Non Attrattivi	13.668	0,14	5.131	0,3	3006	0,14
Totale Piccoli comuni	3.553.885	37,29	456.978	25,62	901.540	40,95
Comuni con oltre 5.000 abitanti a gennaio 2022	5.976.806	62,71	1.327.574	74,38	1.300.189	59,05
Totale Regionale	9.530.691	100	1.784.552	100	2.201.729	100

Fonte Elaborazione Nucleo su dati ISTAT

L'osservazione dei dati relativi al solo biennio 2018 e 2019 mostra una variazione positiva di arrivi e presenze complessive (italiani e stranieri), pari rispettivamente al 3,9% e al 2,5%. In particolare, nel 2019, gli arrivi e le presenze di turisti stranieri aumentano rispetto all'anno precedente del 6,9% e 6,4%. Dopo la forte flessione del 2020, l'osservazione dei dati relativi ai flussi registrati nel 2021 rivelano un incremento delle presenze turistiche nelle strutture ricettive rispetto al 2020, anche se i numeri sono ancora lontani da quelli osservati nel 2019.

L'osservazione dei dati ISTAT⁴ riferita al periodo 2014-2019 mostra un incremento della domanda turistica in tutte le regioni del Mezzogiorno a eccezione dell'Abruzzo. La Calabria, con un tasso di crescita medio annuo del 4,1%, è tra le regioni che cresce di più insieme a Sardegna (5,9%) e Basilicata (5,4%), Campania (4%) e Puglia (3,1%). Pur registrando un tasso di crescita tra i più alti delle regioni del Mezzogiorno, le

⁴ Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna, dati annuali 2014-2019

presenze registrate in Calabria nel 2019 (9,5 milioni) sono decisamente inferiori di quelle registrate in Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Esclusa la Campania, con volumi di presenze nettamente superiori (22 milioni), il gruppo formato da Puglia, Sicilia e Sardegna si attesta, infatti, sui 15 mln di presenze.

Anche le presenze straniere in Calabria registrano, nel periodo 2011-2019, un incremento e passano dal 15,5% al 23,1%, ciò nonostante il turismo calabrese, a differenza di quanto accade in Campania, Sicilia e Sardegna, è prevalentemente un turismo interno e di prossimità. Se infatti in Campania, Sicilia e Sardegna si registra nel 2019 una pressoché equa distribuzione tra turisti italiani e stranieri, in Calabria, l'80,9% degli arrivi e il 76,9% delle presenze sono italiani. Le regioni di provenienza sono in ordine: Campania (30% delle presenze), Calabria (13%), Lazio (12%), Puglia (10), Sicilia (9%), Lombardia (8%), il restante 18% proviene da tutte le altre regioni italiane. Vibo Valentia è l'unica provincia che registra una percentuale più alta di turisti stranieri; nella provincia, infatti, le presenze straniere rappresentano il 44% delle presenze registrate nella provincia e il 52% delle presenze straniere nell'intera regione. Guardando solo alle presenze domestiche, la Calabria si colloca sugli stessi numeri di Sardegna e Sicilia (circa ai 7,4 mln), ma resta nettamente al di sotto dei numeri di Puglia e Campania (circa 11,4 mln).

Sempre i dati ISTAT rivelano che in Calabria, nel 2019, il principale bacino di provenienza dei flussi turistici stranieri è l'Unione Europea (73% delle presenze straniere). La Germania rappresenta la prima area di provenienza (da sola rappresenta il 35% del totale delle presenze straniere); la Russia, con circa 139 mila presenze e un incremento del 53% delle presenze rispetto al 2018, si colloca al secondo posto superando Paesi come Francia, Repubblica Ceca, Polonia e Svizzera che invece registrano flessioni importanti (rispettivamente -39%, -6,4%, -10,6%, -12,6%). Gli altri Paesi che, tra 2018 e 2019, fanno registrare un incremento delle presenze sono: Regno Unito (+44,3%), Austria (+42,4%), Stati Uniti (+23,6%) e Romania (+19,1%).

L'area di provenienza dei flussi turistici presenti in Calabria contribuisce a determinare una spesa turistica contenuta. Secondo i dati ISTAT⁵, si stima che, nel 2018, i cittadini UE in viaggio per vacanza o per motivi di lavoro abbiano speso negli esercizi ricettivi, in media, 123 euro a notte⁶. I turisti italiani si collocano sotto la media europea (105 euro) e spendono meno di spagnoli (115 euro), francesi (125 euro) e tedeschi (132 euro). La spesa media sostenuta dai vacanzieri in Calabria, già modesta, registra tra il 2018 e il 2019 una lieve flessione e passa da 73 euro/notte nel 2018 a meno di 70 euro nel 2019 (dati Bankitalia).

L'osservazione dei dati relativi alla distribuzione mensile dei flussi turistici totali conferma, anche nel 2019, l'alta stagionalità delle presenze che si concentrano nei mesi estivi: tra giugno e settembre si registra l'81,3% delle presenze totali (ovvero 7,7 milioni di presenze su 9,5 milioni registrate nell'arco dell'intero anno). In particolare, i turisti italiani concentrano la loro presenza nel mese di agosto, che da solo rappresenta il 36% del totale delle presenze di provenienza nazionale, mentre la presenza degli stranieri si distribuisce in modo più omogeneo tra i mesi di giugno e settembre, con un leggero picco nel mese di luglio (22,6% delle presenze straniere).

L'analisi della distribuzione dei flussi turistici sul territorio regionale conferma anche nel 2019 la netta preferenza delle località marine, in particolare, di quelle presenti sul versante tirrenico (50,1% del totale delle presenze) dove si concentrano anche le presenze straniere (66,4% delle presenze straniere). L'entroterra (5,6% delle presenze) e le località montane (2,9%) faticano ancora ad intercettare flussi turistici significativi. In particolare, le presenze turistiche registrate nel 2020 nei tre parchi nazionali Calabresi corrispondono a 886.450 (fonte dati ISTAT) e l'intensità turistica (rapporto tra presenze turistiche e popolazione residente) registrata nei tre parchi (Aspromonte 0,36%, Pollino 3%, Sila 2,56%) è tra le più basse registrate nei parchi nazionali.

Infine, l'analisi della ripartizione territoriale delle linee di prodotto individuate dal PRSTS 2019-2022 evidenzia, nel caso del prodotto balneare e del prodotto cultura e ruralità, una equa distribuzione tra piccoli comuni e comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Tale distribuzione muta a favore dei

⁵ "Rapporto movimento turistico in Italia gennaio-settembre 2020", ISTAT, 29 dicembre 2020 (<https://www.istat.it/it/archivio/252091>).

⁶ Tale dato è relativo al 2018, anno per il quale sono disponibili dati che permettono una comparazione tra i Paesi dell'Ue27.

piccoli comuni se si osservano i comuni potenzialmente attrattivi per ciascuna linea di prodotto e i comuni attrattivi per la linea di prodotto tra verde e tradizioni (vedi tabella 3.2.b.2).

L'analisi dei dati osservati rivela il ruolo strategico dei piccoli comuni nel sistema turistico regionale. Il 24% dei poli turistici sono piccoli comuni, la metà dei comuni turistici riferiti alle linee di prodotto balneare e cultura e ruralità sono piccoli comuni, oltre il 79% dei comuni turistici riconducibili alla linea di prodotto verde e tradizione sono ancora piccoli comuni.

L'analisi della ripartizione territoriale delle linee di prodotto individuate dal PRSTS 2019-2022 (vedi tabella 3.2.b.2) vede la netta prevalenza di piccoli comuni all'interno di quelli censiti con un potenziale medio alto di attrattività turistica e evidenzia la necessità di intervenire, in particolare, nei piccoli comuni potenzialmente attrattivi per far crescere e evolvere il sistema turistico regionale, riequilibrare la pressione antropica prodotta dai flussi turistici e ridistribuire opportunità di occupazione e reddito.

Tabella 3.2.b.2 Linee di prodotto per livello di attrazione e categoria di comuni

Categorie di comuni	Linee di prodotto per livelli di attrattività					
	Balneare Attivo		Verde e Tradizioni		Paesaggio Culturale e Rurale	
	N. comuni Attrattivi	N. comuni Potenzialment e attrattivi	N. comuni Attrattivi	N. comuni Potenzialmente attrattivi	N. comuni Attrattivi	N. comuni Potenzialmente attrattivi
Piccoli comuni	47	50	27	81	10	111
Comuni con oltre 5.000 abitanti a gennaio 2022	46	3	7	2	10	10
Totale	93	53	34	83	20	121

Fonte Elaborazione Nucleo su dati PRSTS 2019-2022

L'osservazione dei dati Istat 2019 riferiti all'offerta ricettiva regionale rivelano che in termini assoluti, la capacità ricettiva calabrese è inferiore a quella delle principali regioni del Mezzogiorno, mentre la Calabria risulta essere tra le prime regioni d'Italia quando la capacità ricettiva è messa in relazione alla popolazione e al territorio.

L'osservazione dei dati riferiti all'offerta ricettiva rivela ancora che nel 2019 il numero di esercizi ricettivi e di posti letto in Calabria è pari rispettivamente a 3.482 e 191.859. Il comparto alberghiero, in lieve crescita rispetto all'extralberghiero (sia in termini di esercizi, sia di posti letto), rappresenta il 25% degli esercizi ricettivi e il 53,9% dei posti letto.

Nelle strutture alberghiere la maggiore concentrazione di posti letto si registra negli alberghi a 4 stelle (45,8% dei posti letto alberghieri) e a 3 stelle (27,5%), seguiti dalle RTA (20%).

Tra le strutture extra alberghiere sono i campeggi e i villaggi turistici ad offrire ben il 71,4% dei posti letto. La tipologia *bed & breakfast (B&B)*, in costante crescita, resta quella con il maggior numero di esercizi (1.552 esercizi corrispondente al 58,8% degli esercizi extra-alberghieri), pur rappresentando solo il 9,9% dei posti letto extra alberghieri. Anche la categoria alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale registra, a partire dal 2010, un progressivo incremento del numero di posti letto.

L'analisi dei dati, del periodo 2017-2019, relativi al numero di esercizi e al numero di posti letto per ciascuna categoria di struttura alberghiera, rivela:

- la crescita continua del numero di posti letto negli alberghi a 4 e 5 stelle e la contestuale diminuzione di quelli offerti negli alberghi a 3, 2 e 1 stella;
- il numero pressoché stabile di posti letto nelle RTA (circa 20 mila posti letto) dopo l'incremento registrato tra il 2004 e il 2011;

- l'incremento del numero di esercizi ricettivi (pari al 4,5%) e la diminuzione del numero di posti letto (-0,4%), tra il 2017 e il 2018;
- la variazione negativa, tra il 2018 e il 2019, sia del numero di esercizi (-0,9%), sia dei posti letto (-0,5%).

La provincia di Cosenza continua a essere quella con il maggior numero di posti letto (85.688, pari al 44,7% del totale regionale), seguita dalle province di Vibo Valentia (40.609, pari al 21,2%), Catanzaro (28.317, pari al 14,8%), Reggio Calabria (20.071, pari al 10,5%) e Crotone (17.174 pari al 9,0%).

L'offerta ricettiva è prevalentemente disponibile sulla costa. Nei tre Parchi Nazionali l'offerta ricettiva corrisponde a meno del 20% dell'offerta disponibile sul territorio regionale e si concentra prevalentemente nelle strutture ricettive di tipo extralberghiero (61,27%).

L'osservazione dei dati Istat 2019 riferita ai piccoli comuni rivela che oltre il 37% dell'offerta ricettiva regionale si riscontra nei piccoli comuni e, in particolare, nei piccoli comuni individuati dallo studio come turistici (34,48%). Il 56,87% dei posti netto disponibili nei piccoli comuni è nelle strutture alberghiere, anche se spesso sono le strutture extralberghiere a garantire la ricettività (vedi tabella 6.2.b.3).

Tabella 3.2.b.3 Offerta ricettiva per tipologia di offerta e categoria di comuni

Classificazione dei comuni	Posti letto in strutture alberghiere		Posti letto in strutture extra-alberghiere		Totale Posti Letto		Comuni privi di offerta ricettiva	
	N	%	N	%			N	%
Piccoli comuni Turistici (83 Comuni)	39.795	39,09	26.357	29,27	66.152	34,48	0	0
Piccoli comuni Attrattivi (69 Comuni)	274	0,27	1.611	1,79	1.885	1,0	19	4,70
Piccoli comuni Poco – Non Attrattivi (174 Comuni)	828	0,81	3.046	3,38	3.874	2,02	46	11,39
Totale Piccoli Comuni (326 Comuni)	40.897	40,17	31.014	34,44	71.911	37,50	65	16,09
Comuni con oltre 5.000 abitanti a gennaio 2022 (78 Comuni)	60.906	59,83	59.042	65,56	119.948	62,50	1	0,25
Totale regione (404 comuni)	101.803	100	90.056	100	191.859	100	66	16,34

Fonte Elaborazione Nucleo su dati ISTAT

L'osservazione dei dati riferiti ai piccoli comuni rivela, inoltre, che:

- solo in 45 piccoli comuni (pari al 13,80% dei piccoli comuni), tutti individuati dallo studio come turistici, è presente un'offerta ricettiva in alberghi a 4 e/o 5 stelle;
- in 230 piccoli comuni (pari al 70,55% dei piccoli comuni e al 56,93% dei comuni della regione) non è attiva alcuna struttura ricettiva di tipo alberghiero;
- in 165 piccoli comuni (pari al 50,61% dei piccoli comuni e al 71,74% dei piccoli comuni sprovvisti di strutture alberghiere) l'offerta ricettiva è garantita solo dalle strutture extralberghiere. Tra questi comuni si segnalano: Amendolara, Bova, Civita, Casignana, Cerchiara di Calabria, Mammola, Monasterace, Mormanno, Oriolo, Papisidero, Rocca Imperiale, San Sostene, Santa Caterina dello Ionio, Santa Severina, Satriano).

L'osservazione dell'indice di ricettività (rapporto tra numero di posti letto disponibili sul territorio e abitanti dello stesso territorio) delle regioni del Mezzogiorno, elaborato su dati ISTAT, rivela che, nel 2019, la Calabria, con 10 posti letto ogni 100 abitanti, è la seconda regione d'Italia preceduta solo dalla Sardegna (oltre 13 posti letto ogni 100 abitanti). Dal 2014 al 2019, il valore dell'indice di ricettività calabrese è in costante crescita ed è sempre secondo solo dall'indice espresso dalla regione Sardegna.

Gli indici di utilizzazione lorda e netta⁷ delle strutture ricettive, nel 2019, si attestano per la Calabria rispettivamente al 20,9% e al 35,9%, in crescita rispetto al 2018 (19,2% e 29,6%), ma decisamente più bassi rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno e alla media nazionale. I valori riscontrati testimoniano una capacità produttiva sottoutilizzata del sistema ricettivo calabrese.

L'analisi degli indici di turisticità, che misurano l'impatto antropico prodotto dall'intensità del turismo sul territorio (rapporto tra presenze turistiche e abitanti) e la densità turistica (rapporto tra presenze e superficie territoriale), elaborati su dati ISTAT relativi al periodo 2014-2019, rivelano per la Calabria:

- un tasso di turisticità in costante crescita (dal 2014 al 2019 passa da 3,96 a 4,97), secondo solo al valore registrato in Sardegna (pari a 9,34 nel 2019) e, nel 2019, superiore a tutte le altre regioni del mezzogiorno (Basilicata 4,89; Abruzzo 4,75; Puglia 3,88; Campania 3,83; Sicilia 3,08; e Molise 1,45);
- un valore della densità turistica, in crescita (passa dal 2014 al 2019 da 509,99 a 624,73), tra i più elevati, secondo solo a quello registrato, nel 2019, in Campania (1.610,26), Puglia (790,23) e Sardegna (628,47), e superiore a quello di Sicilia (585,11), Abruzzo (570,25), Basilicata (271,41) e Molise (98,57).

L'analisi elaborata da InvItalia S.p.A. sul settore turistico calabrese rivela che, nel 2019, il peso delle imprese del comparto turistico sul totale delle imprese operanti in Calabria è pari a 7,8%, nel caso di quelle registrate, e di 8,4%, nel caso delle imprese attive. Si tratta in generale di imprese di piccole dimensioni. Il 95,2% sono micro-imprese (meno di 10 addetti), il 4,7% piccole imprese (10-49 addetti) e solo lo 0,1% imprese medio-grandi (sopra i 50 addetti). Sempre in merito alle imprese lo studio ISNART- UNIONCAMERE Calabria rivela che nel secondo trimestre 2022 nella filiera turistica sono registrate 17.000 imprese (7.202 pari al 40% nella provincia di Cosenza), con un peso sull'economia regionale pari al 9,5%, valore di poco inferiore al dato nazionale pari al 10,4%.

Nel 2020 la quasi totalità delle imprese calabresi (il 99%) possiede un accesso ad Internet (seppur a bassa velocità), ma l'utilizzo degli strumenti di comunicazione digitale appare piuttosto limitato. Le imprese del comparto turistico che utilizzano maggiormente le piattaforme digitali sono quelle dell'alloggio, ma la percentuale è tra le più basse d'Italia. Questa realtà costituisce un elemento di criticità del sistema turistico calabrese, dal momento che la competitività turistica è sempre più dipendente dalla capacità di innovare, che a sua volta è strettamente connessa alla capacità di ricorrere in maniera qualificata alle nuove tecnologie di comunicazione digitale attraverso le quali, tra l'altro, ha luogo la gran parte delle transizioni commerciali.

Bassa è anche l'attenzione delle imprese turistiche alla sostenibilità ambientale. Gli interventi attivati mirano più a contenere i costi di gestione per le spese di riscaldamento e raffrescamento, che ad attivare i principi dell'economia circolare e prevedere l'uso di prodotti climaticamente neutri. L'analisi dei dati pubblicati da ISRS rivela che in Calabria solo un esercizio turistico possiede la licenza *Ecolabel* UE.

In merito al giudizio espresso dai turisti sul sistema turistico calabrese e in particolare sulla destinazione *La Calabria dei borghi*, lo studio condotto da ISNART- UNIONCAMERE Calabria nel 2022 rivela che il turista interessato a questa destinazione è guidato nella scelta della destinazione da due *driver* principali: la cultura materiale e immateriale. Il 76% dei dati analizzati esprimono un giudizio positivo in merito all'esperienza vissuta, rivelando di aver apprezzato in particolare: la ricchezza del patrimonio naturalistico (93,7%), l'autenticità e l'esperienza enogastronomica (87,0%). Elementi di criticità si riscontrano nei giudizi espressi in merito all'organizzazione complessiva della destinazione e alla raggiungibilità delle destinazioni.

⁷ Gli indici di utilizzazione della capacità ricettiva sono costituiti dai rapporti tra presenze registrate negli esercizi e la disponibilità di letti negli stessi e distinti in indici di utilizzazione "netta", se la disponibilità è riferita alle giornate di effettiva apertura degli esercizi, e "lorda", se riferita al potenziale delle giornate al lordo delle chiusure stagionali.

Ciclovia dei Parchi della Calabria

La “Ciclovia dei Parchi della Calabria” rappresenta il percorso principale di *active mobility* per la fruizione del patrimonio naturale, paesaggistico e culturale delle aree interne della Calabria. L’itinerario, completato nel 2020, si colloca sulla dorsale dei rilievi interni dell’Appennino calabrese e attraversa i Parchi Nazionali dell’Aspromonte, della Sila e del Pollino ed il Parco Regionale delle Serre.

Il progetto, finanziato con i fondi del POR Calabria 2014-2020 azione 6.6.1 per un importo di 9,5 milioni di euro, è stato beneficiario di ulteriori 10 milioni di euro destinati a trasformare entro il 2022 alcuni tratti del tracciato ad uso esclusivo dei ciclisti.

Il percorso costituito dall’unione di strade, piste e sentieri ciclabili attraversa longitudinalmente la regione Calabria e permette di entrare in contatto con paesaggi eterogenei ricchi di biodiversità oltre che con luoghi e borghi custodi di un ricco patrimonio storico, culturale e antropologico.

Il tracciato lungo 545 km, con partenza a nord da Laino Borgo, piccolo comune nel Parco del Pollino, e arrivo a sud nella città di Reggio Calabria, collega i Parchi Calabresi utilizzando prevalentemente percorsi viari di competenza provinciale con volumi di traffico inferiori a 50 veicoli/h. I 222 km di tracciato che si snodano all’interno dei Parchi si raccordano con sentieri e piste pedonali disponibili per la fruizione naturalistica ed ambientale delle aree protette.

Interessante per i ciclisti professionisti è la possibilità di passare lungo il tracciato dall’elevazione minima di 19 m s.l.m. a quella massima di 1.690 m s.l.m, circostanza riscontrabile in non molte piste ciclabile.

L’attenzione posta dal progetto alle esigenze del turismo lento a pedali, i servizi attivati, il piano di comunicazione realizzato, nonché le caratteristiche del tracciato e la bellezza, varietà e autenticità dei paesaggi attraversati, hanno permesso alla ciclovia di ottenere il primo posto alla sesta edizione dell’Oscar italiano del cicloturismo (ex aequo con la Green Road dell’Acqua, percorso tra le valli della Provincia Autonoma di Trento).

Grazie ai flussi turistici che l’infrastruttura può attrarre, la ciclovia oltre a contribuire a ampliare l’offerta turistica regionale promuovendo un prodotto diverso dal balneare, può costituire, soprattutto per le aree attraversate, una importante occasione di sviluppo economico. Secondo Ismart-Unioncamere e Legambiente, i cicloturisti nel 2020 sono aumentati del 17%, raggiungendo quota 4,7 milioni (su 27 milioni di turisti italiani) e generando circa il 17,40% della spesa turistica totale (circa 4 miliardi di euro sui 23 totali).

I comuni attraversati dal tracciato sono in tutto 84, di questi 70 sono piccoli comuni (pari al 83,33% dei comuni attraversati e al 21,47 dei piccoli comuni calabresi).

In particolare, la ciclovia attraversa 17 comuni individuati dallo studio come turistici e 24 comuni individuati, sulla base della presenza di risorse culturali e naturali, come attrattivi (vedi tabella 3.2.b.4).

Tabella 3.2.b.4 Comuni attraversati dalla ciclovia dei Parchi per categorie di comuni

Attraversati dalla Ciclovia	Classificazione dei comuni									
	Piccoli comuni Turistici		Piccoli comuni Attrattivi		Piccoli comuni Poco – Non Attrattivi		comuni con oltre 5.000 Abitanti a gennaio 2022		Totale	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
SI	17	20,48	24	34,78	29	16,67	14	17,95	84	20,79
No	66	79,52	45	65,22	145	83,33	64	82,05	320	79,21
TOTALE	83	100	69	100	174	100	78	100	404	100

Fonte Elaborazione Nucleo su dati Dipartimento Territorio e Tutela dell’ambiente

L'analisi dei dati Istat 2019 relativa all'offerta turistica presente nei piccoli comuni attraversati dalla ciclovia (vedi tabella 3.2.b.5 e mappa "Percorso ciclovia dei Parchi e posti letto alberghieri ed esercizi complementari al 2019") rivela che:

- l'offerta ricettiva è in molti casi rappresentata solo da strutture extralberghiere;
- 7 piccoli comuni sono completamente privi di offerta ricettiva (Cenadi, Cosoleto, Fabrizia, Pentone, Plati, Santa Cristina d'Aspromonte, Sinopoli);
- 17 piccoli comuni dispongono di un'offerta ricettiva complessivamente inferiore ai 10 posti letto (Albi, Canolo, Cardinale, Fossato Serralta, Giffone, Laino Castello, Molochio, Mongrassano, San Basile, San Donato di Ninea, San Floro, San Giorgio Morgeto, San Nicola da Crissa, San Sosti, San Vito sullo Ionio, Simbario e Vallefiorita).

Tabella 3.2.b.5 Offerta ricettiva nei comuni attraversati dalla ciclovia dei parchi per tipologia di offerta e categorie di comuni

Classificazione dei comuni attraversati dalla Ciclovia dei Parchi	Posti letto in strutture alberghiere	Posti letto in strutture extra-alb.	Totale Posti Letto	Comuni privi di offerta ricettiva per tipologia di offerta		Comuni privi di offerta ricettiva
	N	N	N	Alberghiera	Extralberghiera	Totale
Piccoli comuni Turistici (17 Comuni)	3.466	1.962	5.428	3	2	0
Piccoli comuni Attrattivi (24 Comuni)	167	723	890	18	6	3
Piccoli comuni Poco – Non Attrattivi (29 comuni)	186	532	718	25	5	4
Totale Piccoli comuni (70 Comuni)	3.819	3.217	7.036	46	13	7
Comuni con oltre 5.000 abitanti a gennaio 2022 (14 comuni)	3.592	6.012	9.604	2	0	0
Totale Regione (84 comuni)	7.411	9.229	16.640	48	13	7

Fonte Elaborazione Nucleo su dati ISTAT

La tabella 3.2.b.6 riporta i dati relativi alle presenze turistiche registrate nei comuni attraversati dalla ciclovia dei Parchi, prima della realizzazione dell'infrastruttura. La tabella evidenzia che nel 2019 in 36 piccoli comuni non si registra la presenza di alcun turista, il 58,33% di questi comuni sono piccoli comuni individuati dallo studio come poco o per nulla attrattivi dal punto di vista turistico. E' opportuno evidenziare che solo 7 di questi 36 piccoli comuni (pari al 19,44%) risultano essere privi di offerta ricettiva.

Tabella 3.2.b.6 Presenze turistiche registrate nel 2019 nei comuni attraversati dalla ciclovia dei Parchi per categoria di comuni

Classificazione dei comuni attraversati dalla Ciclovia dei Parchi	Totale presenze	Presenze nei mesi non estivi	Presenze Stranieri	comuni in cui non si registrano presenze
Piccoli comuni Turistici (17 Comuni)	188.288	89.042	21.310	0
Piccoli comuni Attrattivi (24 Comuni)	1.299	624	546	15
Piccoli comuni Poco – Non Attrattivi (29 Comuni)	2.143	942	711	21
Totale Piccoli comuni (70 Comuni)	191.730	90.608	22.567	36
Comuni con oltre 5.000 abitanti a gennaio 2022 (14 comuni)	313.695	179.284	53.537	2
Totale comuni Attraversati dalla Ciclovia dei Parchi (84 comuni)	505.425	269.892	76.104	38
Totale Regione (404 comuni)	9.530.691	1.784.552	2.201.729	184

Fonte Elaborazione Nucleo su dati ISTAT

I pochi anni intercorsi dalla realizzazione dell'infrastruttura e gli effetti negativi generati dalle misure restrittive che è stato necessario introdurre, nel periodo 2020-2021, per contenere la pandemia da Sars

Covid non consentono ancora di verificare i benefici attesi dalla realizzazione dell'infrastruttura sul sistema turistico dei comuni attraversati.

I primi dati utili per le analisi sono quelli relativi al 2022, al momento non ancora disponibili se non in forma parziale. Tuttavia, l'osservazione di questi primi dati forniti dall'Osservatorio turistico regionale, consente di verificare che, nel 2022, in 13 comuni attraversati dalla ciclovia dei Parchi (vedi tabella 3.2.b.7) si è realizzato un significativo incremento delle presenze (+16.986 presenze) che, almeno in parte, è possibile ricondurre alla realizzazione della ciclovia.

Il monitoraggio e l'analisi dei dati relativi a domanda e offerta turistica, numero di imprese e addetti attivi nei settori economici di interesse che si verificheranno a partire dal 2022 consentirà di meglio comprendere quali siano i benefici generati dalla ciclovia sull'economia locale dei territori attraversati.

Tabella 3.2.b.7 Presenze registrate nel 2019 e nel 2022 nei comuni attraversati dalla ciclovia dei Parchi

Comuni attraversati dalla ciclovia dei Parchi	Totale presenze nel 2019	Totale presenze nel I semestre 2022
Antonimina	118	780
Bisignano	2.213	4.201
Cittanova	3.162	6.309
Filadelfia	332	1.389
Grotteria	0	402
Laino Borgo	2.156	2.908
Maida	3.834	5.515
Mormanno	699	2.705
San Basile	54	123
San Giovanni in Fiore	24.042	26.112
San Marco Argentano	3.128	4.009
Tarsia	1.823	3.361
Tiriolo	940	1.673
TOTALE	42.501	59.487

Fonte: Osservatorio Turistico Regionale

3.3.b Interventi utili per migliorare l'attrattività

Per superare le criticità insite nel sistema turistico, vincere la dipendenza dal monoprodotto balneare e riposizionale il sistema turistico calabrese è necessario porre maggiore attenzione ai temi della sostenibilità, della qualità urbana e dell'autenticità.

L'analisi della distribuzione dei flussi turistici rivela importanti criticità presenti nell'intero sistema: elevata stagionalità con conseguente bassa redditività e scarsa professionalizzazione; concentrazione in un numero limitato di destinazioni che nel periodo estivo vedono un notevole incremento delle presenze con inevitabili impatti negativi sull'ambiente e sulle già fragili infrastrutture di rete; forte dipendenza dal mono prodotto balneare (71% degli arrivi) nonostante la quota di mercato del turismo balneare della Calabria rappresenti solo il 10% del totale delle regioni del sud Italia.

Per affrontare e risolvere le criticità riscontrate è necessario avviare/sostenere interventi integrati tesi a:

- rivedere la *governance* del sistema turistico, preferendo interventi sostenibili di area vasta tesi a arricchire, integrare e coordinare l'offerta turistica complessivamente presente nel territorio;
- rivedere, in chiave sostenibile e competitiva il posizionamento delle imprese turistiche e il turismo legato alla vacanza balneare, promuovendo forme innovative e sostenibili di fruizione del patrimonio costiero e marittimo;
- sviluppare e promuovere un'offerta turistica a basso impatto (edifici inutilizzati riqualificati a fini turistici, *glamping* e aree attrezzate per la sosta dei camper), complementare a quella balneare e capace di valorizzare la parte di patrimonio regionale ancora lontano da significativi flussi di domanda (parchi e riserve naturali; aree interne e rurali; borghi e centri storici a partire da quelli che presentano una buona dotazione di risorse culturali e naturali, individuati dallo studio come attrattivi, e/o attraversati dalla pista ciclabile);
- ampliare l'offerta dei servizi turistici e valorizzare l'offerta culturale e naturale presente;
- migliorare le competenze e le professionalità degli operatori del settore;
- sostenere la visibilità online delle imprese turistiche;
- migliorare l'accessibilità, sviluppando/potenziando forme di *smart mobility*.

Conclusioni

Per far fronte alle sfide poste dalla globalizzazione, dalla pandemia e dalle recenti tensioni geopolitiche, e migliorare l'attrattività delle città e soprattutto dei piccoli comuni è sempre più importante acquisire un vantaggio competitivo incentrato sulla resilienza di lungo periodo e la buona reputazione, quest'ultima dipendente molto anche da fattori di differenziazione come la cultura, l'identità e l'autenticità.

Le esperienze positive presenti in letteratura dimostrano come il patrimonio culturale e, in particolare, i musei, centri creativi di elaborazione e promozione della cultura, possano svolgere un ruolo importante nei processi di crescita dell'attrattività dei luoghi e contribuire allo sviluppo locale sia dei contesti urbani sia dei piccoli comuni.

Gli interventi di riqualificazione delle aree degradate, la dotazione di risorse culturali e naturali o l'apertura di un museo possono, infatti, innescare processi di inclusione sociale che non solo amplificano la missione educativa ed emancipativa propria della cultura, ma concorrono alla nascita e allo sviluppo di imprese culturali e creative, contribuendo al cambiamento dei rapporti relazionali e allo sviluppo socioculturale e materiale.

Le enormi potenzialità associate al patrimonio culturale sono da sempre sottoposte a sfide di non semplice e univoca soluzione, soprattutto nei contesti socio-culturali che stentano a riconoscere la cultura come priorità.

I principali problemi da affrontare riguardano non tanto e non solo la scarsità di risorse economiche, ma soprattutto:

- la difficoltà di ideare e realizzare progetti innovativi e sostenibili di tutela e valorizzazione anche turistica, capaci di preservare il valore simbolico e materiale del patrimonio culturale e naturale dall'incuria, dall'abbandono, dalla poco sostenibile pressione turistica e, non da ultimo, dai cambiamenti climatici;
- la capacità di adottare modelli di gestione sostenibili e innovativi capaci di mettere a valore tutto il potenziale culturale e economico proprio di questi beni.

Per svolgere fino in fondo il loro ruolo educativo e di inclusione sociale le risorse culturali, e in particolare i musei, dovrebbero essere gestiti e proposti come luoghi di incontro e occasioni di dibattito, anche online, rivolte soprattutto ai residenti.

La valorizzazione dei musei, online e offline, può, infatti, influenzare positivamente l'immagine non solo del bene, ma dell'intero territorio e la reputazione anche turistica dei luoghi nei quali insistono.

Con l'introduzione del *web 4.0*, la reputazione di una risorsa culturale o di una impresa turistica e culturale si costruisce sempre più tramite la comunicazione digitale. Non essere presenti nella dimensione online può limitare le opportunità di attrarre fruitori, turisti, investimenti e occupazione generando effetti deleteri per la competitività e lo sviluppo economico.

Al contrario, una comunicazione online efficace è strategica in termini di visibilità e competitività anche economica.

Non a caso la comunicazione digitale efficace realizzata per la ciclovia dei Parchi ha contribuito a farle riconoscere il primo posto nella sesta edizione dell'Oscar italiano del cicloturismo. Nelle motivazioni la giuria ha sottolineato, infatti, come *"la Ciclovia dei Parchi sia un valido esempio di comunicazione integrata, per l'ottima organizzazione e la capacità di presentare il percorso e il territorio attraverso il sito multilingue e i canali social"*.

4 POLITICHE, PROGRAMMI E STRUMENTI PER LA VALORIZZAZIONE DEI PICCOLI COMUNI

Premessa

L'attenzione delle politiche ai territori interni e marginali, nella stragrande maggioranza Comuni di piccole dimensioni e spessissimo caratterizzati da fenomeni crescenti di spopolamento, costituisce per l'Italia un pilastro fondamentale per il presidio territoriale in termini di tutela, valorizzazione e mantenimento del capitale (naturale e culturale) e di offerta turistica, vista la peculiare caratterizzazione dell'intero territorio nazionale. Questi ambiti territoriali, infatti, caratterizzano fortemente la fisionomia del Paese (5.535 comuni sotto i 5.000 abitanti che rappresentano il 70,03% del numero totale dei comuni italiani). Per la Calabria, il dato è ancora più rilevante con 326 comuni sotto i 5000 abitanti che rappresentano, quindi, l'80,69% del numero totale (404)⁸.

Com'è facilmente intuibile, le politiche di sviluppo territoriale, messe in atto da tutti i livelli di governo, devono necessariamente confrontarsi con una condizione così rilevante in termini di caratterizzazione del tessuto insediativo e di quello sociale, segnato spesso da disuguaglianze intese come distanza dai servizi essenziali quali formazione primaria e secondaria, servizi sanitari, servizi di trasporto, servizi culturali, etc.... e, inoltre, fenomeni di depauperamento delle risorse intellettuali e invecchiamento della popolazione residente, dovuti ad un crescente abbandono dei territori da parte della popolazione giovanile. Nonostante ciò, questi ambiti territoriali sono depositari al contempo di un ricco patrimonio storico culturale, naturalistico e paesaggistico e soprattutto detengono una grossa quota del capitale naturale che offre rilevanti servizi ecosistemici per la vita delle comunità anche al di fuori del perimetro che le caratterizza (acqua, aria, regolazione dei cambiamenti climatici, mantenimento delle produzioni tipiche e della biodiversità).

Inoltre, questi ambiti territoriali possono svolgere un rilevante ruolo di presidio territoriale a favore della capacità di resilienza rispetto ai cambiamenti climatici e alle catastrofi, vista la loro estensione nel territorio regionale.

Le politiche di coesione sono state caratterizzate negli anni da una maggiore consapevolezza del ruolo di equilibrio e presidio territoriale che tali aree possono svolgere e, di conseguenza, in relazione a ciò, sono state via via implementate politiche, strumenti e risorse finanziarie con l'obiettivo di dare impulso allo sviluppo cosiddetto *place based* (basato sulle risorse umane e territoriali presenti e soprattutto sul potenziale di espressione degli stessi).

Negli anni, strumenti e politiche hanno cercato di focalizzare gli elementi peculiari per stimolare lo sviluppo e il presidio di questi territori con una consapevolezza sempre crescente della necessità di approcci e metodologie appropriate. Senza ripercorrere le fasi programmatiche delle politiche e degli strumenti che direttamente e/o indirettamente hanno cercato di dare risposta a tali necessità, si vuole dare, qui, evidenza delle recenti fisionomie assunte dalle politiche e, più nello specifico, come a fronte di obiettivi puntualmente dichiarati si siano effettivamente *raggiunti* territori e la loro capacità di implementare e utilizzare strumenti e risorse ai fini dello sviluppo.

Il capitolo presenta una prima sintesi delle politiche rivolte agli obiettivi di sviluppo e valorizzazione dei Borghi della Calabria (piccoli Comuni) con la finalità di restituire il quadro degli obiettivi e delle risorse finanziarie ad essi correlate così come individuati dalle politiche di intervento (nazionali e regionali) al fine di migliorare l'attrattività turistica, stimolare la residenzialità e incrementare la vivibilità dei piccoli Comuni.

L'idea è quella di fornire un quadro sistematizzato degli obiettivi e delle risorse ad essi associate, da incrociare agli esiti dell'analisi sulle potenzialità delle risorse naturali e culturali, sull'attrattività turistica e sulle condizioni di contesto rappresentate dall'indagine condotta.

⁸ Tuttitalia – Statistiche demografiche: [Comuni con meno di 5.000 abitanti \(tuttitalia.it\)](http://www.tuttitalia.it)

La trattazione si propone, inoltre, di offrire un quadro sistematizzato delle risorse destinate alla valorizzazione dei borghi (piccoli Comuni) che insieme agli altri dati emersi dall'indagine possa fornire elementi conoscitivi utili alla riflessione nel merito della programmazione delle politiche territoriali destinate ai piccoli Comuni.

L'analisi considera le politiche nazionali e regionali, il cui quadro di indagine potrà successivamente essere ampliato, a partire da quelle più recenti⁹ e riguarda tutti i Comuni ricompresi all'interno dello strumento esaminato, al di là della dimensione demografica e della caratterizzazione risultante dalle potenzialità turistiche e del patrimonio culturale e naturale. Questo consente, attraverso la disamina della destinazione dei fondi, di rilevare quali strumenti e in che misura abbiano intercettato i comuni oggetto dell'analisi.

Nello specifico, sono stati esaminati i seguenti strumenti:

- Legge 6 ottobre 2017, n. 158 *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni.*
- Fondo per lo Sviluppo e la Coesione – FSC 2000/2006: *Avviso borghi 2018 – Avviso pubblico per il sostegno di progetti di valorizzazione dei Borghi della Calabria*
- Fondo Sviluppo e Coesione – FSC 2014/2020 *Contratto Istituzionale di Sviluppo CIS Calabria - Svelare bellezza*
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR – *Piano Borghi*, Investimento 2.1: “Attrattività dei Borghi” Linea A e Linea B

Gli esiti derivanti dall'esame dei suddetti strumenti di programmazione si riferiscono a tutti i Comuni destinatari di finanziamento al di là della dimensione; il focus della disamina presenta l'articolazione della destinazione dei finanziamenti in relazione ai 152 Comuni risultanti dall'indagine effettuata classificati alle categorie “1” e “2”, rispettivamente come *Piccoli Comuni Turistici* e *Piccoli Comuni con attrattività naturale e culturale*. Tutti i Comuni ricadenti nelle due classificazioni hanno una popolazione pari o inferiore ai 5000 abitanti.

Per l'inquadramento territoriale degli strumenti analizzati, si fa brevemente riferimento, nel paragrafo successivo, allo strumento quadro che analizza, individua e organizza le risorse territoriali in un unicum territoriale rispetto al quale, gli strumenti e le politiche di tipo settoriale e territoriale verificano la coerenza. Tale quadro di riferimento è costituito dal Quadro Territoriale Regionale con valenza Paesaggistica (QTRP), approvato con delibera di Consiglio regionale n. 134 del 1 agosto 2016.

Ai fini di una più agevole lettura del testo e delle tabelle, si precisa che le categorie di Comuni, secondo le attribuzioni risultanti dall'indagine, sono rappresentate secondo il seguente schema:

Categoria “1”: Piccoli Comuni Turistici

Categoria “2”: Piccoli Comuni Attrattivi

Categoria “3”: Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi

Categoria “4” Comuni con Oltre 5.000 Abitanti (a gennaio 2022)

Tutti i Piccoli Comuni sono da intendersi inferiori o uguali a 5000 abitanti.

4.1 Quadro di riferimento normativo e programmatico di livello nazionale e regionale

Quadro Territoriale Regionale a valenza Paesaggistica.

Lo strumento che inquadra il territorio regionale, individuando, classificando e normando la valenza e la rilevanza delle risorse e delle componenti territoriali è il QTRP che individua le risorse reali e potenziali e le

⁹ Nell'eventuale prosecuzione del lavoro, potranno essere prese in considerazione, al fine di disporre di un quadro più completo, gli obiettivi e le risorse destinate al tema dell'indagine riferite alle precedenti programmazioni e ad ulteriori strumenti.

componenti strutturanti il territorio che assumono rilevanza nella definizione della fisionomia regionale. Rispetto ad esse, il QTRP definisce i riferimenti normativi per la loro tutela, classifica e individua le politiche d'intervento per la loro valorizzazione. Tali politiche, coerenti con quanto previsto dalla Pianificazione di settore e dalla Programmazione regionale, si attuano attraverso la definizione di **Programmi strategici e Progetti** che guidano la Pianificazione provinciale e comunale e la Pianificazione e Programmazione regionale futura.

Partendo dalla considerazione che la conservazione e la valorizzazione del patrimonio storicoculturale può assumere, se opportunamente valorizzato, un ruolo propulsivo per lo sviluppo economico e per la trasformazione sociale delle realtà locali, diventa fondamentale mettere in atto tutte quelle azioni che hanno come scopo essenziale quello di incrementare la fruizione dello stesso.

Per come riportato nel QTRP, in quest'ottica, è stato ritenuto *..fondamentale, conoscere, analizzare e definire il patrimonio storico attraverso una lettura dei propri centri ed insediamenti urbani. In tal senso è opportuno richiamare il concetto di centro storico nel suo rapporto con il territorio e inserito in un sistema antropico-spaziale a cui appartengono gli insediamenti sociali, di governance ovvero istituzionali, economico-produttivi, storico-culturali ...*

In relazione alle formulazioni della definizione di "Centro Storico" si fa riferimento a quella contenuta nella Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici n. 3210 del 28.10.1967; quella successiva formulata dal Consiglio d'Europa (Conseil de l'Europe, 1970) all'interno della guida "Inventaire de Protection du Patrimoine Culturel Européen (I.P.C.E.) basé sur la Recommandation de Palma du 1970", ed a quella che segue riferita a siti Urbani; Insiemi Storici; Insediamenti Storici: *insiemi di costruzioni costituenti agglomerati che, per le loro architetture, la loro unitarietà, la loro omogeneità, presentano di per se stessi un interesse storico, archeologico o artistico. Tutto ciò avallato e confermato dalle definizioni formulate dalla Convenzione di Granada del 1985.*

Sempre nel QTRP, per la definizione dei centri storici si fa infine riferimento *alla definizione italiana del Ministero dei Lavori Pubblici e alla metodologia europea che riconoscono concordemente l'importanza di quei nuclei abitati che, indipendentemente dalla presenza del monumento eccezionale, presentano intrinseci valori urbani e\o di tradizione e\o artistico-culturali diffusi e come tali debbono essere prima di tutto "censiti, inventariati, classificati in tassonomia, e topograficamente delimitati" e quindi, conseguentemente, catalogati, tutelati, conservati, valorizzati, tesaurizzati e rivitalizzati.*

Partendo dal progetto "Individuazione dei centri storici", che ha offerto un quadro esauriente sulla presenza di circa 700 siti storici nella Regione, ferma restando la necessità di una tutela estesa a tutti i siti storici della regione, il QTR ha ritenuto opportuno avviare una riflessione per considerare, nei singoli Ambiti Paesaggistici Territoriali regionali, quei centri storici volano di sviluppo per i territori; quei centri che, per il loro valore storico e conservativo, mantengono propri i caratteri identitari e una originalità storico costruttiva. Tali centri sono da intendersi come centri per lo sviluppo del territorio come elementi fondamentali di un sistema produttivo ed economico. Per centri storici si intendono sia i centri abitati che quelli abbandonati (o in via di abbandono) meglio conservati che si configurano come "elementi" caratterizzanti i contesti territoriali in cui insistono. ...I centri storici abbandonati sono quelli dislocati perlopiù nelle aree interne che, proprio per la loro condizione insediativa e per i flussi migratori verso la costa che hanno investito la Calabria intorno agli anni '50, hanno subito un profondo processo di abbandono.

Sono stati, quindi, elaborati criteri e fattori valutativi che hanno permesso di individuare 29 centri storici abitati e 17 abbandonati anche con valenza paesaggistica. A questi centri si fa riferimento nelle elaborazioni contenute nel presente capitolo nelle tabelle 4.2.2 e 4.2.3.

Legge 6 ottobre 2017, n. 158 Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni.

La legge 158/2017 nasce in coerenza a quanto previsto agli artt. 3, 44, 117 e 119 della Costituzione e in coerenza agli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'art. 3 del Trattato dell'Unione europea e di pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti di cui all'art. 174 del trattato sul funzionamento dell'Unione. Per la sua natura, diventa il riferimento principale per le politiche per i Piccoli Comuni.

La legge stabilisce che: *...Per l'utilizzo delle risorse è prevista la predisposizione di un **Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni** ed un elenco di interventi prioritari assicurati. Tra quelli elencati, troviamo: l'accrescimento dell'**efficienza energetica** del patrimonio edilizio pubblico e la realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di **energia da fonti rinnovabili**, la **riqualificazione di terreni ed edifici** in stato di abbandono o degrado al fine di sostenere l'**imprenditoria giovanile** per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali.*

*La legge, chiamata salva borghi, dedica particolare attenzione al recupero e alla **riqualificazione dei centri storici** e alla promozione di **alberghi diffusi**, con la possibilità di stabilire convenzioni con la Chiesa per il recupero dei beni culturali. Il provvedimento prevede, inoltre, disposizioni relative ai **servizi postali** e all'**effettuazione di pagamenti**, lo sviluppo della **rete a banda ultra larga** e programmi di e-government, la **diffusione della stampa quotidiana** e iniziative per la **promozione cinematografica** nei piccoli comuni quale strumento di valorizzazione turistica.*

*Il testo stabilisce misure per la promozione e la vendita dei **prodotti provenienti da filiera corta o a chilometro utile**, nonché l'attuazione delle politiche di sviluppo, tutela e **promozione delle aree rurali e montane**. Viene inoltre predisposto il **Piano per l'istruzione destinato alle aree rurali e montane** con particolare riguardo al collegamento dei plessi scolastici, all'**informatizzazione e progressiva digitalizzazione** delle attività didattiche e amministrative¹⁰.*

Gli obiettivi che la legge pone sono quelli atti a *...favorire il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli Comuni; promuovere l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza..., la tutela e valorizzazione del patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico. Ai sensi della L. 158/2017, per piccoli Comuni si intendono **quelli fino a 5000** abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5000 abitanti.*

Per l'attuazione degli obiettivi è prevista una dotazione di 100 milioni di euro. Il fondo è destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico sociale e all'insediamento di nuove attività produttive. In particolare per gli anni 2017 e 2018, nel Fondo, confluiscono anche delle risorse destinate esclusivamente al finanziamento degli interventi di ristrutturazione dei percorsi viari di valore storico e culturale destinati ad accogliere flussi turistici che utilizzino modalità di trasporto a basso impatto ambientale.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2022 è stata disciplinata, per come previsto dall'art. 3, comma 2 della legge 158/2017, la predisposizione del **Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni**, ..., *finalizzato alla tutela dell'ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e alla riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché alla promozione dello sviluppo economico e sociale e all'insediamento di nuove attività produttive, ai fini dell'utilizzo delle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni di cui all'art. 3, comma 1, della legge 6 ottobre 2017, n. 158.*

2. Ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge 6 ottobre 2017, n. 158, il Piano definisce le modalità per la «presentazione» dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché quelle per la «selezione» dei

¹⁰ <https://www.borghiautenticiditalia.it/borghi/legge-sui-piccoli-comuni-cosa-prevede-il-testo#:~:text=IL%20Fondo>

progetti medesimi, mediante bandi pubblici ed è aggiornato ogni tre anni sulla base delle risorse disponibili nell'ambito del Fondo di cui all'art. 3, comma 1, della citata legge 6 ottobre 2017, n. 158.

Come si evince, il Piano rappresenta uno strumento rilevante per gli indirizzi che assume, derivandoli dalla stessa legge, e per le tematiche definite negli ambiti d'intervento. Per gli strumenti di attuazione delle politiche pubbliche, la legge e il Piano costituiscono il naturale inquadramento dove devono trovare coerenza programmatica le finalità e gli obiettivi di valorizzazione dei piccoli comuni.

Fondo per lo Sviluppo e la Coesione – FSC 2000/2006: Avviso borghi 2018 – Avviso pubblico per il sostegno di progetti di valorizzazione dei Borghi della Calabria

Con Decreto n. 6918 del 29 giugno 2018 del Dirigente del Settore *Beni culturali, Aree, Musei e Parchi archeologici* del Dipartimento *Turismo, Beni Culturali e Spettacolo* la Regione Calabria ha approvato l'avviso pubblico per il sostegno di *Progetti di Valorizzazione dei Borghi della Calabria*. Le risorse finanziarie decretate sono quelle derivanti dalla riprogrammazione delle risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) 2000/2006 certificate sul POR Calabria 2007/2013. Con DGR n. 214 del 5 giugno 2018 sono stati iscritti i capitoli di entrata e di spesa relativi alla realizzazione di interventi relativi alla valorizzazione turistica e culturale dei borghi della Calabria per una spesa complessiva di 100 milioni di euro.

L'avviso Borghi trova, inoltre, riferimento nella DGR n. 648 del 29 dicembre 2017 con la quale è stato approvato il Piano Esecutivo Annuale 2018 di attuazione del Piano Regionale di Sviluppo Turistico Sostenibile nella cui azione H è annoverata la promozione dei Borghi della Calabria.

A seguito dell'approvazione del Decreto n. 7132 del 04/07/2018 di *ERRATA CORRIGE DDS 6918 DEL 29/06/2018* è stato reso disponibile, in data 6 luglio 2018, il testo dell'avviso pubblico per il *Sostegno di Progetti di Valorizzazione dei Borghi della Calabria (documento sostituito a seguito dell'approvazione del decreto n. 7132 del 04/07/2018)*.

Di seguito si riportano le linee di indirizzo e programmatiche regionali che costituiscono la cornice di riferimento dell'avviso:

- *Incrementare l'attrattività turistica dei borghi calabresi caratterizzati da forti tradizioni culturali, enogastronomiche e storiche, migliorando la fruibilità del patrimonio ambientale, artistico e culturale, valorizzando e promuovendo le produzioni e le attività ivi esistenti;*
- *Favorire l'attuazione di modelli di gestione/valorizzazione innovativi degli attrattori culturali e degli specifici itinerari e reti culturali tematiche;*
- *Sostenere il miglioramento delle condizioni di contesto dei borghi secondo un approccio basato sulla qualità diffusa e sulla coerente sostenibilità ambientale, economica e sociale, anche ai fini di consentire il riconoscimento di: "I borghi più belli d'Italia", promosso e sostenuto dall'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), Città Slow, Bandiera Arancione, Borghi Autentici, ecc..;*
- *Favorire l'accessibilità ecosostenibile nei Borghi, soprattutto alle persone con bisogni speciali, attraverso lo sviluppo dei servizi di orientamento e informazione;*
- *Valorizzare le filiere locali della green economy;*
- *Favorire lo sviluppo di pacchetti di offerta turistica in grado di valorizzare il paesaggio naturale, di intercettare segmenti sempre più ampi della domanda nazionale e internazionale di turismo culturale ed enogastronomico e di contribuire alla sostenibilità delle attività turistiche regionali attraverso una migliore distribuzione temporale e spaziale delle presenze dei visitatori;*
- *Sostenere la riqualificazione di infrastrutture pubbliche e impianti per il tempo libero, lo sport, la cultura tesi a migliorare le condizioni strutturali e degli standard di qualità e offerta del patrimonio culturale e dei servizi aggiuntivi;*
- *Incoraggiare e sostenere iniziative locali di "investimento diffuso" volto alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare in stato di abbandono e/o di sottoutilizzo e di ricucitura con il contesto degli spazi pubblici.*

Tra i riferimenti normativi citati nell'avviso, quelli di seguito riportati costituiscono l'inquadramento peculiare rispetto al contesto regionale e nazionale di caratterizzazione delle politiche sottese all'avviso:

- Deliberazione di Giunta Regionale n. 573 del 28 dicembre 2016 recante Piano regionale di sviluppo turistico sostenibile. Approvazione piano esecutivo annuale (art. 4 l. r. 08/2008);
- Deliberazione della Giunta Regionale della Calabria n.473 del 19 ottobre 2017 di approvazione delle Linee d'Indirizzo del Piano Regionale di Sviluppo Turistico Sostenibile - Legge regionale 05 aprile 2008 n. 8;
- Deliberazione della Giunta Regionale della Calabria n. 160 del 13 maggio 2016 di approvazione del Patto per lo sviluppo della Regione Calabria;
- Deliberazione della Giunta Regionale della Calabria n.273 del 20 giugno 2017 relativa alla Identificazione delle Aree di Attrazione Naturali e Culturali di Rilevanza Strategica (ARS);
- Quadro Territoriale Regionale a Valenza Paesaggistica (QTRP), DCR n. 134/2016;
- Legge Regionale Urbanistica (LUR) n.19/2002;
- Deliberazione della Giunta Regionale della Calabria n.44 del 20 febbraio 2011 avente ad oggetto "LUR n. 19/02, art. 48 comma c). Insediamenti urbani e storici. Elenco dei centri storici calabresi e degli insediamenti storici minori suscettibili di tutela e valorizzazione";
- Legge 6 ottobre 2017 n. 158, Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni;
- Strategia per le Aree Interne, nazionale e regionale (SNAI) e (SRAI), di cui all'art. 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Il quadro delle linee di indirizzo e i riferimenti agli strumenti normativi e programmatici nazionali e regionali evidenziano una visione ampia degli obiettivi e nel contempo una necessità di inquadrare la politica di valorizzazione dei borghi nell'alveo delle opportunità e dei contesti dettati dalle politiche e dalle normative regionali che, naturalmente, dovrebbero costituire i cardini di riferimento per un'efficace e coerente implementazione della policy stessa. Norme, strumenti e quadri programmatici quali la legge nazionale sui piccoli Comuni (L. 158/2017), la legge urbanistica regionale che attraverso la DGR n. 44 /2011 definisce l'elenco dei centri storici calabresi e degli insediamenti minori suscettibili di tutela e valorizzazione, il QTRP quale inquadramento dei principali caratteri territoriali e la loro classificazione, così come lo studio per l'identificazione delle Aree di Attrazione Naturali e Culturali di Rilevanza Strategica (ARS 2017), gli strumenti programmatici nazionali e regionali (SNAI, SRAI, Piano regionale di Sviluppo Turistico Sostenibile), costituiscono il quadro in relazione al quale verificare e implementare la coerenza delle scelte delle politiche di valorizzazione dei borghi.

Nel caso dell'avviso Borghi Calabria 2018 sono assunti gli indirizzi programmatici regionali, mentre non sono posti limiti alla dimensione demografica dei Comuni beneficiari, non vi sono riferimenti a specifiche caratteristiche di potenzialità e rilevanza dei Comuni e/o aree ammissibili in relazione all'obiettivo di valorizzazione. Non sono stati posti ulteriori target per l'implementazione del programma di valorizzazione.

Le risorse finanziarie stanziare sono pari a 100 milioni di euro a valere sul Fondo di Sviluppo e Coesione – FSC 2000 – 2006 con un contributo pari al 100% delle spese ammissibili per un importo, per ciascun beneficiario/intervento, compreso tra 300.0000 e 1.500.000 euro.

A seguito della selezione, sono risultati ammissibili 361 interventi di cui 74 ammessi a finanziamento e i restanti non agevolabili per carenza di risorse¹¹.

Dall'esame effettuato sui Comuni beneficiari dei finanziamenti emergono le seguenti correlazioni esposte sinteticamente nella tabella 4.1.1 .

¹¹ I numeri degli interventi ammissibili e ammessi a finanziamento sono quelli riportati nei documenti pubblicati nel portale [Bando valorizzazione dei borghi - Calabria Europa \(regione.calabria.it\)](http://Bando_valorizzazione_dei_borghi_-_Calabria_Europa_(regione.calabria.it)) e riferiti agli aggiornamenti rilevati alla data del 5 dicembre 2022: Decreto N. 12159 del 29/11/2021

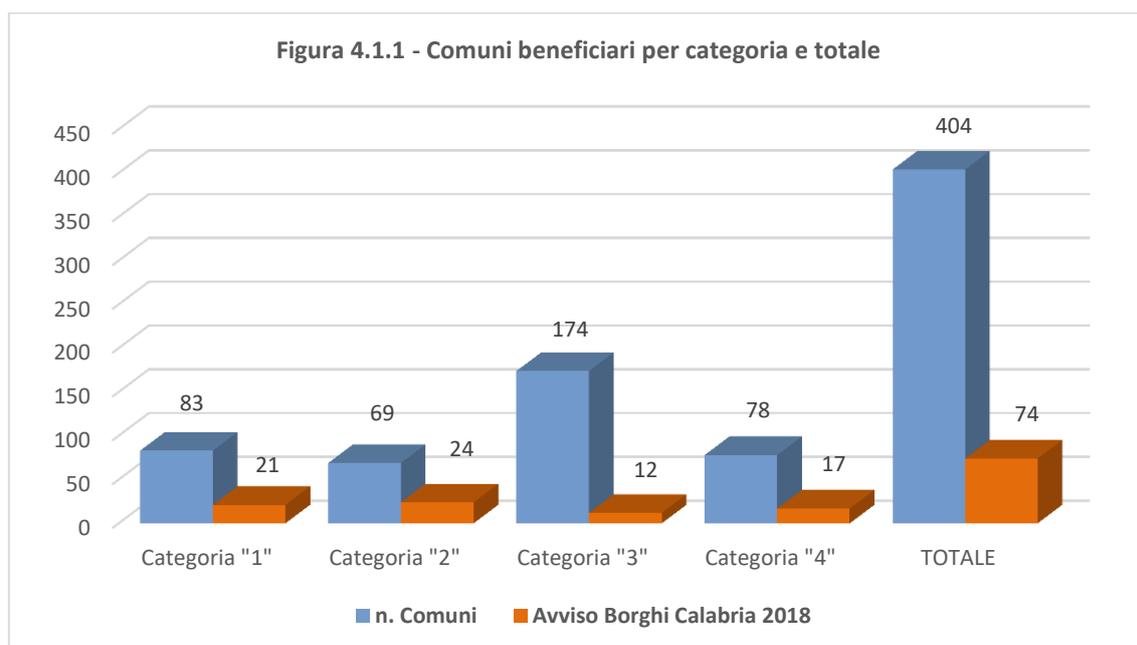
Tabella 4.1.1 - Avviso Borghi Calabria 2018 –Beneficiari del finanziamento per categoria di Comuni

Strumento di finanziamento	Classificazione dei Comuni									
	Piccoli Comuni Turistici (1)		Piccoli Comuni Attrattivi (2)		Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi (3)		Comuni con Oltre 5.000 Abitanti (4) <i>(gennaio 2022)</i>		Totale	"1" + "2" sul totale
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Avviso Borghi 2018 Calabria FSC 2000/2006	21	25,3	24	34,8	12	6,9	17	21,8	74	60,8
Totale Comuni per categoria	83	20,5	69	17,1	174	43,1	78	19,3	404	11,1

Fonte: Elaborazione Nucleo su esiti Avviso regionale

Se si considera la somma dei Comuni classificati nelle categorie "1" e "2", e cioè i *Piccoli Comuni turistici e Attrattivi* (focus dell'indagine), si evidenzia come gli esiti della selezione abbiano interessato il 60,8% del totale dei beneficiari, mentre i piccoli Comuni afferenti alla categoria "3" raggiungono il 6,9% del totale della categoria di afferenza e quelli ricadenti nella categoria "4" il 21,8% del totale della categoria.

Il grafico che segue raffigura gli esiti dell'avviso rispetto a ciascuna categoria di Comuni.



Dalla lettura dell'avviso non si evidenziano indicazioni sulla scelta di specifici ambiti d'intervento pur assumendo, lo stesso, un quadro di riferimento normativo e programmatico molto puntuale: legge 158/2017 sulle misure di sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, QTRP, DGR n.273 del 20 giugno 2017 relativa alla Identificazione delle Aree di Attrazione Naturali e Culturali di Rilevanza Strategica (ARS) e DGR n.44 del 20 febbraio 2011 avente ad oggetto "LUR n. 19/02, art. 48 comma c). *Insedimenti urbani e storici. Elenco dei centri storici calabresi e degli insediamenti storici minori suscettibili di tutela e valorizzazione*". Tutto ciò evidenzia l'assenza di un indirizzo programmatico con priorità d'intervento puntualmente definite nell'alveo del quadro di riferimento assunto che tuttavia ben fornisce quadri di contesto utili sui quali innestare le scelte programmatiche. Gli esiti sembrano piuttosto rimandare alla capacità dei soggetti partecipanti di proporre interventi in grado di determinare più in generale ricadute turistico-promozionali al di là delle peculiarità caratterizzanti gli ambiti d'intervento.

Una valutazione successiva all'attuazione degli interventi, laddove ritenuta utile per il programmatore e i decisori delle politiche, potrà mostrare quanto e in che misura l'approccio utilizzato abbia raggiunto i risultati desiderabili in relazione agli obiettivi di valorizzazione e quanto gli stessi siano stati posti in coerenza ai riferimenti normativi e programmatici afferenti ai diversi livelli.

Fondo Sviluppo e Coesione – FSC 2014/2020 Contratto Istituzionale di Sviluppo CIS Calabria - Svelare bellezza

Con la delibera CIPESS n. 30 del 2 agosto 2022, recante *Fondo sviluppo e coesione 2014/2020. Assegnazione risorse al contratto istituzionale di sviluppo <<Calabria – Svelare bellezza>>* vengono individuati i primi interventi, definiti a priorità alta ed assegnati i fondi per la loro attuazione.

I Contratti Istituzionali di Sviluppo trovano avvio nel *decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali a norma della legge 5 maggio 2009, n. 42»*, e, in particolare, l'art. 4, il quale dispone che il citato Fondo per le aree sottoutilizzate sia denominato *Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, di seguito FSC*, e sia finalizzato a dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese, nonché l'art. 6, ove si prevede che, allo scopo di accelerare la realizzazione dei connessi interventi speciali, il Ministro delegato, «d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri ministri interessati, stipula con le regioni e le amministrazioni competenti un Contratto istituzionale di sviluppo» (di seguito CIS) che destina le risorse del FSC assegnate dal CIPE, individua le responsabilità delle parti, i tempi e le modalità di attuazione dei medesimi interventi anche mediante ricorso all'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., di seguito Invitalia, e definisce, altresì, il cronoprogramma, i criteri di valutazione e di monitoraggio e le sanzioni per eventuali inadempienze.

Il CIS nasce quindi come strumento capace di accelerare la realizzazione di interventi speciali finalizzati alla rimozione di squilibri economici e sociali tra le diverse aree del Paese. La fase di concertazione, avviata a ottobre 2021 dal Ministro per il Sud e la coesione territoriale con la Regione Calabria e i rappresentanti degli enti locali, ha avuto lo scopo di portare alla sottoscrizione del CIS denominato *Calabria –Svelare bellezza* attraverso l'individuazione delle priorità progettuali.

Le proposte progettuali inoltrate dal territorio della Calabria ammontano complessivamente a 1.180 per un fabbisogno di investimenti pari a circa 6.750,00 milioni di euro. Dopo un primo screening effettuato dalla Regione Calabria sull'ammissibilità degli interventi, le proposte progettuali si sono ridotte a 890 e, successivamente, l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT) e Invitalia, cui è stato affidato il coordinamento delle attività, hanno individuato 110 interventi a priorità alta meritevoli di immediato finanziamento per un importo complessivo di 226,970 milioni di euro, immediatamente finanziabili. Con delibera CIPESS n. 30 del 2 agosto 2022, pubblicata sulla GURI n. 267 del 15 novembre 2022, sono state assegnate le risorse ai 110 interventi di priorità alta riportati, con specifica dell'importo per ciascun comune/intervento, nella tabella allegata alla su citata delibera. Questi primi interventi denominati a priorità alta sono parte di un più ampio pacchetto che vede ulteriori 2 elenchi composti da: 318 interventi a priorità media, per un importo complessivo di c.ca 1 miliardo di euro e 462 interventi di priorità bassa, per un importo complessivo di c.ca 2,183 miliardi di euro, entrambi gli elenchi da finanziare con eventuali risorse successivamente rese disponibili.

L'ACT, con propria nota rivolta ai soggetti interessati, ha inoltre specificato gli ambiti tematici di riferimento per gli interventi, derivanti dall'elenco delle 12 aree tematiche nel quale ciascun Piano di Sviluppo e Coesione (PSC) è articolato, così come riportato nella delibera CIPESS n. 2 del 29 aprile 2021.

Gli ambiti tematici individuati sono: «*Ambiente, risorse naturali, riqualificazione urbana*»; «*Cultura e minoranze etno-linguistiche*» (*grecanica, occitana, arbëreshë*); «*Turismo: enogastronomico, sportivo e religioso*», *percorsi alla scoperta di luoghi di culto, monasteri, giudecche*; «*Trasporti e mobilità sostenibili*», *in via complementare agli ambiti elencati*.

Le aree/ambiti tematici caratterizzano l'alveo nel quale si intendono sviluppare le politiche di riequilibrio territoriale nella Regione Calabria, confermando ancora gli elementi peculiari maggiormente caratterizzanti le scelte delle politiche per i borghi e/o piccoli Comuni: ambiente, cultura, risorse naturali, qualità urbana e risorse tipiche sulle quali costruire percorsi turistici, oltre eventuali ambiti ritenuti complementari agli ambiti definiti. In qualche modo, le scelte tematiche dei fattori di sviluppo coincidono con quelle che connotano le politiche per i borghi indicando quindi un orientamento in quella direzione.

I criteri posti a base della valutazione delle proposte premiano la capacità di configurare interventi strategici per il territorio nel senso di capacità di creazione di partnership, impatto sociale e occupazionale, in particolare quella femminile e giovanile, integrazione tra investimenti pubblici e stimolo all'iniziativa privata, complementarietà tra investimenti, maturità progettuale come tempi stimati per l'effettivo avvio dei lavori e significatività dell'investimento.

Anche dai criteri di valutazione sembra quindi emergere una forte attenzione alla reale capacità di programmare interventi utili, strategici, integrati e soprattutto immediatamente realizzabili.

Il CIS non pone alcun target esplicito alla dimensione demografica dei Comuni/aree d'intervento né a peculiari caratteri e potenzialità esistenti quali fattori di caratterizzazione degli ambiti d'intervento. Non sono inoltre fissati limiti agli importi degli interventi.

Le risorse finanziarie, a beneficio dei primi 110 interventi a priorità alta, ammontano a 226,970 milioni di euro immediatamente finanziabili (delibera CIPESS n. 30 del 2 agosto 2022, in GURI n. 267 del 15 novembre 2022)

Dall'esame effettuato sui Comuni beneficiari dei finanziamenti emergono le seguenti correlazioni esposte sinteticamente nella tabella 4.1.2

Tabella 4.1.2 - CIS Calabria Svelare bellezza – Beneficiari del finanziamento per Categoria di Comuni

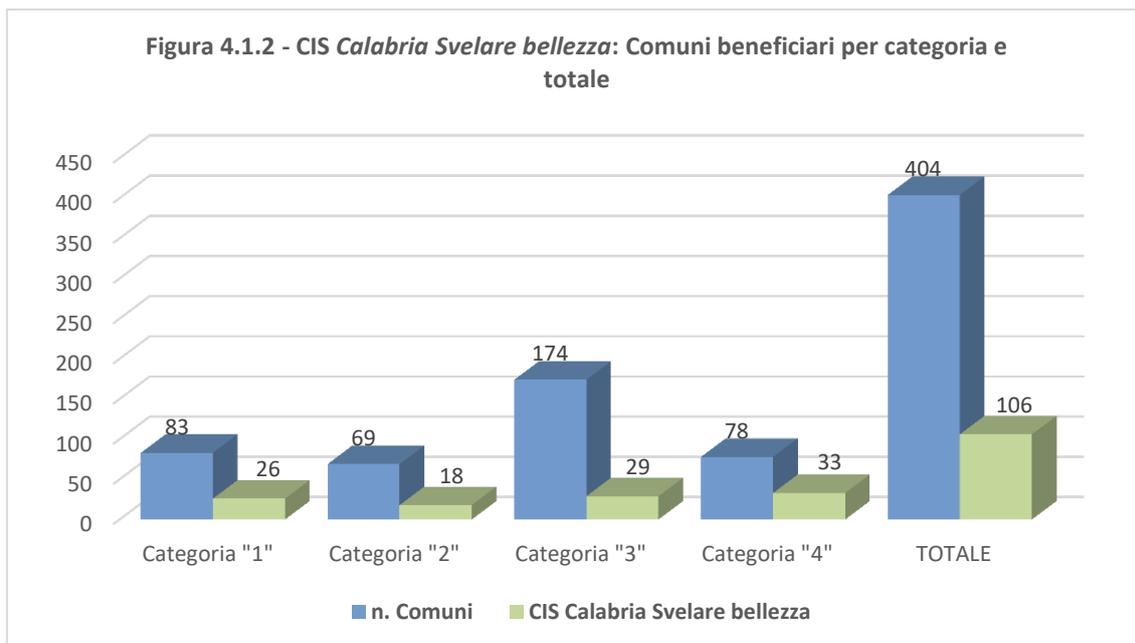
Strumento di finanziamento	Classificazione dei Comuni									
	Piccoli Comuni Turistici (1)		Piccoli Comuni Attrattivi (2)		Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi		Comuni con Oltre 5.000 Abitanti (gennaio 2022)		Totale	"1" + "2" sul totale
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CIS Calabria Svelare bellezza FSC 2014/2020	26	31,3	18	26,1	29	16,7	33	42,3	106	41,5
Totale Comuni per categoria	83	20,5	69	17,1	174	43,1	78	19,3	404	10,8

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati delibera CIPESS n. 30 del 2 agosto 2022

I finanziamenti del CIS Priorità alta hanno interessato in totale il 26% c.ca dei Comuni calabresi con importi degli interventi anche di una certa rilevanza (l'importo massimo di finanziamento ha raggiunto i 7,98 mln di euro e nessun intervento ha un importo inferiore a 1 milione di euro). Dal punto di vista della rilevanza, sembrerebbe essere stato raggiunto l'obiettivo, almeno per ciò che riguarda quello finanziario; resta ovviamente da verificare la reale capacità di governance degli interventi da parte dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni e l'efficacia rispetto agli obiettivi.

In relazione al campione del focus di indagine, il CIS raggiunge il 41,5% dei Comuni delle categorie "1" + "2", di cui il 31,3% dei Piccoli Comuni turistici, pur non essendo state individuate le due categorie come prioritarie e al contempo raggiunge il 42,3% dei Comuni con oltre 5.000 abitanti.

Il grafico (fig. 4.1.2) che segue rappresenta gli esiti della selezione per ciascuna categoria di Comuni e sul totale



Anche per questi interventi, seppur circoscritti in ambiti tematici coerenti con le potenzialità territoriali, non sembra emergere un preciso indirizzo rispetto a obiettivi, target e linee strategiche prioritarie che il policy maker avrebbe potuto, di concerto con l'ACT, nelle fasi di screening iniziale dei progetti, porre alla base della prima selezione; sembra emergere piuttosto, in questo caso, un'attesa di risposta da parte dei territori su capacità strategiche e di costruzione di reti di partenariato, che dal punto di vista delle componenti strutturanti un progetto di sviluppo sono sicuramente rilevanti ma non esclusive se non vengono definite all'interno di un quadro complessivo di condizioni al contorno per l'efficacia delle politiche.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR – Piano Borghi, Investimento 2.1: “Attrattività dei Borghi” Linea A e Linea B

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) alla Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Componente 3 – Cultura 4.0 (M1C3) individua gli investimenti e le riforme assegnate alla titolarità del Ministero della cultura; in particolare, la Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi” per il quale il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 assegna al Ministero della cultura l'importo di euro 1.020.000.000,00 per l'attuazione degli interventi, ripartito come di seguito indicato:

- euro 20.000.000,00 per la realizzazione del progetto: “Il Turismo delle Radici – Una Strategia Integrata per la ripresa del settore del Turismo nell'Italia post Covid-19”;
- euro 420.000.000,00 per la realizzazione della Linea di azione A - Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati;
- euro 580.000.000,00 per la realizzazione dei progetti locali per la “Rigenerazione culturale e sociale dei Borghi storici”, di cui 380 milioni di euro per i Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati dai Comuni da selezionare mediante Avviso pubblico e 200 milioni di euro quale regime d'aiuto, a favore delle micro, piccole e medie imprese, profit e non profit da attivare attraverso una procedura centralizzata di responsabilità del MiC.

Con la Linea di azione A - *Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati* (un borgo per regione o provincia autonoma, ciascuno di importo pari a 20 milioni di euro per un totale di 420 milioni di euro), per la Calabria è stato individuato il Comune di Gerace.

Con il decreto ministeriale del 13 aprile 2022 sono state ripartite alle singole Regioni e Province autonome le risorse “PNRR, Missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Component 3 – Cultura 4.0 (M1C3). Misura 2 “Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale”, Investimento 2.1: “Attrattività dei borghi storici”, finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU – Linea di Azione B”. Nello specifico, alla Calabria sono destinate risorse per un importo complessivo pari a euro 27.925.095, di cui 18.616.730,36 destinati ai progetti locali di rigenerazione culturale e sociale (successivamente rideterminate in 17.685.893,84 euro) e 9.308.365,17 destinati al sostegno alle imprese, per come specificate nel Decreto n. 453 del 7 giugno 2022 del Segretario Generale del Ministero della cultura e nell’Avviso pubblico per la presentazione delle proposte

Il “Piano Nazionale Borghi” ben identifica quindi la natura della linea di finanziamento dell’Investimento 2.1, resa disponibile attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano degli interventi riguarda i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti o, qualora gli enti agissero in forma aggregata (massimo tre comuni limitrofi o che condividono gli stessi tematismi), la somma degli abitanti complessivi non superiore ai 5.000.

Di seguito, si riporta il contenuto dell’Investimento 2.1 previsto dal PNRR¹².

L’avviso pubblico, dedicato ai piccoli borghi storici, è finalizzato a promuovere progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento.

Scopo dell’Investimento è quello di sostenere i comuni in cui è presente un borgo storico, caratterizzati da una significativa marginalità economica e sociale che, precipuamente attiene a comuni di piccola e piccolissima dimensione, anche molto al di sotto della soglia dei 5000 abitanti.

Destinatari dell’Avviso sono, quindi, i piccoli comuni singoli o aggregati con popolazione residente fino a 5000 abitanti nei quali sia presente un borgo storico chiaramente identificabile e riconoscibile (o, nel caso di comuni dimensionalmente molto piccoli, si configurino essi stessi come un borgo storico). Le aggregazioni di comuni possono riguardare comuni limitrofi o comuni ricadenti nella medesima regione che condividono medesimi tematismi. Nel caso di aggregazioni di più comuni fino ad un massimo di tre, in ogni comune dovrà essere presente un borgo storico. Nel caso di Comuni in forma aggregata la candidatura deve essere presentata dal Comune che assume il ruolo di proponente e capofila.

Il target posto dall’attuazione dell’Investimento si riferisce a traguardi quantitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (investimento in questo caso), che rappresenta un impegno concordato con l’Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).

Tematiche come rigenerazione, sostenibilità e innovazione devono essere alla base di ogni singola progettualità finanziata dai fondi europei di Next Generation EU, all’interno di una visione tesa a costruire l’Italia dei prossimi decenni. Mai come oggi si impongono, infatti, riflessioni e risposte che vadano al di là del contingente e che restituiscano vitalità a luoghi e patrimoni destinati alla scomparsa e alla perdita definitiva. Questa vitalità deve creare delle radici che rendano questi luoghi attrattivi per le nuove generazioni attraverso la creazione di occupazione in un ecosistema che risponda alle esigenze del quotidiano. Bisogna quindi pensare di generare in questi luoghi progetti culturali che producano attrattività e al contempo tutela del territorio e adattamento al cambiamento climatico e che riportino le persone a vivere e a relazionarsi in maniera vitale, empatica e innovativa.

In particolare l’Avviso borghi è finalizzato a promuovere progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento. L’Avviso si rivolge in particolare a quei piccoli centri collocati prevalentemente nelle aree marginali del Paese, spesso caratterizzati da fragili

¹² <https://cultura.gov.it/borghi>

economie, aggravate oggi dagli effetti della pandemia da Covid 19, segnati dalla presenza di gravi criticità demografiche e rischi ambientali.

Come si evince dai contenuti dell'Avviso, i temi specifici attinenti alla valorizzazione dei Borghi sono identificati, così pure la previsione del regime di aiuto destinato alle sole micro, piccole e medie imprese, ricadenti nei Comuni beneficiari del finanziamento, evidenzia l'intenzione di creare sinergie utili alla rivitalizzazione sociale ed economica dei territori interessati e di contrasto allo spopolamento.

Risorse finanziarie.

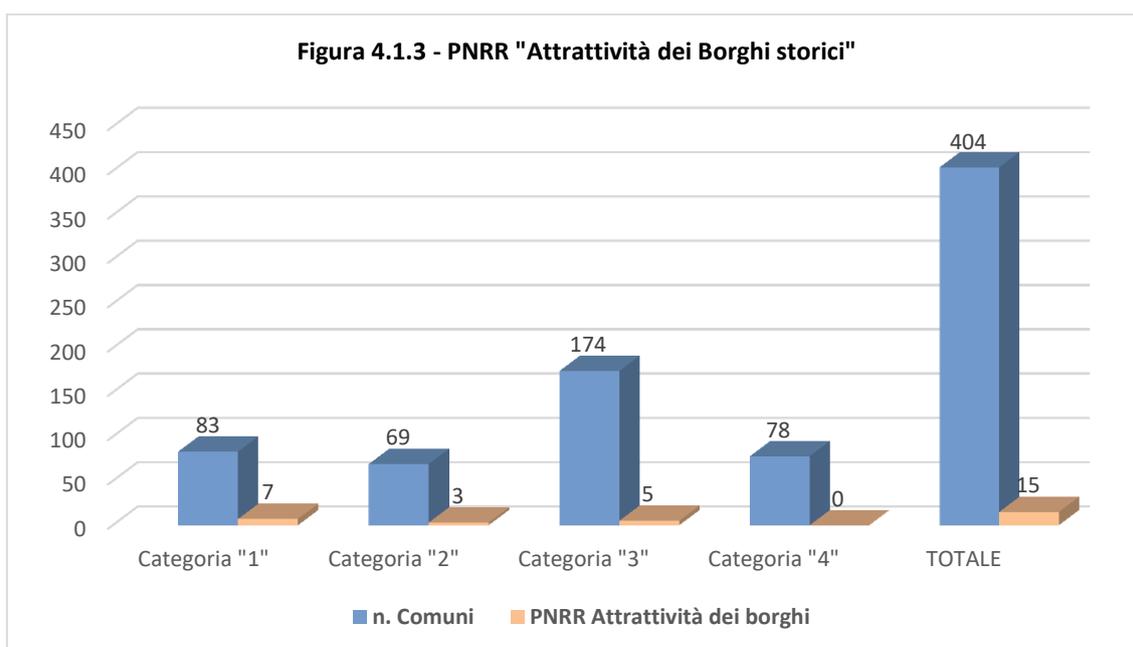
- Linea A: 420,00 Meuro per 21 progetti, uno per ciascuna regione per un importo di 20,00 Meuro per ciascun intervento. Il borgo individuato per la Calabria è Gerace.
- Linea B: con DSG n. 453 del 7 giugno 2022 sono state ammesse a finanziamento 10 proposte che interessano 14 Comuni¹³ calabresi per un totale di 17.521.701,47 di euro.

Complessivamente, quindi, il territorio della Calabria beneficia di un ammontare di risorse complessive pari a 37.521,701,47 di euro, con importi per ciascuna proposta progettuale non inferiore a 1.600.000,00 euro per singolo Comune e non inferiore a 2.500.000,00 euro per i Comuni associati.

**Tabella 4.1.3 - PNRR – Piano Borghi, Investimento 2.1:
"Attrattività dei Borghi" Linea A e Linea B - Beneficiari del finanziamento per Categoria di Comuni**

Strumento di finanziamento	Classificazione dei Comuni									
	Piccoli Comuni Turistici (1) (83)		Piccoli Comuni Attrattivi (2) (69)		Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi (174)		Comuni con Oltre 5.000 Abitanti a gennaio 2022 (78)		Totale	"1" + "2" sul totale
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PNRR – Attrattività dei Borghi	7	8,4	3	4,3	5	2,9	0	0	15	66,6
Totale Comuni per categoria	83	20,5	69	17,1	174	43,1	78	19,3	404	3,7

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati DSG n. 453 del 7 giugno 2022



¹³ Oltre il Comune di Gerace (Progetto pilota Linea A), i Comuni beneficiari (Linea B) risultano: Monasterace, Sellia, Scilla, Crucoli, Riace, Pazzano, Stilo, San Demetrio Corone, Roghudi, Santa Severina, Castelsilano, Caccuri, Ferruzzano e Roseto Capo Spulico.

Dai numeri esposti nella tabella 4.1.3 e nella figura 4.1.3 emerge che i Comuni beneficiari afferenti alle categorie “1” e “2” ammontano complessivamente a 10 sui 15 finanziati dalla Linea A e B, per una percentuale pari al 66,6% del totale. Ovviamente, l’Avviso conteneva il vincolo dei 5000 abitanti e quindi i destinatari dei finanziamenti risultano conseguentemente individuati. Ciò che emerge è che una buona percentuale delle risorse ha interessato i Comuni attrattivi e nel contempo una quota, sebbene minore, di Comuni non attrattivi.

Secondo le peculiarità espresse nelle categorie individuate, sarebbe interessante un approfondimento teso a evidenziare su quali caratteri peculiari, visti i contenuti dell’Avviso, siano incentrate le proposte finanziate ai 5 Comuni classificati nella categoria dei non attrattivi. E ancora, sarebbe utile, a seguito dell’attuazione degli interventi, comprendere quanto gli stessi, oltre alle realizzazioni fisiche prodotte con i finanziamenti erogati, siano stati in grado di produrre rivitalizzazione sociale ed economica e contrasto allo spopolamento.

4.2 Primi risultati delle analisi

Il paragrafo presenta il quadro dei dati riferiti agli strumenti di finanziamento considerati e a seguire le correlazioni con alcuni elementi di contesto: nello specifico, sono riportate le correlazioni tra i Comuni beneficiari dell’Avviso Borghi Calabria 2018 e la classificazione degli stessi per “centro storico” così come individuata dal QTRP. Oltre a una prima restituzione dei dati, si vuole qui puntualizzare la rilevanza di un percorso di monitoraggio incrociato finalizzato a generare conoscenza utile alle scelte programmatiche. In particolare: la correlazione tra dati di contesto e caratteristiche dei territori, la loro rilevanza e incisività nel quadro degli obiettivi posti da ciascuno degli strumenti di attuazione analizzati e, soprattutto, la definizione di indicatori (output e outcome), spesso carenti o non funzionali alla rilevazione degli esiti della policy in relazione agli obiettivi. La lettura incrociata delle condizioni di contesto, gli obiettivi di policy e i risultati dell’attuazione delle stesse dovrebbe configurarsi quale prassi consolidata di ogni successiva fase programmatica. La breve rassegna degli strumenti di policy analizzati evidenzia la presenza di territori non sempre omogenei rispetto alle caratteristiche e potenzialità che avrebbero dovuto accomunare i beneficiari delle risorse secondo le finalità di ciascuno degli strumenti analizzati.

I primi risultati di osservazione degli strumenti analizzati sono rappresentati e descritti nella mappa comuni per categoria finanziati da avviso borghi, CIS e PNRR, nella tabella e nel grafico che segue.

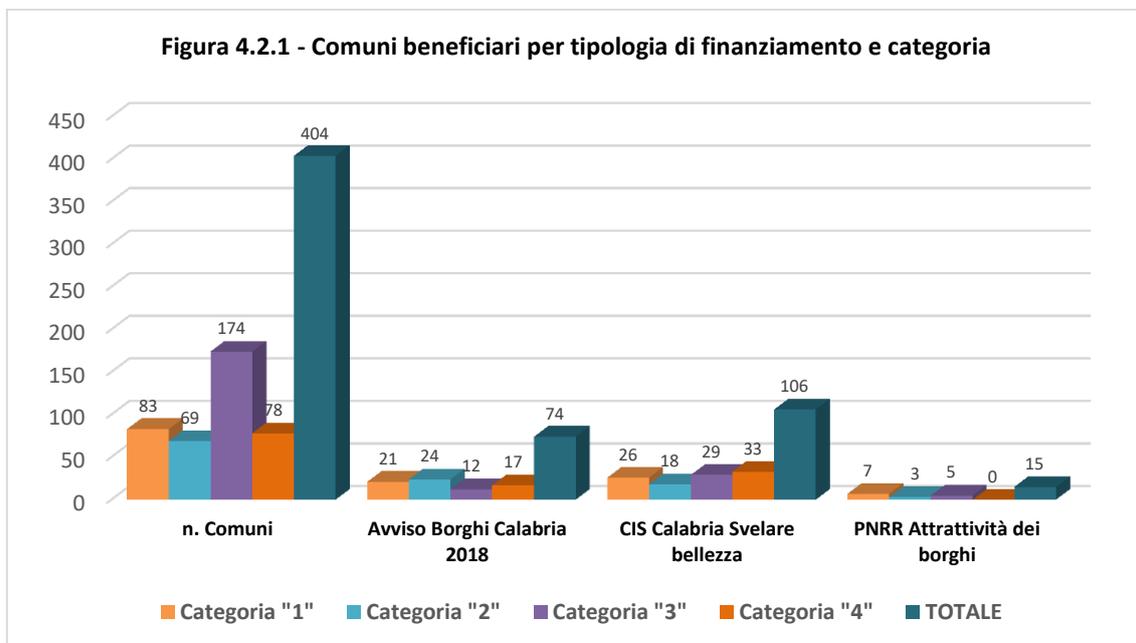
Tabella 4.2.1 - Riepilogo Comuni beneficiari per tipologia di finanziamento e categorie

Strumenti di finanziamento	Classificazione dei Comuni									
	Piccoli Comuni Turistici (83)		Piccoli Comuni Attrattivi (69)		Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi (174)		Comuni con Oltre 5.000 Abitanti a gennaio 2022 (78)		Totali per strumento	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Avviso Borghi Calabria2 018 FSC 2000/2006	21	25,3	24	34,8	12	6,9	17	21,8	74	18,3
CIS Calabria <i>Svelare bellezza</i> FSC 2014/2020	26	31,3	18	26,1	29	16,7	33	42,3	106	26,2
PNRR – <i>Attrattività dei Borghi</i>	7	8,4	3	4,3	5	2,9	0	0	15	3,7
Totale Comuni beneficiari	54	65,0	45	65,2	46	26,5	50	64,1	195	48,3

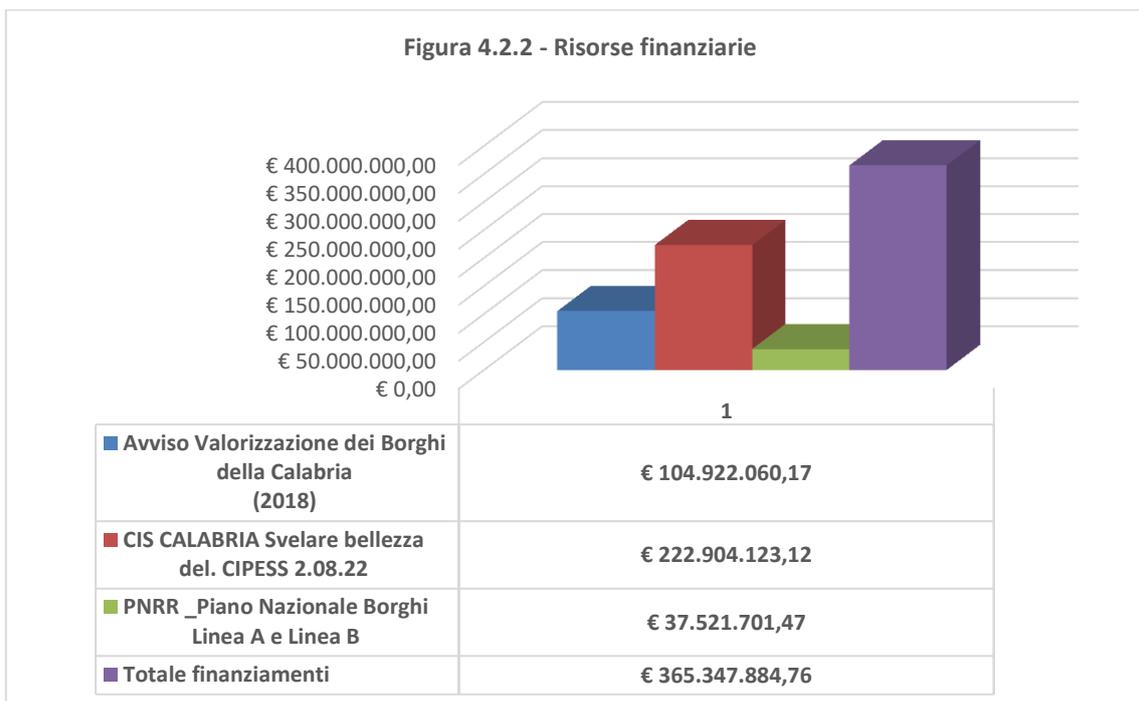
Fonte: Elaborazione Nucleo

Nella tabella 4.2.1 sono riportati, per ciascuna colonna corrispondente alla categoria di Comuni, i dati relativi al numero dei beneficiari per tipologia di finanziamento e la percentuale sul totale della categoria di appartenenza. Nell'ultima colonna viene riportato il numero complessivo dei Comuni beneficiari per tipologia di finanziamento e la percentuale sul totale dei Comuni Calabresi.

Nella figura 4.2.1 sono rappresentati in sintesi i numeri esposti in tabella per una più rapida lettura delle incidenze per tipologia e totale.



L'ammontare delle risorse totali e quelle associate a ciascuna tipologia di finanziamento sono rappresentate nella figura 4.2.2



Nelle tabelle che seguono si è voluta rappresentare una prima correlazione tra destinazione delle risorse dell'Avviso Borghi e i centri storici, come individuati dal QTRP.

Il confronto tra comuni destinatari delle risorse dell'Avviso Borghi emanato dalla Regione Calabria ed il QTRP che individua i centri storici regionali è finalizzato a evidenziare in che misura lo strumento di policy (Avviso Borghi 2018) si sia relazionato al "Quadro" di riferimento del contesto territoriale.

Tabella 4.2.2 - Avviso borghi: importo finanziamento per comuni classificati per centro storico individuato dal QTRP e categorie

Centro Storico individuato dal QTRP	Classificazione Dei Comuni									
	Piccoli Comuni Turistici (83)		Piccoli Comuni Attrattivi (69)		Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi (174)		Comuni con oltre 5.000 Abitanti a gennaio 2022 (78)		Totale	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
NO	4.060.000	9,5	14.208.739	31,8	16.456.156	38,4	8.160.000	19	42.884.895	100
SI	26.161.913	42,2	19.705.972	33,1		0	16.169.280	26,1	62.037.165	100
TOTALE	30.221.913	28,8	33.914.711	32,3	16.456.156	15,7	24.329.280	23,2	104.922.060	100

Fonte: Elaborazione Nucleo

Tabella 4.2.3 - Avviso borghi: percentuale comuni interessati da finanziamenti classificati per centro storico individuato dal QTRP e categorie

Centro Storico individuato dal QTRP	Classificazione dei Comuni				
	Piccoli Comuni Turistici (83)	Piccoli Comuni Attrattivi (69)	Piccoli Comuni Poco – Non Attrattivi (174)	Comuni con oltre 5.000 Abitanti a gennaio 2022 (78)	Totale
	%	%	%	%	%
NO	13,4	41,9	100	33,5	40,9
SI	86,6	58,1	-	66,5	59,1
TOTALE	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazione Nucleo

Le due tabelle 4.2.2 e 4.2.3 mostrano che la percentuale maggiore di finanziamenti ha raggiunto Comuni il cui centro storico coincide con quelli individuati dal QTRP. La percentuale di Comuni "poco o non attrattivi" che ha ricevuto finanziamenti (Avviso Borghi) riguarda solo quelli il cui centro storico non rientra tra quelli classificati dal QTRP. Essendo questa categoria di Comuni classificata, secondo l'indagine, come "poco/non attrattivi" in quanto dotati di risorse culturali e naturali di livello non elevato non è chiaro quali siano le peculiarità delle risorse e delle potenzialità interessate dalle proposte progettuali, vista la specificità dell'Avviso "Borghi".

Ancora una volta questa lettura dimostra come la disponibilità di dati e l'incrocio tra gli stessi aiuti a meglio comprendere se e in che misura le politiche pubbliche si conformino e trovino coerenza agli strumenti e ai quadri programmatici sovraordinati e quali siano i territori interessati, in assenza e/o in presenza di intenzionalità espresse dal policy maker rispetto a specifici risultati attesi.

Conclusioni

Dall'esame degli strumenti analizzati emergono le seguenti considerazioni:

- In assenza di specifici obiettivi che individuino priorità e risultati da conseguire, i finanziamenti erogati raggiungono territori le cui caratteristiche e potenzialità sono spesso molto eterogenee non assicurando l'efficacia delle politiche rispetto alle finalità espresse.
- Una maggiore definizione dei risultati attesi aiuta ad esprimere e verificare con maggiore consapevolezza e coerenza la catena di causalità tra le intenzioni del policy maker e la proposizione delle politiche pubbliche.
- La conoscenza delle condizioni di contesto, per come evidenziate nel presente rapporto, aiuta a comprendere se e a quali condizioni al contorno assolute, le intenzioni dichiarate dalle politiche possono trovare effettiva implementazione e raggiungere i risultati attesi.
- La disponibilità di dati sistematizzati e aggiornati, compreso il quadro conoscitivo complessivo e le correlazioni tra strumenti, obiettivi, risorse finanziarie e territori raggiunti aiuta a rendere complementari i vari ambiti e le diverse componenti delle politiche.

SERVIZI PUBBLICI AMBIENTALI

Premessa

È dato di comune esperienza che la qualità urbana, a parità di altre condizioni, determina l'attrattività di una città. La qualità urbana è dunque, sotto questo aspetto, un "bene pubblico" che gli amministratori devono tendere a garantire poiché ha riflessi sulla soddisfazione dei bisogni della collettività e sullo sviluppo dell'ente locale. Del resto, nell'ottica del decentramento delle funzioni, il principio di sussidiarietà nella gestione amministrativa impone che l'intervento pubblico debba iniziare dal livello più vicino al cittadino, quindi dal Comune.

L'azione degli enti locali deve garantire il raggiungimento di un modello di sviluppo durevole ed equilibrato, coerentemente con i limiti e le caratteristiche delle risorse disponibili. La qualità urbana, dunque, si misura in termini di **sostenibilità sociale, sostenibilità economica e sostenibilità ambientale, aspetti che sono tra di loro interconnessi.**

Nei piccoli comuni queste dimensioni hanno, però, un peso differenziato in ragione del rilievo che il fattore ambiente riveste rispetto alle potenzialità economico-sociali: soprattutto nel panorama regionale calabrese, i comuni non superiori a 5.000 abitanti costituiscono realtà a diretto contatto con il proprio territorio proprio in ragione delle ridotte dimensioni, profondamente intessute da elementi naturalistici, morfologico-strutturali, storico-culturali.

Ecco perché il problema ambientale, che ha sicuramente portata globale, risponde meglio ad interventi in scala locale o regionale. La dimensione locale è certo troppo piccola per affrontare strategicamente i problemi ambientali, economici e territoriali; tuttavia, dal punto di vista gestionale, decentrare il potere decisionale al livello più appropriato risponde ad una esigenza organizzativa e costituisce un elemento cruciale della sostenibilità.

L'azione locale favorisce, infatti, l'impegno, il controllo democratico, la sperimentazione e la diversità nella ricerca dei modi più appropriati di attuazione di uno sviluppo sostenibile, il così detto eco-sviluppo che racchiude in sé il significato dello stretto rapporto che intercorre tra sviluppo ed ecosistema locale da una parte e potenzialità locali dall'altra, in funzione di un generale rispetto per gli ecosistemi naturali ed i modelli socio-culturali locali.

La maggiore difficoltà, sotto questo profilo, è senza dubbio costituita dai costi di gestione dei servizi in specie per i centri di piccole dimensioni.

Declinando tali considerazioni sulla realtà calabrese, si è inteso esaminare come le tematiche della sostenibilità trovino spazio nei piccoli comuni: i dati considerati sono stati reperiti consultando il Dipartimento regionale Ambiente e Territorio, l'Arpacal e gli studi condotti da organismi di settore. L'anno di riferimento dei dati è il 2020, gli anni più recenti sono in via di consolidamento e non sono stati esaminati perché condizionati dall'emergenza sanitaria da Covid 19 e dalle conseguenti misure di contenimento.

Il quadro espresso da questi report registra che il tema della sostenibilità in Italia si afferma soprattutto per l'azione dei piccoli Comuni. In Calabria si nota che le piccole realtà spesso sono esempi virtuosi di produzione di energie rinnovabili, raccolta differenziata, sviluppo di stili di vita sostenibili; tuttavia, il numero dei piccoli comuni virtuosi è ancora troppo basso per riuscire a trainare la regione.

Tra gli indicatori che determinano il livello della qualità urbana, in relazione ai Comuni calabresi inferiori a 5.000 abitanti, si è inteso analizzare, in particolare, il tema del ciclo dei rifiuti e il sistema della depurazione, atteso che costituiscono settori in cui la Calabria risente di rilevanti criticità, ma che rappresentano altresì fattori di quello sviluppo che è volano per l'accrescimento della qualità della vita. Difatti migliorando tali servizi si contribuisce significativamente a garantire il benessere dei cittadini e si potenzia la capacità attrattiva.

L'analisi sulla tematica ambientale, sotto questo profilo, partendo dai dati raccolti e selezionati in ragione delle caratteristiche dei comuni di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti, fornisce il quadro dello stato attuale della raccolta differenziata, evidenziando se i risultati raggiunti sono frutto anche di finanziamenti dedicati e se le percentuali che denotano un servizio efficiente si correlano a caratteristiche di attrattività sotto il profilo tristico naturalistico.

Per quanto riguarda l'aspetto della depurazione, si è attenzionata la programmazione/realizzazione di interventi tesi a superare i deficit dei sistemi di depurazione delle acque reflue urbane. Evidenziando le criticità dei sistemi presenti nei piccoli Comuni (dai quali discendono le procedure di infrazione comunitaria) si intende rappresentare se la carenza dei servizi si ripercuota sulle condizioni di benessere collettivo e sul grado di servizi offerti in ambito turistico. L'analisi dello stato di fatto, difatti, è stata condotta incrociando i dati con la caratterizzazione attribuita dallo studio ai piccoli comuni (turistici, attrattivi, poco-non attrattivi), verificando sei comuni che hanno elevate potenzialità in termini di attrattività hanno anche puntato ad offrire servizi efficienti.

L'analisi e la comprensione dello stato di fatto, invero, consente di delineare potenzialità di sviluppo e miglioramento che potranno essere oggetto di futuri specifici approfondimenti.

5. a Rifiuti

5.1.a Quadro di riferimento normativo e programmatico

La normativa nazionale, recependo le direttive 2018/850/UE, 2018/851/UE e 2018/852/UE mediante il d.lgs. n. 116/2020 e il d.lgs. n. 121/2020, pone una serie di nuovi obblighi e divieti in merito alla gestione dei rifiuti urbani: i principali obiettivi riguardano l'aumento del tasso di riciclaggio, l'aumento complessivo del recupero e del riciclaggio dei rifiuti di imballaggio, la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili (RUB) da conferire in discarica ed il divieto di smaltimento in discarica di tutti i rifiuti idonei al riciclaggio o al recupero di altro tipo, nonché l'adozione di misure necessarie per assicurare che la quantità di rifiuti urbani da collocare in discarica – compresi i rifiuti derivanti dal loro trattamento - sia ridotta ad un valore non superiore al 10%.

Tutto ciò su un arco temporale piuttosto lungo, ossia fino al 2035, su cui si riflettono altresì gli obiettivi previsti nella Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017 e del nuovo Piano d'Azione per l'Economia Circolare della Commissione Europea, approvato in data 11.03.2020 COM (2020) 98 final.

Il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti vigente in Regione Calabria, approvato con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 156 del 19 dicembre 2016 e successivamente modificato con la deliberazione del Consiglio Regionale n. 474 del 19 dicembre 2019, deve essere oggetto di aggiornamento con la redazione di un Piano Stralcio che ha come punti chiave:

- a) adeguare i contenuti al nuovo quadro normativo comunitario di riferimento (direttive pacchetto economia circolare);
- b) aggiornare il quadro conoscitivo di riferimento;
- c) migliorare le performance nella gestione dei rifiuti in ambito regionale;
- d) migliorare la qualità e quantità della raccolta differenziata sul territorio regionale e incentivare l'adozione di sistemi puntuali per la tariffazione del servizio.

Il *Documento tecnico di indirizzo – Gestione dei Rifiuti urbani* (allegato alla Deliberazione di Giunta Regionale n° 93 del 21 Marzo 2022) detta le linee guida per la redazione del Piano stralcio che dovrà

modificare e sostituire integralmente la Parte I – *Quadro Conoscitivo* e la Parte II – *La nuova pianificazione* del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti vigente.

Il documento tecnico anticipa i nuovi obiettivi di riciclaggio per i rifiuti urbani (55% entro il 2025, 60% entro il 2030, 65% entro il 2035); rispetto a detti target la situazione dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti risulta assai variegata, potendo annoverare “comuni virtuosi” ed enti con percentuali ancora molto basse.

5.2.a Situazione di contesto regionale e nei piccoli comuni

Il trend generale nel complesso regionale che si registra è, in ogni caso, positivo: seppur lentamente la produzione dei rifiuti urbani nella regione è infatti scesa leggermente e si registra, allo stesso tempo, un aumento della raccolta differenziata che dal 47,23 % (2019) passa a 47,83% (2020)¹⁴.

Il dato emerge significativamente restringendo la verifica ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che sono individuati dallo studio come turistici: così, su 83 comuni individuati come attrattivi turistici, il 29% si attesta su percentuali di RD pari al 55 %.

Ad un maggiore grado di diffusione della raccolta differenziata corrisponde, difatti, una maggiore "sensibilità ambientale" ed una maggiore capacità di utilizzare al meglio le proprie risorse. Del resto la gestione dei rifiuti è un aspetto particolarmente importante per la corretta amministrazione di una destinazione turistica, sia per garantire l'accoglienza di un ambiente di qualità, sia per assicurare il più efficiente controllo dell'incremento di rifiuti connesso all'affluenza turistica.

Nei Comuni di dimensioni inferiori che invece non presentano un valore sotto il profilo turistico, il riciclo consente il risparmio di risorse e la riduzione dell'inquinamento, oltre a rappresentare un minor aggravio fiscale sui contribuenti (i costi dell'indifferenziato sono molto alti).

Ciò determina inoltre miglioramento dell'igiene e della salubrità dei centri abitati, criteri in base ai quali gli esseri umani misurano la nozione di benessere e di sostenibilità.

Rapportato al dato generale, in ogni caso, i numeri della raccolta differenziata sono molto bassi perché il 71% dei piccoli enti è ancora sotto la soglia imposta dalla normativa per garantire un servizio ottimale; ma è incoraggiante il valore di crescita proprio nei Comuni di dimensioni inferiori atteso che, ben 24 comuni su 25 che possono definirsi “rifiuti free” (solo il 6% dei Comuni calabresi), presentano una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Tra questi 24 modelli virtuosi ed ecosostenibili, dove non solo la raccolta differenziata funziona correttamente (e quindi hanno raggiunto l'obiettivo di legge del 2012 del 65% di raccolta), ma soprattutto dove ogni cittadino produce al massimo 75 chili di secco residuo all'anno, ovvero di rifiuti indifferenziati avviati a smaltimento, emerge Frascineto, 1.919 abitanti per 29,11 kmq, che sebbene sia qualificato come periferico nella classificazione delle Aree interne, potenzia il proprio elevato valore naturalistico assicurando un'ampia percentuale di raccolta differenziata (pari a 85,06%). Frascineto detiene anche un valore della dimensione culturale sufficiente che costituisce elemento attrattivo da consolidare ed accrescere anche garantendo i servizi alla collettività.

Significativo sotto questo profilo risulta, altresì, Tiriolo che assicura ai suoi 3.581 abitanti su 29,26 kmq, ben l'84,84% di RD. Anche Tiriolo si attesta nella perimetrazione cinturale delle aree interne, mantenendo una discreta dimensione culturale ed una sufficiente attrattività per la dimensione turistica che viene potenziata anche grazie ad un ottimale servizio di raccolta rifiuti.

¹⁴ REPORT ARPACAL 2021 - Produzione rifiuti urbani e raccolta differenziata - anno 2020

Una percentuale elevata presenta anche Gimigliano (3.011 abitanti), che occupa una superficie territoriale di 33,55 kmq ricca di risorse naturali: esempio di buona gestione del servizio avendo raggiunto la percentuale di RD pari 85,04%.

Analizzando i dati rispetto alle classi demografiche dei Comuni fino a 5000 abitanti (tabella 5.2.a.1 di seguito riportata), emerge che sono i piccoli centri maggiormente popolati a garantire le percentuali più alte di raccolta differenziata, evenienza che comporta un risparmio di spesa nelle casse dell'ente e a carico dei cittadini.

La percentuale di raccolta differenziata raggiunta da un'amministrazione, per vero, rappresenta una variabile che influenza il costo del servizio: difatti è agevole comprendere come sia diseconomico un servizio di raccolta dei rifiuti in un territorio la cui popolazione è ridotta e diffusa; al contrario, vige il principio economico per cui, al crescere della percentuale raggiunta, decresce il costo medio pro capite.

Va, altresì, considerato che il flusso turistico rappresenta una variabile molto rilevante nell'analisi dei costi del servizio di gestione dei rifiuti: nei comuni con propensione turistica occorre stimare un servizio più efficiente esattamente nelle stagioni di maggior afflusso.

Tabella 5.2.a.1 Comuni per classi % di RD per valori di attrattività e classi demografiche

% Raccolta differenziata e classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5.000 abitanti al 2022	Totale	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5.000 abitanti al 2022	Totale	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5.000 abitanti al 2022	Totale
INF 55%	59	50	113	0	222	26,6	22,5	50,9	-	100,0	71,1	72,5	64,9	-	55,0
Fino a 500 ab.	1	3	18		22	4,5	13,6	81,8	-	100,0	1,2	4,3	10,3	-	5,4
501-1000	4	18	31		53	7,5	34,0	58,5	-	100,0	4,8	26,1	17,8	-	13,1
1001-2000	23	16	40		79	29,1	20,3	50,6	-	100,0	27,7	23,2	23,0	-	19,6
2001-5000	31	13	24		68	45,6	19,1	35,3	-	100,0	37,3	18,8	13,8	-	16,8
55%	3	6	13	0	22	13,6	27,3	59,1	-	100,0	3,6	8,7	7,5	-	5,4
501-1000		2	3		5	-	40,0	60,0	-	100,0	-	2,9	1,7	-	1,2
1001-2000	1	2	4		7	14,3	28,6	57,1	-	100,0	1,2	2,9	2,3	-	1,7
2001-5000	2	2	6		10	20,0	20,0	60,0	-	100,0	2,4	2,9	3,4	-	2,5
60%	4	5	13	0	22	18,2	22,7	59,1	-	100,0	4,8	7,2	7,5	-	5,4
Fino a 500 ab.			1		1	-	-	100,0	-	100,0	-	-	0,6	-	0,2
501-1000			4		4	-	-	100,0	-	100,0	-	-	2,3	-	1,0
1001-2000		4	4		8	-	50,0	50,0	-	100,0	-	5,8	2,3	-	2,0
2001-5000	4	1	4		9	44,4	11,1	44,4	-	100,0	4,8	1,4	2,3	-	2,2
65%	17	8	35	0	60	28,3	13,3	58,3	-	100,0	20,5	11,6	20,1	-	14,9
Fino a 500 ab.			1		1	-	-	100,0	-	100,0	-	-	0,6	-	0,2
501-1000	2	4	6		12	16,7	33,3	50,0	-	100,0	2,4	5,8	3,4	-	3,0
1001-2000	6	2	11		19	31,6	10,5	57,9	-	100,0	7,2	2,9	6,3	-	4,7
2001-5000	9	2	17		28	32,1	7,1	60,7	-	100,0	10,8	2,9	9,8	-	6,9
NON CENSITI	0	0	0	78	78	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	100,0	19,3
5001-10000				52	52	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	66,7	12,9
10001-30000				18	18	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	23,1	4,5
OLTRE 30000				8	8	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	10,3	2,0
TOTALE	83	69	174	78	404	20,5	17,1	43,1	19,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati Arpacal REPORT 2021 - Produzione rifiuti urbani e raccolta differenziata - anno 2020

5.3.a Fonti di finanziamento regionale e confronto con i risultati

La Regione Calabria (Dipartimento Tutela dell'Ambiente) ha predisposto un bando (approvato con Decreto DG. n. 9752 del 05/09/2017) volto a rafforzare il servizio della Raccolta Differenziata per i piccoli Comuni; le risorse stanziare ammontano ad € 10.316.900,00 a valere sul POR CALABRIA FESR 2014-2020 - ASSE 6 - OBIETTIVO SPECIFICO 6.1 - AZIONE 6.1.2.

Gli interventi di implementazione di sistemi di raccolta differenziata oggetto del contributo riguardano la riorganizzazione e/o completamento/potenziamento dei servizi di raccolta differenziata, l'avvio dei servizi di raccolta differenziata.

I Comuni di piccole dimensioni beneficiari di tali risorse sono in totale 318, ma restringendo il campo di indagine ai centri con abitanti inferiori a 5.000 che denotano una vocazione turistica, su 83 comuni con potenzialità attrattiva nel settore del turismo risultano 48 i piccoli centri che hanno beneficiato del finanziamento finalizzato volto a rafforzare il servizio della Raccolta Differenziata.

Dunque il 58% dei comuni qualificati come turistici ha ottenuto una erogazione pubblica da parte della Regione per rafforzare i sistemi di raccolta differenziata.

Ulteriore forma di contributo regionale è quello diretto alla realizzazione di impianti di compostaggio di prossimità, a servizio di medie e piccole comunità e per i piccoli comuni montani calabresi con popolazione sino a 2.000 abitanti.

Con Decreto DG. n. 10587 del 27/09/2018, infatti, la regione ha previsto l'investimento nei cinque Ambiti Territoriali Ottimali di circa 6,7 milioni di euro, a valere sull'asse 6 "Tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale" del POR Calabria FESR FSE 2014-2020, per rafforzare le dotazioni impiantistiche per il trattamento e per il recupero, anche di energia, ai fini della chiusura del ciclo di gestione, in base ai principi di autosufficienza, prossimità territoriale e minimizzazione degli impatti ambientali.

I comuni appartenenti alla categoria comuni montani calabresi con popolazione sino a 2.000 abitanti che hanno beneficiato di tali incentivi sono 29, di cui 22 hanno ottenuto anche il finanziamento regionale volto a implementare i sistemi di raccolta differenziata stanziati con DG. n. 9752 del 05/09/2017.

Se ne inferisce che il contributo pubblico, sebbene risulti rilevante per i comuni che proprio in ragione delle ridotte dimensioni non possono contare su gettiti propri idonei a coprire i costi dell'efficientamento del servizio, non è dirimente rispetto alla organizzazione del servizio in termini di efficacia: solo 73 Comuni su 165 beneficiari dei menzionati finanziamenti regionali hanno raggiunto percentuali di RD secondo legge.

A titolo esemplificativo, tra i Comuni che godono di una discreta capacità di attrazione turistica e che hanno messo a frutto le risorse ottenute, spiccano Altomonte (67,6 % RD), Badolato (55,36 % RD), Cirò (che si attesta al 65,14 % RD), Maierato (67,24 % RD), Montauro (67,90 % RD), San Sostene (66,90 % RD); anche Squillace, censito dallo studio con un elevato grado di interesse turistico, garantisce un servizio ottimale di RD (79,53 %), mentre Grisolia potrebbe elevare il livello per ora buono di attrattività turistica anche grazie alla capacità di gestione dei propri servizi (65,24 % RD).

Buoni servizi possono costituire fattore di sviluppo, altresì, per quei piccoli comuni che sono sufficientemente attrattivi per il profilo turistico, puntando a valorizzare anche la seconda dimensione per la quale vengono in considerazione, come Santa Severina e Spadola.

Tuttavia molti di questi Comuni presentano criticità per quanto riguarda la depurazione, per come si dirà nel prosieguo. A titolo esemplificativo, il Comune di Altomonte (4.028 abitanti) spicca per una discreta qualità turistica e culturale, supera il 65% della raccolta differenziata, ma è tra i comuni in infrazione per l'insufficiente sistema depurativo: risulta, pertanto, incompleta la qualità dei servizi offerti dal territorio.

Maggiormente significativo è l'impatto negativo che la inadatta depurazione può avere sui comuni costieri: è il caso di Zambrone che offre ai suoi 1.754 abitanti un elevato servizio di raccolta differenziata, ma non garantisce un'efficiente raccolta e trattamento delle acque reflue, non valorizzando di conseguenza l'elevato potenziale della dimensione turistica posseduta proprio nel segmento balneare.

5. b Depurazione.

5.1. b Quadro di riferimento normativo e programmatico

Il D.L.vo 152/06, nella parte III, stabilisce le norme di tutela delle acque dall'inquinamento e disciplina gli scarichi idrici, definendone i criteri generali, le caratteristiche, le competenze e i limiti di emissione.

Tutti gli scarichi devono essere preventivamente autorizzati, gli Enti competenti al rilascio delle autorizzazioni, definiti dalla normativa di settore AUTORITY, sono:

- la Regione, in caso di impianti industriali ricadenti nel campo di applicazione della parte II del DLgs. 152/2006 e s.m.i. (Autorizzazione Integrata Ambientali);
- le Provincie, nel caso di impianti di depurazione di acque reflue urbane ricadenti nella parte III del DLgs 152/2006 e s.m.i. o di impianti industriali ricadenti nel campo di applicazione del DPR 59/2013 (Autorizzazione Unica Ambientale) e recapitanti in acque superficiali o su suolo;
- i Comuni, nel caso di scarichi recapitanti in rete fognaria.

Le suddette autorizzazioni definiscono i valori limite di emissione allo scarico che devono essere rispettati.

Il controllo della conformità degli scarichi dei depuratori di acque reflue urbane è svolto, ai sensi della Parte III del D.lgs. 152/06, col fine di determinare la concentrazione di quelle sostanze che, il decreto, stabilisce siano rappresentative della qualità degli scarichi, in funzione del raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici recettori. In particolare, nella parte III, il D.Lgs. n. 152/06 stabilisce le norme di tutela delle acque dall'inquinamento e disciplina gli scarichi idrici, definendone i criteri generali, le caratteristiche, le competenze e i limiti di emissione.

Impone all'art. 101 che: "Tutti gli scarichi sono disciplinati in funzione del rispetto degli obiettivi di qualità dei corpi idrici e devono comunque rispettare i valori limite previsti nell'allegato 5 alla parte terza del presente decreto".

5.2.b Situazione di contesto regionale e nei piccoli comuni

Dalla sentenza di condanna emessa dalla Corte di Giustizia dell'UE il 6 ottobre 2021, nella causa C-668/19 contro l'Italia per «*Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Direttiva 91/271/CEE – Raccolta e trattamento delle acque reflue urbane – Articoli da 3 a 5 e 10 – Assenza di reti fognarie per le acque urbane in taluni agglomerati – Assenza di trattamento secondario o di trattamento equivalente delle acque reflue urbane in taluni agglomerati – Costruzione e gestione degli impianti di trattamento – Controllo degli scarichi provenienti da siffatti impianti – Aree sensibili – Trattamento più spinto delle acque reflue*», , emerge che ben 55 Comuni risultano non a norma.

Tra questi, ben 13 Comuni degli 83 individuati come turistici presentano criticità di sistema nel settore depurazione (Altomonte, Celico, Ioppolo, Laino Borgo, Maierato, Melissa, Monasterace, Palizzi, Parghelia, Santa Severina, Scilla, Tarsia e Zambrone). Risulta ancor più gravosa la situazione dei Comuni calabresi in infrazione poiché non garantiscono che «le acque reflue urbane che confluiscono in reti fognarie siano sottoposte, **prima dello scarico, ad un trattamento secondario o ad un trattamento equivalente**», atteso che il 19,27 % dei comuni con dimensione turistica sufficiente o superiore non garantiscono l'efficienza della rete.

Evenienza negativa che risalta maggiormente tenuto conto del fatto che, degli 83 comuni censiti come aventi potenzialità di attrazione per il turismo, 39 piccoli centri turistici risultano in infrazione per le

menzionate carenze (dunque ben il 47 % dei comuni che potrebbero valorizzare le risorse territoriali puntando sul turismo denotano una scarsa efficienza nei servizi depurativi, penalizzando l'attrattività).

Raffrontando tali dati con quelli dei Comuni in cui sono previsti degli interventi strutturali di riefficientamento degli impianti (interventi fognario-depurativi necessari in Calabria all'uscita degli agglomerati dalla procedura d'infrazione 2004/2034 che fanno capo alla struttura del Commissario straordinario unico per la depurazione) e quelli per i quali la Regione ha stanziato appositi finanziamenti (completamento sistema depurativo fognario finanziato con RISORSE FSC), emerge che, in totale, sono 207 i Comuni interessati da interventi di efficientamento, adeguamento e potenziamento del sistema di depurazione ovvero di collettamento delle zone prive di tale servizio.

Rispetto a questo dato, i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti coinvolti risultano 160, rappresentando ben il 77,29% dei Comuni con condizioni critiche nel sistema depurativo.

Dall'analisi delle tipologie di intervento, poi, risulta che buona parte di tali progetti attiene al collettamento delle frazioni ed al potenziamento dei tratti di rete fognaria.

In particolare per quanto riguarda i comuni turistici ben il 60,24% sono interessati da interventi sulla rete, percentuale che risulta pari al 59,42% per i 69 comuni considerati attrattivi sulla base della dotazione di risorse culturali e naturali.

Sezionando il dato in base alla classificazione demografica (tabella 5.2.b.1 di seguito riportata), si può rilevare come siano proprio i Comuni con maggior numero di abitanti, sempre al di sotto dei 5.000, a presentare carenze nel sistema di trattamento delle acque reflue.

La circostanza è ascrivibile alla morfologia urbana che ha visto lo sviluppo delle zone abitate in maniera dislocata rispetto agli spazi serviti dai sistemi: esse risultano spesso frazioni non collettate o con impianti di ridotta potenzialità rispetto al numero di abitanti equivalenti da servire.

La criticità è ancor più evidente nelle stagioni di afflusso turistico, in cui si incrementa il carico antropico a fronte di sistemi depurativi spesso non completi, non adeguati e già non proporzionati: sono ben 46 i comuni con popolazione tra i 2.001 e i 5.000 abitanti, individuati come turistici che presentano disfunzioni nella depurazione.

A fronte di questa cifra gli interventi previsti sono ancora marginali (27 comuni su 19 sono oggetto di interventi per uscire dall'infrazione comunitaria).

Tabella 5.2.b.1 Classificazione demografica dei Comuni in infrazione per classi demografiche e valori di attrattività

Classi demografiche e infrazione	CATEGORIE														
	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab, al 2022	Totale	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab, al 2022	Totale	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab, al 2022	Totale
Fino a 500 ab.	1	3	20		24	4,2	12,5	83,3	-	100,0	1,2	4,3	11,5	-	5,9
No	1	3	20		24	4,2	12,5	83,3	-	100,0	1,2	4,3	11,5	-	5,9
501-1.000	6	24	44		74	8,1	32,4	59,5	-	100,0	7,2	34,8	25,3	-	18,3
SI	1	3	2		6	16,7	50,0	33,3	-	100,0	1,2	4,3	1,1	-	1,5
No	5	21	42		68	7,4	30,9	61,8	-	100,0	6,0	30,4	24,1	-	16,8
1.001-2.000	30	24	59		113	26,5	21,2	52,2	-	100,0	36,1	34,8	33,9	-	28,0
SI	12	10	30		52	23,1	19,2	57,7	-	100,0	14,5	14,5	17,2	-	12,9
No	18	14	29		61	29,5	23,0	47,5	-	100,0	21,7	20,3	16,7	-	15,1
2.001-5.000	46	18	51		115	40,0	15,7	44,3	-	100,0	55,4	26,1	29,3	-	28,5
SI	17	7	25		49	34,7	14,3	51,0	-	100,0	20,5	10,1	14,4	-	12,1
No	29	11	26		66	43,9	16,7	39,4	-	100,0	34,9	15,9	14,9	-	16,3
5.001-10.000				52	52	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	66,7	12,9
SI				3	3	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	3,8	0,7
No				49	49	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	62,8	12,1
10.001-30.000				18	18	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	23,1	4,5
SI				1	1	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	1,3	0,2
No				17	17	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	21,8	4,2
Oltre 30.000				8	8	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	10,3	2,0
No				8	8	-	-	-	100,0	100,0	-	-	-	10,3	2,0
TOTALE	83	69	174	78	404	20,5	17,1	43,1	19,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Nucleo su dati forniti da Regione Calabria – Dipartimento Ambiente e Territorio
Piano di completamento sistema depurativo finanziato con RISORSE FSC

Anche nel caso del servizio di trattamento delle acque reflue il dato numerico è maggiormente rilevante nei centri con maggior numero di abitanti.

Conclusioni

Lo scenario che emerge dall'analisi mostra che i piccoli centri sono ancora distanti rispetto a taluni obiettivi di sostenibilità ambientale.

Nondimeno si devono sottolineare le esperienze positive che in tale settore proprio le realtà territoriali minori hanno raggiunto: così, ad esempio, in tema di energie rinnovabili in cui, tra i primi 10 Comuni nell'impiego dell'energia eolico risulta, con una produzione pari a KW 54.000 >100%, il comune di Jacurso (562 abitanti); sebbene per le dimensioni considerate Jacurso risulta non attrattivo, ha saputo valorizzare la posizione e la morfologia dei suoi territori puntando sullo sfruttamento della fonte di energia rinnovabile.

Come San Nicola da Crissa (1.209 abitanti), posto nella cinturazione intermedia delle aree interne e con nessuna dimensione considerevole, la cui amministrazione comunale ha realizzato una Comunità energetica rinnovabile e solidale, partenariato stipulato da enti e cittadini per investire sulle energie rinnovabili, contribuendo alla transizione ecologica e ottenendo benefici economici per l'intera collettività.

Anche l'agrivoltaico rappresenta un fattore di crescita a sostegno dell'economia agricola e nel territorio di Orsomarso, Comune di 1.120 abitanti noto per la pregiata coltivazione del cedro e con una spiccata attrattività turistica per la connotazione naturalistica e paesaggistico-culturale, viene utilizzato per la produzione energetica e per i vantaggi connessi al risparmio idrico.

Venendo al tema dei rifiuti e della depurazione, si sottolineano le esperienze dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che non manifestano criticità nel sistema della raccolta e scarico acque reflue ed hanno saputo valorizzare il territorio raggiungendo ottime percentuali di raccolta differenziata, come Grisolia, Montaurò, Pianopoli, Platania, San Sostene e Squillace.

Ad oggi questi esempi costituiscono, tuttavia, dei casi singolari.

L'analisi comparata delle diverse tipologie di gestione evidenzia che le forme associative garantiscono migliori performance, soprattutto nei servizi caratterizzati da elevate economie di scala e di scopo, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e i servizi generali di amministrazione, nonché consente la riduzione del numero degli impianti accentrando il servizio di depurazione, compatibilmente con la possibilità di realizzare collettori di trasferimento di ragionevole lunghezza e tecnicamente fattibili anche in funzione della orografia dei luoghi.

L'esercizio in forma associata di funzioni e servizi rappresenta, inoltre, lo strumento per superare l'eccessiva frammentazione dei comuni specie nell'entroterra, ove risultano anche problematici i collegamenti viari.

Del resto l'art. 200 del T.U. ambiente ha previsto una nuova organizzazione territoriale del servizio di gestione dei rifiuti rispondente ai seguenti criteri: «a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti; b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative; c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO; d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti; e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti; f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità».

Negli ultimi anni diversi centri con meno di 5.000 abitanti hanno attuato politiche di cooperazione municipale e di unione per ottemperare alla duplice esigenza di rispondere alla richiesta di un'offerta più ampia e maggiormente qualificata di servizi pubblici locali e di ridurre il costo attraverso lo sfruttamento di economie di scala e di scopo.

Il monitoraggio dei risultati di tali unioni di comuni potrà fornire utili parametri per valutare scenari evolutivi dei piccoli borghi calabresi che, oggi, denotano delle difficoltà gestionali su alcuni servizi necessari al benessere collettivo.

INFRASTRUTTURE DIGITALI

Premessa

Le reti infrastrutturali digitali sono il veicolo della transizione digitale, a cui si deve guardare come a un processo d'innovazione rivolto a elevare la produttività del lavoro, a potenziare le prestazioni del sistema del welfare pubblico (sanità, istruzione) e infine a migliorare il funzionamento del sistema amministrativo.

Nel caso specifico dei piccoli comuni la connessione a banda larga costituisce non solo una condizione abilitante per i processi di sviluppo locale tesi a valorizzare identità e cultura locale e attrarre turisti, ma anche un fattore di coesione territoriale e sociale consentendo una più elevata accessibilità ai servizi ed una maggiore integrazione tra soggetti locali.

In questo capitolo, si intende dapprima passare in rassegna sinteticamente i piani e programmi più rilevanti di pertinenza al fine di inquadrare e sottolineare l'importanza di queste policies per il territorio più periferico in cui ricadono tanti piccoli comuni e quindi proporre l'analisi dello "stato dell'arte" della infrastrutturazione digitale in Calabria. Successivamente, l'analisi si sposta sui piccoli comuni al fine di evidenziare, per categorie di attrattività, le differenze nel grado di realizzazione di questa importante infrastruttura.

6.1 Quadro normativo e programmatico di riferimento

La Strategia italiana per la Banda Ultra Larga – "Verso la Gigabit Society", approvata il 25 maggio 2021 definisce le azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi di trasformazione digitale indicati dalla Commissione europea nel 2016 e nel 2021 – rispettivamente con la Comunicazione sulla *Connettività per un mercato unico digitale europeo* (cd. 'Gigabit Society') e *la Comunicazione sul decennio digitale* (cd. "Digital compass") con la quale ha presentato la visione, gli obiettivi e le modalità per conseguire la trasformazione digitale dell'Europa entro il 2030. Tali obiettivi europei di trasformazione digitale si sviluppano intorno a 4 punti cardinali:

- (1) le competenze digitali;
- (2) la digitalizzazione dei servizi pubblici;
- (3) la trasformazione digitale delle imprese;
- (4) la realizzazione di infrastrutture digitali sicure e sostenibili.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato dal Governo il 29 aprile 2021, destina il 27% delle risorse alla transizione digitale, di cui 6,7 miliardi di euro per progetti che costituiscono la Strategia per la banda ultra larga, che si pone in continuità con la Strategia varata dal Governo nel 2015.

Tale documento programmatico, oltre ad avere come obiettivo il completamento del Piano di copertura delle aree bianche e delle misure a sostegno della domanda già avviate (c.d. voucher), prevede cinque ulteriori Piani di intervento pubblico per coprire le aree geografiche in cui l'offerta di infrastrutture e servizi digitali ad altissima velocità da parte degli operatori di mercato è assente o insufficiente.

Uno dei principali obiettivi così come indicato nel PNRR, è quello di portare la connettività a 1 Gbit/s su tutto il territorio nazionale entro il 2026, in anticipo rispetto agli obiettivi europei fissati al 2030.

La Strategia si articola in sette interventi, due dei quali già in corso e previsti dalla Strategia del 2015 (Piano aree bianche e Piano voucher) e dai seguenti cinque Piani approvati dal Consiglio dei Ministri nel mese di aprile 2021 nel PNRR:

- 1) Piano “Italia a 1 Giga”;
- 2) Piano “Italia 5G”;
- 3) Piano “Scuole connesse”;
- 4) Piano “Sanità connessa”;
- 5) Piano “Isole Minori”.

Si rimarca, infine, che la Strategia Italiana per la Banda Ultra-Larga (2015) aveva l’obiettivo di realizzare un’infrastruttura digitale pubblica con una velocità di trasmissione di almeno 30 Mbit/s, anche nelle “Aree bianche” - aree a fallimento di mercato, generalmente a bassa densità abitativa, nelle quali gli operatori privati non intervengono e non intendono intervenire perché l’investimento non sarebbe economicamente vantaggioso – di seguito, in base ai dati disponibile, si propone l’analisi dell’avanzamento progettuale degli interventi nei piccoli comuni a seconda della loro caratterizzazione in categorie attrattive.

6.2 Stato dell’arte dell’infrastrutturazione digitale pubblica nei piccoli comuni calabresi¹⁵

La Banda Larga

La Calabria, assieme ad altri territori, è stata interessata negli anni passati da una prima fase di intervento diretto sulle aree bianche di 165 comuni per la realizzazione dell’infrastruttura in fibra ottica.

Tale intervento, avviato in attuazione della Convezione tra Regione e Ministero dello Sviluppo Economico siglato nel 2014, è stato finalizzato alla realizzazione di reti ad almeno 30 Mbit/s in modalità *Fiber to the Cabinet* (FTTC) per 158 comuni e ad almeno 100 Mbit/s in modalità *Fiber to the Building* (FTTB) per 11 comuni, per un totale di 165 comuni interessati.

Secondo le informazioni del *Report per la regione Calabria INFRATEL ITALIA* a fine novembre 2022, risultano terminati gli interventi in 162 comuni.

La seconda fase, avviata nell’aprile 2019, prevedeva invece la realizzazione di un’infrastruttura a fibra ottica nelle aree bianche di 238 comuni e di un’infrastruttura wireless nelle aree bianche di 373 comuni.

Con riferimento a questo lotto, sempre secondo il resoconto Infratel, risultano completati i progetti in 136 comuni.

¹⁵ I dati delle elaborazioni proposte nelle Tabelle seguenti sono stati scaricati dal sito <https://bandaultralarga.italia.it> il 16 agosto 2022.

Tabella 6.2.1 Comuni calabresi per stato avanzamento lavori posa fibra e valori di attrattività

Stato avanzamento fibra	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5.000 ab. al 2022	Totale
In programmazione	6	2	16		24
In progettazione definitiva		1		2	3
In progettazione esecutiva	22	8	14	38	82
In esecuzione	3	2	4	6	15
Lavori chiusi	6	2	6	7	21
In collaudo	4		8	3	15
Terminato	26	10	40	21	97
(Vuoto)	16	44	86	1	147
TOTALE	83	69	174	78	404

Passando all'analisi sui piccoli comuni a seconda della loro caratterizzazione attrattiva, dalla Tabella 6.2.1 rileva che per 26 (31%) degli 83 comuni turistici i lavori sono stati terminati, 10 (12%) sono progetti chiusi o in fase di collaudo, 25 (30%) in progettazione e 6 (7%) ancora da programmare. I restanti 16 comuni¹⁶ turistici avranno accesso alla rete con modalità di accesso wireless.

In termini di popolazione il 35% della compagine dei comuni turistici risulta raggiunta da tale infrastruttura, livello significativamente superiore a quello medio regionale, pari al 20%. (Tabella 6.2.2).

Sostanzialmente in linea con il suddetto valore medio calabrese, appaiono le percentuali ascrivibili al gruppo dei comuni naturali e culturali (22%) e dei poco o non attrattivi (23%).

Tabella 6.2.2 Popolazione a 1-1-2022 nei Comuni calabresi per stato avanzamento lavori posa fibra e valori di attrattività

Stato avanzamento fibra	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab. al 2022	Totale
In programmazione	10.726	2.324	23.746		36.796
In progettazione definitiva		1.503		190.925	192.428
In progettazione esecutiva	67.700	20.772	37.616	728.032	854.120
In esecuzione	8.979	6.463	6.207	51.931	73.580
Lavori chiusi	17.289	4.327	23.412	57.336	102.364
In collaudo	7.433		18.166	29.577	55.176
Terminato	72.851	22.736	98.843	174.644	369.074
(Vuoto)	23.565	45.884	82.044	9.555	161.048
TOTALE	208.543	104.009	290.034	1.242.000	1.844.586

I restanti 147 comuni calabresi non raggiunti dalla fibra ottica (pari al 36% dei comuni ed all'8,7% della popolazione), saranno pertanto coperti grazie alla tecnologia Wireless al fine di raggiungere la copertura del 100% dei comuni calabresi¹⁷.

¹⁶ Si tratta dei seguenti comuni: *Tarsia, Spezzano della Sila, Sorbo San Basile, Santa Severina, San Sostene, San Roberto, Pietrapaola, Orsomarso, Martirano, Albidona, Maierà, Laino Borgo, Celico, Casignana, Bova e Belcastro.*

¹⁷ "La "banda larga" comprende diverse tecnologie di trasmissione ad alta velocità tra le quali il Wireless. La rete wireless consente la connessione dei dispositivi portatili alla rete senza doversi connettere via cavo, utilizzando le onde radio. (...) Le connessioni si dividono in due gruppi: con il cavo o wireless. La fibra dove i cavi sono in fibra ottica offre velocità, stabilità e prestazioni migliori e permette, infatti, di raggiungere una velocità di download che può raggiungere 1Gb/s. Ma cosa succede se si abita in zone in cui

I dati riportati nelle Tabelle 6.2.3 e 6.2.4 descrivono lo stato dell'arte (avanzamento lavori) della modalità wireless di accesso alla rete a Banda Larga in Calabria nelle diverse categorie dei piccoli comuni.

I progetti terminati, nel 2022, sono solo 18, se però si tiene conto di quelli chiusi e in collaudo considerandoli come prossimi alla conclusione del progetto, l'insieme sale a 96. La popolazione da essi coperta è pari a circa 402 mila residenti (circa il 22% dei residenti in regione).

Per quanto riguarda le tre categorie di attrattività, i piccoli comuni turistici vedono circa il 23% di progetti terminati o vicini ad essere terminati¹⁸ e coprono una quota della popolazione della categoria pari al 19% (Tabella 6.1.4). Il grosso dei progetti è ancora in fase progettuale (52) per una quota pari al 63% circa (vicina alla quota regionale del 64%).

Tabella 6.2.3 Comuni Calabresi per stato avanzamento lavori wireless e valori di attrattività

Stato avanzamento fibra	Turistici	attrattivi	Poco o non attrattivi	comuni con oltre 5000 ab. al 2022	Totale
In progettazione definitiva	40	33	102	21	196
In progettazione esecutiva	12	9	20	24	65
In esecuzione	3	1	3	4	11
Lavori chiusi	13	15	26	15	69
In collaudo	2		4	3	9
Terminato	4	3	6	5	18
(Vuoto)	9	8	13	6	36
Totale	83	69	174	78	404

Tabella 6.2.4 Popolazione al 1-1-2022 nei comuni calabresi per stato avanzamento lavori wireless e valori di attrattività

Stato avanzamento fibra	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab. al 2022	Totale
In progettazione definitiva	104.390	52.211	175.165	158.217	489.983
In progettazione esecutiva	32.107	6.729	26.835	702.171	767.842
In esecuzione	5.645	2.186	3.902	53.119	64.852
Lavori chiusi	24.773	26.707	40.303	176.374	268.157
In collaudo	3.584		7.395	43.714	54.693
Terminato	11.850	6.805	15.476	54.872	89.003
(Vuoto)	26.194	9.371	20.958	53.533	110.056
TOTALE	208.543	104.009	290.034	1.242.000	1.844.586

questo non è possibile: l'Adsl funziona molto lenta; la fibra ottica non arriva ancora; ci sono problemi di copertura nella connessione a internet. Questo di solito accade nei: di stabilimenti industriali, di zone remote di montagna, luoghi che non hanno ancora la copertura a banda larga. La soluzione migliore per ovviare a questi tipi di problemi, è optare la **connessione internet a onde radio**, "ovvero un nuovo tipo di connessione wireless. Una soluzione per poter avere internet dove non è possibile la fibra o l'adsl è il sistema radio wireless, chiamato anche "Fixed Wireless Access (FWA). La "trasmissione dati via radio" è un modo per fornire connettività senza cavi attraverso il collegamento tra due punti fissi. In parole più semplici è un modo per dare l'accesso a internet alle case, o alle aziende, in modo wireless, senza dover installare la fibra o cavi per fornire la connettività. FWA permette agli operatori di rete di fornire banda larga ad altissima velocità alle aree dove non arriva la fibra, o il costo della sua posa e del mantenimento delle linee sarebbe proibitivo."(si veda *Web e digitale Archivi - Innovatv*, consultato l' 11.10.22).

¹⁸ In particolare si tratta dei seguenti 19 comuni: *Sorbo San Basile, Simeri Cricchi, San Nicola Arcella, Pietrapaola, Palizzi, Gasperina, Feroletto Antico, Drapia, Bova, Albidona, Bonifati, Belmonte Calabro, Amendolara, Santa Severina, Joppolo, Zambrone, Santa Caterina dello Ionio, Rocca Imperiale, Botricello.*

Per i piccoli comuni della categoria degli attrattivi naturale e culturale, si registrano 18 progetti terminati 19 e 42 in progettazione (pari rispettivamente al 26% ed 61%).

Infine la categoria dei non attrattivi è quella che presenta in termini relativi il livello realizzativo meno avanzato, con solo 36 progetti terminati (20%) e 120 in progettazione (69%).

Sotto il profilo demografico, la quota di popolazione residente raggiunta nei comuni attrattivi è pari al 32% di quella della categoria; mentre quella dei non attrattivi è sensibilmente più bassa, pari solo al 25%.

Tabella 6.2.5 Comuni calabresi non Interessati da fibra per avanzamento lavori wireless e valori di attrattività

Stato avanzamento wireless	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab. al 2022	Totale
In progettazione definitiva	4	18	44		66
In progettazione esecutiva	5	8	14		27
In esecuzione	1		3		4
Lavori chiusi	4	10	17		31
In collaudo	1				1
Terminato		1			1
(Vuoto)	1	7	8	1	17
Totale	16	44	86	1	147

Le informazioni contenute nella Tabella 6.2.5 sono relative alla banda larga con accesso in modalità wireless per categoria di attrattività.

Si tratta complessivamente di 147 comuni calabresi che saranno dotati con una certa probabilità della sola connessione wireless, visto che per questi ambiti non risultano al momento progetti che prevedono la fibra.

Per questo insieme territoriale si registra un solo progetto terminato e 32 chiusi o in collaudo (22%). Ulteriori 93 sono ancora in fase progettuale (63%) soltanto 4 risultano in fase di esecuzione.

Tali opere registrano dunque un ritardo in media più ampio rispetto alla modalità fibra ma anche rispetto alla media del complesso dei comuni che avranno accesso wireless – poiché sono stati avviati nella seconda fase iniziata nel 2019.

Tale ritardo, come si può vedere in Tabella 6.2.6 riguarda quasi del tutto i piccoli comuni della regione ed in particolare quelli nelle classi demografiche fino a 2.000 abitanti, soltanto 7 riguardano i comuni da 2.000 a 5.000 abitanti residenti.

Nello specifico delle categorie attrattive, le lentezze attuative coinvolgono 16 comuni turistici (il 19% di questo gruppo), 44 di quelli naturali/culturali (circa il 64%) e 86 dei non attrattivi (49%).

Come si evince dalle informazioni sopra descritte, l'iter attuativo dell'infrastrutturazione della banda larga accusa un significativo ritardo che attiene per lo più ai piccoli comuni potenzialmente attrattivi ed i comuni poco o non attrattivi.

¹⁹ Relativi ai seguenti comuni: Sersale, Sant'Agata d'Esaro, Santa Domenica Talao, San Sosti, San Donato di Ninea, Samo, San Luca, Aieta, Plati, Longobucco, Laino Castello, Cerenzia, Cardinale, Bruzzano Zeffirio, Brognaturo, Oppido Mamertino, Rocca Imperiale, Cardeto.

In prospettiva, gli interventi PNRR aventi l'obiettivo della piena digitalizzazione al 2026 dovrebbero riequilibrare la situazione oggi segnata non positivamente per i piccoli comuni dove le opportunità della banda larga non risultano ancora concretizzate.

Tabella 6.2.6 Popolazione al 1 gennaio 2022 nei comuni non Interessati da lavori fibra per valori di attrattività e classi demografiche

Classi demografiche	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5.000 abitanti al 2022	Totale
Fino a 500 abitanti	1	3	17		21
501-1.000	4	22	36		62
1.001-2.000	9	16	31		56
2.001-5.000	2	3	2		7
5.001-10.000				1	1
Totale	16	44	86	1	147

Banda ultra larga

I dati sulle unità immobiliari connesse a 100 Mbit di velocità con la tecnologia *Fixed Wireless Access* (FWA) proposti nelle Tabelle 6.2.7 e 6.2.8 incrociano la caratterizzazione comunale con le classi di incidenza percentuale delle unità immobiliari connesse nei comuni.

Tabella 6.2.7 Comuni calabresi per classi Incidenza % unità immobiliari connesse 100 Mbit Fwa (*Fixed Wireless Access*) e valori di Attrattività

Classi incidenza unità immobiliari connesse	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab. al 2022	Totale
Oltre 50	17	21	63	35	136
Da 40 a 50	27	17	41	15	100
Da 30 a 40	16	17	23	15	71
Inf. 30	21	10	42	13	86
Senza dati	2	4	5		11
Totale	83	69	174	78	404

A livello regionale la soglia del 50% è superata in 136 comuni (il 34% circa dei comuni calabresi) con una popolazione residente pari al 51,5% di quella regionale. Tali livelli di copertura si riducono via via che diminuiscono i valori delle classi di incidenza.

I 17 piccoli comuni turistici che superano il 50% di unità immobiliari connesse coprono il 20% degli 83 della categoria e il 20% della popolazione dei piccoli comuni turistici. I 21 della categoria potenzialmente attrattivi (naturali e culturali) sono il 30% dei 69 della categoria e riguardano il 29% della popolazione specifica. Nei 63 piccoli comuni della categoria non attrattivi (pari al 36% di questi comuni) risiede circa il 33% della popolazione di riferimento.

Con il passaggio dalla categoria dei comuni turistici alle altre si assiste alla crescita di comuni con oltre il 50% di unità immobiliari connesse a 100 MBIT (Tabella 6.1.7) anche a motivo del fatto che, come sopra evidenziato, i turistici sono maggiormente raggiunti dalla fibra ottica.

Tabella 6.2.8 Popolazione 1-1-2022 nei comuni calabresi per classi incidenza % unità immobiliari connesse 100 Mbit Fwa (Fixed Wireless Access) e valori di attrattività

Classi incidenza unità immobiliari connesse	Turistici	Attrattivi	Poco o non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab. al 2022	Totale
Oltre 50	42.769	30.625	95.022	782.202	950.618
Da 40 a 50	70.408	33.932	88.143	209.235	401.718
Da 30 a 40	45.277	22.861	40.096	144.208	252.442
Inferiore a 30	48.127	13.713	62.090	106.355	230.285
Senza dati	1.962	2.878	4.683		9.523
TOTALE	208.543	104.009	290.034	1.242.000	1.844.586

Premessa

Il capitolo contribuisce ad approfondire le condizioni e la qualità dei servizi di accessibilità dell'insieme dei piccoli comuni calabresi oggetto dell'indagine conoscitiva, la cui popolazione residente non supera i 5.000 abitanti, dotati di attrattività turistica e/o con dotazioni almeno sufficienti di entrambi i valori di risorse naturali e culturali, o di dotazione buona su almeno uno dei valori di risorse naturali e culturali, individuati secondo la gerarchia dei valori e le classificazioni condotte e illustrate nel I Report *Raccolta e sistematizzazione dati utili a definire la Dimensione Culturale e l'Attrattività Turistica dei Comuni calabresi con popolazione minore-uguale a cinquemila abitanti* (Settore 8-Nucleo giugno 2022).

Il tema trattato riguarda l'erogazione dei servizi pubblici di mobilità territoriale ed implica la gestione di reti infrastrutturali e di servizio la cui *governance* istituzionale è multilivello. In particolare i servizi di trasporto pubblico locale (TPL) urbano ed extraurbano ricadono sotto la *governance* regionale che, a seguito di un processo di riforma normativa ed organizzativa, è oggi coordinata da un ente di governo denominato Autorità regionale dei trasporti calabrese (ART-Cal), previsto con Legge Regionale n. 35/2015 art. 13, operante nel bacino unico territoriale ottimale istituito a livello regionale. Le reti infrastrutturali ricadenti nel territorio regionale, primarie e secondarie, sono invece gestite dagli enti territoriali e statali che ne hanno la titolarità secondo le rispettive competenze.

Le analisi partono dalla ricognizione sistematica effettuata con il supporto informativo degli uffici regionali competenti e dei dati sistematizzati sui portali tematici regionali, relativamente al sistema dei servizi di linea di TPL gomma-ferro, erogati sul territorio regionale, per l'accessibilità interna ed esterna, con la focalizzazione sui comuni oggetto d'indagine, prevalentemente rurali e periferici rispetto ai poli urbani a maggiore densità di servizi, dei quali è stato considerato un campione costituito da 83 comuni dotati di attrattività turistica e/o con dotazioni almeno sufficienti di entrambi i valori di risorse naturali e culturali, o di dotazione buona su almeno uno dei valori di risorse naturali e culturali. Si è tenuta inoltre in debita considerazione l'esistenza di connessioni dei servizi di linea, con i nodi infrastrutturali di scambio intermodale, tra i quali le stazioni ferroviarie e/o i poli aeroportuali più prossimi al territorio comunale servito.

Contestualmente si è svolta la ricognizione della programmazione regionale in corso di attuazione o implementazione, prevalentemente finanziata a valere sui fondi statali disponibili e sulle risorse nazionali ed europee, attuative delle politiche europee di coesione, provenienti dagli ultimi cicli di programmazione (2007-2013, 2014-2020), per la messa in sicurezza, riqualificazione e adeguamento della rete viaria di accesso al territorio regionale ed agli ambiti territoriali comunali oggetto dell'indagine conoscitiva, tenendo conto della gerarchia funzionale delle reti primarie e secondarie di accesso e della *governance* gestionale in capo agli enti titolari.

L'obiettivo finale del lavoro si sostanzia nella formulazione di una proposta di interventi di miglioramento e/o integrazione all'erogazione dell'offerta di servizi territoriale attuale, finalizzata sia a rafforzare la dotazione di servizi minimi indispensabili alla fruizione del diritto alla mobilità "da" e "verso" le località individuate, sia per contribuire alla valorizzazione e apertura a visitatori e turisti, dei piccoli borghi regionali, e del loro patrimonio di risorse turistiche, naturali e culturali.

Gli altri paragrafi contengono la descrizione del quadro giuridico e programmatico, nella cornice multilivello europea, nazionale e regionale che sottende il sistema di mobilità territoriale ed il suo funzionamento, i primi risultati ottenuti dalle analisi ricognitive condotte sul campione di piccoli comuni e su un subcampione estratto riguardo ai piccoli comuni a valenza turistica, che ne rappresenta la fotografia dei livelli di accessibilità attuale e di interconnessione ai nodi infrastrutturali regionali intermodali. Il capitolo si conclude con la riflessione e la proposta contributiva di interventi di miglioramento, rafforzamento e

integrazione dell'offerta di servizi di mobilità territoriale verso le aree rurali e interne, orientata a promuoverne la qualità e la sostenibilità in un'ottica di efficientamento del servizio (*smart mobility*) e applicazione del modello di mobilità intesa come servizio flessibile rispetto ai fabbisogni, facilitato e integrato tra le modalità di fruizione con l'ausilio delle tecnologie digitali (*Mobility as a Service*).

7.1 Quadro di riferimento normativo e programmatico di livello comunitario, nazionale e regionale

Il quadro normativo, pianificatorio e programmatico, di seguito esposto, rappresenta la sintesi degli atti istituzionali di livello europeo, nazionale, regionale prodotti e finalizzati alla regolazione, indirizzo e programmazione della governance, dell'organizzazione e della gestione del trasporto pubblico locale (TPL). Dal punto di vista costituzionale, il Trasporto Pubblico Locale è oggetto di competenza residuale da parte delle regioni (*Corte Cost. sent. n. 222/2005*), pur se la disciplina degli affidamenti rientra nella materia della "tutela della concorrenza", dunque di competenza esclusiva statale.

Le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale sono disciplinate a livello europeo dal regolamento (CE) n. 1370/2007 e s.m.i. il quale prevede (art. 5) l'applicazione, a decorrere dal 3 dicembre 2019, fatta salva la gestione transitoria delle prescrizioni, di tre possibili modalità di affidamento del servizio delle quali una ordinaria, ossia l'affidamento mediante gara ad evidenza pubblica, e le altre due facoltative, ossia la gestione diretta o l'aggiudicazione mediante affidamento diretto ad un soggetto distinto. Il legislatore italiano, con la Legge n. 99/2009, modificativa del D. Lgs n. 422/1997, consente l'utilizzo di tutte e tre le modalità di affidamento previste dalla disciplina europea, concedendo espressamente alle Autorità competenti la facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore (avvalendosi delle previsioni dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 e s.m.i.). Un successivo ampio intervento normativo in materia, a livello nazionale, è stato realizzato con il Decreto Legge (D.L.) n. 50/2017 che ha introdotto importanti modifiche in ordine alle modalità di affidamento dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, nonché alla definizione degli ambiti e dei bacini del servizio pubblico.

E', ad esempio, promosso l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica, con la previsione di conseguenze ai fini della ripartizione del fondo nazionale per il TPL, dal momento che si prevede la penalizzazione - in termini di riduzione delle risorse nella ripartizione fra le regioni, pur se con delle clausole di salvaguardia - nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano stati affidati con procedure di evidenza pubblica, fatta salva la presenza di contratti di servizio già affidati, alla data del 30 settembre 2017, in conformità alle disposizioni del reg. (CE) n. 1370/2007 e s.m.i., e sino alla loro scadenza, nonché per i servizi ferroviari regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla stessa data delle informazioni richieste dall'art. 7, par. 2 del regolamento. Sono anche fatte salve le procedure di scelta del contraente già avviate prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge. E' da precisare che la ripartizione del fondo, con le suddette modalità novellate, è stata rinviata di anno in anno da successivi decreti legge (d.l. 34/2020, d. l. 183/2020).

A livello pianificatorio regionale, i due strumenti che guidano la programmazione regionale del trasporto pubblico locale sono il piano regionale dei trasporti (PDRT approvato con DCR n. 157 del 19.12.2016) ed il Livello dei servizi minimi (DCR n. 347 del 16.11.2018 e DCR n. 354 del 29.11.2018). Gli indirizzi strategici del piano direttore stabiliscono che, a livello regionale, il ruolo portante deve essere assegnato al trasporto su ferro, nella prospettiva della realizzazione di una metropolitana regionale che connetta le aree territoriali urbane, nodi primari della rete (1° e 2° livello), con adeguata efficienza e frequenza, e funga da base per l'integrazione del trasporto su gomma urbano ed extraurbano, a servizio delle zone della regione non servite o servibili dal trasporto ferroviario, e per l'adduzione ai nodi del trasporto ferroviario. E' inoltre previsto che il trasporto su gomma si sviluppi sia attraverso servizi tradizionali, sia attraverso servizi integrativi innovativi, soprattutto in relazione al collegamento delle aree territoriali interne a domanda debole e delle aree vallive a elevata valenza paesaggistica.

Il Livello dei servizi minimi, approvato con procedura conclusasi nel 2018 riportante la stima del fabbisogno finanziario annuale, rappresenta la formulazione regionale del livello essenziale delle prestazioni di offerta, sia in termini quantitativi, sia in termini qualitativi. Con l'approvazione della Legge Regionale n. 35/2015 *Norme per i servizi di trasporto pubblico locale*, inoltre, è stata realizzata una riforma normativa settoriale, mirante a sviluppare in generale un sistema di offerta di trasporto pubblico locale rispondente alle esigenze di mobilità delle persone, finalizzato al trasferimento modale dell'utenza dal mezzo individuale al mezzo collettivo, ed alla sostenibilità economica, sociale, ambientale del sistema di servizi. I livelli prestazionali minimi, in conformità alle previsioni normative, sono applicati mediante lo strumento di programmazione pluriennale del trasporto pubblico locale (art. 9 L.R. 35/2015), di cui la Regione si è dotata per il triennio 2019-2021, con deliberazione di Giunta regionale n. 402 del 28 agosto 2019 e successive integrazioni, la quale dà indirizzo ad ART-Cal ed al Dipartimento regionale competente di procedere all'affidamento dei servizi previsti nel predetto programma.

Il Programma Pluriennale del TPL 2019-2021 si pone quale diretta attuazione del livello dei servizi minimi, in termini generali, senza riferimento ad ambiti geograficamente localizzati, ma validi per l'intero territorio regionale, applicato ai diversi contesti territoriali di area vasta e di area urbana e suburbana con riferimento ai soggetti istituzionali con competenza sulla pianificazione e/o programmazione dei servizi.

I criteri utilizzati per determinare la quantità dei servizi si basano in maniera prevalente sul pendolarismo scolastico e lavorativo. E' previsto che la rete del trasporto pubblico locale, su ferro e su gomma, sia integralmente interconnessa e, fatte salve criticità della rete stradale, dovrebbe servire:

- tutte le località, così come definite dall'Istat, con almeno 200 residenti, con servizi di collegamento di linea ordinari;
- tutte le località, così come definite dall'Istat, con almeno 50 residenti, con servizi di collegamento a chiamata.

Sono previste, poi, le condizioni per l'accessibilità del territorio ai comuni capoluogo di provincia o città metropolitana, ed al capoluogo di regione, ed ulteriori specificazioni sull'articolazione dei servizi e sui poli da servire. Inoltre è svolta la gerarchizzazione della rete dei servizi, attraverso l'individuazione di nodi di livello gerarchico, ossia luoghi che realizzano un'interfaccia tra due o più modi di trasporto o tra più mezzi di uno stesso modo, dove speciali accorgimenti organizzativi, strutturali ed impiantistici facilitano il trasbordo dei viaggiatori, per lo più a piedi, da un mezzo all'altro. E' recepita la localizzazione dei nodi di 1° e 2° livello, già individuati dal Piano Regionale dei Trasporti, nei comuni capoluogo di provincia ed aree urbane di Cosenza-Rende, Reggio Calabria, Catanzaro, Crotona, Vibo Valentia e nel nodo di scambio multimodale della città di Lamezia Terme. E' inoltre previsto, facendo seguito ad un processo di concertazione con gli enti locali coinvolti avviato nel 2018, che siano realizzate le autostazioni di scambio, in linea generale seguendo criteri di accessibilità e possibilità di interscambio, limitrofe, ove possibile, alle stazioni ferroviarie esistenti, e ciò costituisce, allo stato attuale, un target infrastrutturale programmato da realizzare, per la funzionalità adeguata dei nodi di 1° e 2° livello. Per quanto riguarda i nodi secondari di 3° e 4° livello si è proceduto alla loro localizzazione, preferendo le soluzioni che favoriscono l'intermodalità e l'accessibilità del nodo, e optando ove possibile per le stazioni ferroviarie, analogamente ai criteri seguiti per i nodi di 1° e 2° livello; sono state inoltre aggiunte, per l'individuazione dei nodi secondari (3° e 4° livello), le due aree urbane di Rossano-Corigliano e della Locride, dotate di popolazione superiore ai 30.000 abitanti (soglia massima per l'individuazione dei nodi di 3° e 4° livello), rilevanti per le dimensioni territoriali e demografiche. Riguardo ai criteri generali utilizzati per l'individuazione di tali nodi, si è fatto ricorso per quanto possibile a criteri oggettivi prendendo in considerazione, per ciascun Comune:

- elementi correlati alla domanda di trasporto: la dimensione demografica, la presenza di strutture sanitarie di rilievo e di tribunali, l'offerta di istruzione scolastica superiore;
- elementi correlati all'offerta di trasporto: la presenza di infrastrutture di nodo per il trasporto di passeggeri (stazioni ferroviarie, porti, aeroporti), e la possibilità di interscambio fra diverse modalità e diversi servizi.

Generalmente i nodi sono ubicati presso le stazioni ferroviarie, in alternativa, sono state individuate localizzazioni idonee per l'accessibilità esterna e interna al nodo comunale (ad esempio piazze urbane, bivi

stradali). L'elenco dei comuni individuati quali nodi di 3° e 4° livello, oltre a quelli di 1° e 2° livello, anch'essi dotati di ulteriori aree di scambio di livello secondario, è integrato al programma pluriennale del TPL 2019-2021, scaricabile al link regionale <https://www.regione.calabria.it/website/portaltemplates/view/view.cfm?14913>.

Il programma, nella cornice territoriale in cui si propone di fornire un'offerta di servizi di mobilità con livello di prestazioni minime, individua un insieme di comuni che si caratterizzano per la qualifica della domanda debole, selezionati sulla base della copertura territoriale programmata dei servizi minimi (località con almeno 50 residenti) e a specifiche connotazioni territoriali, temporali, soggettive o socio-economiche, per i quali è indicata la necessità di attivazione di servizi di trasporto flessibili del tipo a chiamata.

E' da evidenziare che le indicazioni e determinazioni del programma sono propedeutiche alle riprogrammazioni dei servizi da effettuarsi di seguito, da rimodulare sulla base dell'organizzazione dei servizi minimi adottata, e delle integrazioni contrattuali da apportare nella regolazione dei rapporti con i concessionari dei servizi di linea, questi ultimi da selezionare a seguito della definizione della procedura di gara ad evidenza pubblica.

La data di entrata in vigore dei servizi minimi, prevista dagli atti deliberativi di approvazione, per l'anno 2020 (1 gennaio) è stata prorogata, con successive deliberazioni di Giunta Regionale (DGR 36/2020, DGR 230/2020, 366/2020, DGR 302/2022), tenuto anche conto degli atti normativi deliberati per la mitigazione ed il contrasto alla pandemia da Covid 19 sopravvenuta, ed, allo stato attuale, la proroga è prevista fino al 31 marzo 2023. Di conseguenza, i contratti stipulati con gli attuali concessionari del trasporto pubblico locale gomma-ferro sono di volta in volta prorogati con decretazioni regionali, anche a garanzia del principio di continuità dell'erogazione del servizio di TPL in situazioni emergenziali, in conformità alla normativa comunitaria (art. 5 par. 5 del Regolamento (CE) n. 1370/2007), ed alla legislazione nazionale sopravvenuta a fronte dell'emergenza sanitaria (legge 24 aprile 2020 n.27).

Con Legge Regionale 4 luglio 2022, n. 20 "Integrazione all'articolo 23 della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 35 (Norme per i servizi di trasporto pubblico locale)", è inoltre previsto che l'attuale programma di esercizio dei Servizi di trasporto pubblico locale riferito all'annualità 2021 (DGR n. 230/2020) sia prorogato per l'anno 2022 e che, comunque, rimanga valido ed efficace fino all'approvazione del nuovo Programma pluriennale del trasporto pubblico locale. Fino a tale approvazione, la Giunta regionale, nei limiti delle disponibilità di bilancio per l'anno 2022, può apportare le modifiche necessarie per esigenze indifferibili e prevedere servizi aggiuntivi.

7.2 Primi risultati delle analisi

Le analisi e valutazioni svolte sul sistema di offerta di servizi di linea del TPL regionale su gomma, è preceduta dal quadro sintetico del modello di funzionamento di cui la Calabria è dotata, restituito mediante i più recenti aggiornamenti disponibili negli strumenti di pianificazione e programmazione regionale settoriale (Piano Direttore regionale dei trasporti 2016, Programma Pluriennale del TPL 2019-2021, Relazione annuale del TPL 2021).

Dal punto di vista infrastrutturale, il sistema ferroviario regionale è composto da due reti tra loro non interconnesse:

- la rete R.F.I., che si sviluppa lungo le due direttrici costiere ionica e tirrenica (linee Taranto-Reggio Calabria, Salerno-Reggio Calabria), e le due linee trasversali di connessione delle direttrici costiere (linee Paola-Cosenza-Sibari, Lamezia Terme-Catanzaro);
- la rete di Ferrovie della Calabria, che si sviluppa tra le città di Cosenza e Catanzaro, non interconnessa alla rete nazionale, tuttavia dotata, presso le due stazioni di testa FdC Cosenza Vaglio Lise e Catanzaro Lido, della possibilità di scambio intermodale.

La rete R.F.I. si sviluppa in gran parte lungo il perimetro costiero regionale, con un'estensione complessiva di 852 km, ed una dotazione di oltre cento stazioni con servizio viaggiatori. In base alle caratteristiche del traffico, le linee di rete nazionale sono classificate in:

- linee fondamentali, caratterizzate da un'alta densità di traffico e da un'elevata qualità dell'infrastruttura, che costituiscono le direttrici principali di collegamento con la rete nazionale e internazionale;
- linee complementari, con minori livelli di densità di traffico, che costituiscono la maglia di collegamento in ambito regionale e connettono tra loro le direttrici principali.
- In particolare, le linee fondamentali della rete R.F.I. in territorio regionale sono:
- la linea tirrenica Praia-Aieta-Tortora-Reggio Calabria Centrale, che costituisce l'asse portante del trasporto ferroviario regionale, assicura elevate capacità di trasporto (dell'ordine di 220 treni/giorno) e, con 240 km di linea a doppio binario elettrificata, consente di collegare tra loro le più importanti località della costa tirrenica calabrese, funzionale anche alla connessione tra la rete ferroviaria siciliana e il resto della rete nazionale (mediante il collegamento marittimo da Villa San Giovanni a Messina);
- la linea Eccellente - Rosarno (via Tropea), di interesse locale, costituisce una diramazione della direttrice tirrenica lungo la costiera vibonese, con uno sviluppo di 71 km su un tracciato ferroviario ad unico binario elettrificato;
- la linea Rosarno-S. Ferdinando, elettrificata su un singolo binario, che collega il porto di Gioia Tauro alla rete ferroviaria nazionale, in corrispondenza della stazione di Rosarno, il cui asset è acquisito, da pochi mesi, alla gestione di R.F.I., e sarà oggetto di lavori di adeguamento a modulo 750mm nelle stazioni di S. Ferdinando e Rosarno, per la completa funzionalità e connessione al gateway ferroviario portuale.

Le linee complementari sono costituite da:

- la linea ionica Rocca Imperiale-Reggio Calabria Centrale che si sviluppa per 391 km su un tracciato ferroviario non elettrificato (ad esclusione del tratto Reggio Calabria Centrale-Melito Porto Salvo e del tratto a nord di Sibari), sul quale sono in corso i lavori, programmati con fondi statali, di riqualificazione ed elettrificazione e ad unico binario (escluso il tratto a doppio binario Reggio Calabria Centrale Melito Porto Salvo);
- la linea trasversale Paola-Sibari, che consente il collegamento delle direttrici tirrenica e ionica, con una lunghezza di 92 km, elettrificata ed a singolo binario, ad esclusione della tratta Castiglione Cosentino-Cosenza che è a doppio binario;
- la linea trasversale Lamezia Terme Centrale-Catanzaro Lido, che consente, anch'essa, il raccordo tra i versanti tirrenico e ionico, con uno sviluppo di 48 km su un tracciato ferroviario non ancora elettrificato e a singolo binario.

I servizi regionali su rete nazionale sono erogati da Trenitalia S.p.A. e sono di competenza della direzione regionale Calabria, interessando anche le direzioni regionali di Campania e Basilicata, al fine di garantirne la continuità territoriale.

Il modello di esercizio offerto sulla rete nazionale è costituito da un cadenzamento orario delle corse su tutta la rete ferroviaria regionale. Il cadenzamento è centrato sull'orologio della stazione di Lamezia Terme Centrale, il quale scandisce il transito dei treni sulla linea tirrenica e sulla linea trasversale Lamezia Terme-Catanzaro Lido. A cascata esso determina, inoltre, gli orologi di Reggio Calabria e Catanzaro Lido ed in parte quelli di Paola e Sibari. Il cadenzamento orario complessivo dell'intera rete regionale, caratterizzato da questi cinque orologi posizionati sui nodi cardine della rete ferroviaria, costituisce il telaio portante del modello di esercizio sul quale si innestano, con passo orario costante, le tracce dei treni.

Un sistema così organizzato consente di ordinare le coincidenze presso le sei stazioni calabresi dove si incrociano più linee regionali:

- Lamezia Terme Centrale (linea tirrenica veloce con treni passanti, linea tirrenica via Tropea e trasversale per Catanzaro Lido);
- Catanzaro Lido (linea jonica e trasversale per Lamezia Terme Centrale);
- Reggio Calabria Centrale (linea tirrenica veloce e linea jonica);

- Paola (linea tirrenica veloce con treni passanti verso Cosenza e trasversale per Cosenza e Sibari);
- Rosarno (linea tirrenica veloce e linea tirrenica via Tropea);
- Sibari (linea jonica e trasversale per Cosenza e Paola).

La ferrovia regionale Cosenza-Catanzaro lido è invece una linea ferroviaria locale a scartamento ridotto, gestita dalle Ferrovie della Calabria (FdC), lunga circa 110 km, in alcuni tratti caratterizzata da tortuosità planoaltimetriche e curve a modesto raggio di curvatura, ricchissima di opere d'arte quali gallerie e viadotti, e svolge un importante ruolo di vettore per i trasporti pendolari verso le aree urbane di Catanzaro e Cosenza. La competenza della società Ferrovie della Calabria S.r.l., in ambito ferroviario, è prevalentemente rivolta alle connessioni territoriali interne che collegano le località dei comuni presilani ricadenti nelle aree territoriali geografiche connotate dalla presenza del massiccio del Reventino e della valle del Savuto, con le città capoluogo di provincia di Catanzaro e Cosenza.

Sulla linea ferroviaria di Ferrovie della Calabria (FdC) si sviluppa il collegamento tra le aree urbane di Cosenza e Catanzaro che è attualmente interrotto nella parte centrale, a seguito di eventi franosi, e pertanto mantenuto con autobus sostitutivi, fino al necessario ripristino programmato dello stato originario dei luoghi. Di conseguenza, le linee attualmente attive sono la Cosenza-Rogliano e la Soveria Mannelli-Catanzaro Lido.

I servizi di TPL su gomma, sia urbano sia extraurbano, sono svolti, sul territorio regionale, da sei consorzi che raggruppano ventisei aziende, delle quali cinque, e precisamente Romano Crotone, IAS Scura Corigliano-Rossano, Ferrovie della Calabria, A.M.C., ATAM Reggio Calabria, esercitano il servizio di Trasporto Pubblico Locale sia in ambito urbano che in ambito extraurbano. Tre aziende, Lamezia Terme Multiservizi, A.M.A.C.O. e Piana Palmi Multiservizi, effettuano esclusivamente servizio urbano. Le restanti diciotto aziende esercitano esclusivamente servizio extraurbano, con una maggiore frequenza nel periodo scolastico.

Per l'espletamento del servizio di Trasporto Pubblico Locale, la Regione Calabria eroga un contributo alle aziende che viene determinato tenendo conto dei parametri di costo (servizi generali, manutenzione, trazione, personale e ammortamenti) e della percorrenza chilometrica annua. Il finanziamento regionale erogato per il 2021 ammonta a 131.07 milioni di euro, di cui circa 101.78 milioni di euro (77.65%) viene destinato ai servizi extraurbani.

Riguardo al coordinamento orario intermodale gomma-ferro, la relazione TPL 2021 presenta l'elenco delle tredici stazioni, situate sulla direttrice sia tirrenica sia ionica, che attualmente forniscono l'accessibilità ad alcuni comuni del territorio rurale ed interno gravitante sulle stazioni costiere e territoriali, attraverso l'interscambio treno-bus: Bovalino, Brancaleone, Castiglione Cosentino, Catanzaro Lido, Cosenza, Gioia Tauro, Guardia Piemontese Terme, Locri, Palmi, Reggio Calabria centrale, Rosarno, Saline di Reggio C., Vibio-Pizzo.

Le programmazioni più aggiornate per l'acquisto di nuovo materiale rotabile ecosostenibile su gomma, cofinanziato da risorse statali, riguardano i seguenti interventi regionali:

- Deliberazione di Giunta Regionale n. 201 del 24 maggio 2021, per il rinnovo del parco mezzi adibito al TPL con tecnologie innovative, riportato dall'Addendum al Piano Operativo Fondo Sviluppo e Coesione Infrastrutture 2014-2020, approvato dal CIPE con Delibera n. 98/2017, Asse Tematico F., i cui soggetti attuatori e beneficiari del finanziamento sono le società consortili, attualmente affidatarie del servizio di trasporto pubblico locale e regionale, per l'importo totale complessivo risultante dal piano di investimento pari 56,98 milioni di euro, del quale il 10% cofinanziato da risorse dei beneficiari ed il restante 90% a valere sul finanziamento nazionale;
- Deliberazione di Giunta Regionale n. 507 del 14 ottobre 2022, con la quale è approvata la rimodulazione del piano di investimento di cui alla precedente delibera, a seguito della proposta di rimodulazione presentata dalla regione Calabria, che comporta una variazione in aumento della consistenza delle unità di materiale rotabile adibito al TPL, accolta dal Ministero delle Infrastrutture e mobilità sostenibile, cofinanziata per gli importi definitivi, risultanti dal nuovo piano di investimento, per l'importo complessivo di 57,92 milioni di euro, cofinanziato per il 10% circa dai beneficiari;

- Deliberazione di Giunta Regionale n. 538 del 31 Ottobre 2022, con la quale, in attuazione del Piano nazionale degli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è approvato l'acquisto di autobus ecologici (metano/elettrici/idrogeno) per i servizi di trasporto pubblico in ambito urbano, per l'annualità 2022-2026, per l'importo complessivo di 34,95 milioni di euro, del quale il 10% cofinanziato dai beneficiari concessionari del servizio.

Il processo di analisi e valutazione dello stato attuale dei servizi di trasporto pubblico locale, al livello territoriale regionale extraurbano, finalizzato a fotografare il livello e la qualità dei servizi di accessibilità esistenti, si sviluppa lungo due metasistemi di analisi, che comprendono il sistema dell'offerta di servizi di mobilità territoriale, analizzata in questo lavoro con particolare riferimento al trasporto pubblico regionale su gomma, ed il sistema infrastrutturale di rete primaria e secondaria regionali, analizzato rispetto alle programmazioni in corso di attuazione, con riferimento alle opere programmate di riqualificazione, messa in sicurezza, adeguamento delle infrastrutture (provinciali e comunali) di accesso ai comuni oggetto di approfondimento valutativo.

L'analisi è originariamente rivolta ai comuni (n. 358), indagati nel primo output di questo lavoro, che possiedono una dotazione almeno sufficiente di risorse naturali/culturali e offerta e domanda turistica, con la individuazione di una gerarchia di valore. Da tale insieme sono estratti gli ottantatré comuni, con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dotati di attrattività turistica (piccoli comuni turistici) ed i sessantanove comuni con dotazioni almeno sufficienti di entrambi i valori di risorse naturali e culturali, o di dotazione buona su almeno uno dei valori di risorse naturali e culturali (piccoli comuni attrattivi), per un totale di centocinquantadue piccoli comuni campionati. Gli strumenti e le fonti dati utilizzati per le rilevazioni *desk*, sono costituiti di seguito da:

- il programma di esercizio del TPL regionale vigente, approvato con DGR n. 230 del 7 agosto 2020 *Indirizzi e determinazioni in materia di trasporto pubblico locale su gomma per gli anni 2020 e 2021*, contenente l'elenco delle linee attive dei servizi extraurbani regionali, con il dettaglio dei percorsi, delle fermate di partenza, intermedie e di arrivo, il numero di corse A/R, la periodicità, la quantità di chilometri;
- il portale informativo regionale sulla mobilità extraurbana, scaricabile al seguente link <http://regcal.apponweb.it/lineeCalabria/percorsiExtraUrbani.php>, il cui servizio consente di conoscere l'esistenza e le linee di una destinazione desiderata in coerenza con il programma di esercizio attualmente vigente;
- il portale informativo regionale Centrale Operativa Regionale (CORE), scaricabile al link <http://mobilita.regione.calabria.it>, contenente le informazioni in tempo reale delle linee esistenti serventi le destinazioni ricercate, il numero di corse A/R ed il programma giornaliero, le fermate interessate dalle corse giornaliere con il dettaglio orario e frequenza giornaliera, la funzione di pianificazione di un percorso attraverso l'input dei dati di origine e destinazione richiesti.

Sulla scorta dei dati e delle informazioni disponibili agli uffici regionali competenti, attraverso la verifica incrociata delle fonti documentali e informative regionali, è stato possibile ricostruire il sistema di servizi di accessibilità erogati dal trasporto pubblico regionale su gomma, per ciascun comune del campione di analisi considerato (n. 152). A supporto dell'esercizio di ricostruzione del quadro di offerta, è stata utilizzata una matrice di caratterizzazione dei piccoli comuni, contenente, per ciascun comune, i dati informativi utili per l'espressione della valutazione qualitativa, formulata attraverso l'applicazione di una metodologia comparativa che utilizza un set di soglie quantitative e qualitative, relative al numero di corse giornaliere serventi i piccoli comuni e le ulteriori corse di connessione ai nodi di scambio intermodale territoriali di cui gli stessi sono dotati. I dati informativi, relativi alle linee di servizio di accesso a ciascun comune, sono di seguito:

- presenza di fermata presso l'aeroporto di Lamezia Terme;
- presenza di fermata presso le stazioni ferroviarie regionali FS e FdC e/o autostazioni;
- presenza di linee di accesso verso poli urbani e/o di scambio, con almeno due corse giornaliere A/R;
- presenza di linee di connessione territoriale intercomunale.

Riguardo all'accessibilità ai poli urbani e/o di scambio, si è tenuto conto della gerarchizzazione della rete dei servizi, effettuata dal Piano Regionale dei Trasporti e dal Programma Pluriennale del TPL 2019-2021, come

più dettagliatamente descritto nel par. 1.1, con l'individuazione di nodi di livello gerarchico ossia luoghi che realizzano un'interfaccia tra due o più modi di trasporto, dei quali i nodi di 1° e 2° livello sono individuati nei comuni capoluogo di provincia ed aree urbane di Cosenza-Rende, Reggio Calabria, Catanzaro, Crotona, Vibo Valentia e nel nodo di scambio multimodale della città di Lamezia Terme. I nodi di 3° e 4° livello, d'altra parte, generalmente ubicati presso le stazioni ferroviarie e/o localizzazioni idonee per l'accessibilità sia esterna sia interna al nodo comunale (ad esempio piazze urbane, bivi stradali) sono individuati sia nelle aree urbane già sede di nodi primari, sia nelle ulteriori localizzazioni comunali secondo i criteri descritti nel già citato Programma Pluriennale del TPL 2019-2021, (link <https://www.regione.calabria.it/website/portaltemplates/view/view.cfm?14913>), al quale è integrato l'elenco delle localizzazioni comunali dei nodi secondari.

È da considerare che la riorganizzazione dei servizi, conseguente all'approvazione del livello dei servizi minimi regionali ed alla suddetta programmazione attuativa pluriennale del TPL (2019-2021), in via di aggiornamento per il prossimo triennio, è all'atto rinviata all'anno 2023, da appositi atti deliberativi e decretazioni regionali di proroga.

Attraverso il supporto dei suddetti dati informativi estratti dalle fonti citate nelle premesse al presente paragrafo, è stato possibile valutare il livello di accessibilità dell'offerta del trasporto pubblico locale su gomma, con l'assegnazione del punteggio numerico associato al giudizio qualitativo per ciascun comune. La valutazione effettuata ed i suoi primi esiti, dei quali è prodotta una rappresentazione grafica mappale che si allega, si ritiene possano essere ancora suscettibili di ulteriori affinamenti e perfezionamenti.

In particolare, gli esiti valutativi hanno condotto alla stima numerica e percentuale dei comuni in possesso dei diversi livelli di accessibilità, rispetto al campione considerato e già descritto in premessa, secondo quanto rappresentato nel seguente quadro tabellare (tabella 7.2.1).

Tabella 7.2.1 Livelli di accessibilità dell'offerta di TPL su gomma ai piccoli Comuni

	Scarso (meno di due corse A/R su polo urbano o di scambio)		Sufficiente (almeno due corse A/R su polo urbano o di scambio)		Più che sufficiente (corse integrative su altri poli urbani e/o di scambio)		Buono (corse A/R su polo urbano o di scambio >5)		Più che buono (corse integrative su altri poli urbani e/o di scambio)		Molto buono (corse A/R su polo urbano o di scambio >10 + altre corse su polo urbano e/o di scambio)		Totale N
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Piccoli comuni turistici e attrattivi	31	20,39	29	19,07	19	12,5	18	11,84	16	10,52	39	25,65	152

Fonte: Elaborazione Nucleo

La fotografia del sistema di offerta di servizi di TPL, in riferimento al campione complessivo di piccoli comuni turistici e attrattivi, mostra come circa il 20% dei comuni possiede scarsa accessibilità, il 19% circa rivela accessibilità sufficiente con un numero di corse minime giornaliere, pur se in diversi casi si tratta di collegamenti a nodi di scambio secondari, serventi esigenze di mobilità locale, il restante 61% dei comuni del campione mostra una variegata articolazione dei livelli di accessibilità con una crescente disponibilità di corse giornaliere territoriali, in diversi casi integrate da connessioni a polarità urbane di secondo livello serventi fabbisogni locali di mobilità sistematica scolastica e lavorativa, ma anche estensioni a connessioni giornaliere negli orari di morbida caratterizzati da minore intensità di domanda in quanto non funzionali a esigenze sistematiche.

La rilevazione statistica è stata successivamente applicata al subcampione di piccoli comuni turistici (83), mostrando le seguenti risultanze, come descritte nella tabella di seguito (tabella 7.2.2).

Tabella 7.2.2 Livelli di accessibilità dell'offerta di TPL su gomma ai piccoli Comuni turistici

Piccoli comuni turistici	Scarso (meno di due corse A/R su polo urbano o di scambio)		Sufficiente (almeno due corse A/R su polo urbano o di scambio)		Più che sufficiente (corse integrative su altri poli urbani e/o di scambio)		Buono (corse A/R su polo urbano o di scambio >5)		Più che buono (corse integrative su altri poli urbani e/o di scambio)		Molto buono (corse A/R su polo urbano o di scambio >10 + altre corse su polo urbano e/o di scambio)		Totale N
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
	12	14,45	10	12,04	11	13,25	6	7,22	12	14,45	32	38,55	83

Fonte: Elaborazione Nucleo

L'esercizio eseguito sui piccoli comuni turistici mostra migliori condizioni di accessibilità degli stessi rispetto al campione complessivo, con il solo 14% circa in condizioni di livello scarso²⁰, il 12% circa in condizioni sufficienti, e la restante percentuale del 74% dotata di servizi con trend differenziali positivi ed estesi in maniera crescente sui diversi nodi di scambio territoriali. Dei comuni appartenenti al campione è stata anche rilevata, lungo i servizi di linea, la presenza di fermate origine, destinazione e/o intermedie presso le stazioni delle reti ferroviarie, nazionale (FS) e regionale (FdC), presso le autostazioni urbane, e presso l'aerostazione di interesse strategico nazionale di Lamezia Terme. E' da evidenziare che sono state attivate in corso d'anno 2022, dalla Giunta Regionale (DGR n. 302/2022), delle linee aggiuntive stagionali estive, di collegamento alle aerostazioni di Lamezia Terme, Reggio Calabria e Crotona, di alcuni comuni costieri dei litorali ionico e tirrenico, che interessano dieci dei piccoli comuni turistici²¹. Di seguito, il prospetto tabellare (tabella 7.2.3) con il numero e le percentuali dei piccoli comuni turistici e attrattivi dotati, sui servizi di linea in convenzione, di accessibilità a stazioni ferroviarie, autostazioni ed all'aerostazione di Lamezia Terme (in tabella LT).

Tabella 7.2.3 Presenza sui servizi di linea di fermate alle autostazioni, stazioni ferroviarie ed aeroporto Lamezia Terme

Presenza/Assenza autostazioni, stazioni ferroviarie	Classificazione dei Comuni				Presenza/Assenza aerostazione LT	Classificazione dei Comuni				Totale N
	Piccoli Comuni Turistici		Piccoli Comuni Attrattivi			Piccoli Comuni Turistici		Piccoli Comuni Attrattivi		
	N	%	N	%		N	%	N	%	
Si	67	80,72	60	86,95	Si	22	26,50	1	1,44	152
No	16	19,27	9	13,04	No	61	73,49	68	98,55	
Totale	83		69			83		69		

Fonte: Elaborazione Nucleo

La rilevazione statistica fornisce la fotografia dell'attuale livello di accessibilità dei piccoli comuni del campione alle stazioni ferroviarie del territorio regionale, alle autostazioni urbane ed alle aerostazioni con particolare riferimento alle connessioni con l'aeroporto di Lamezia Terme, mostrando come più dell'80% dei piccoli comuni, sia turistici, sia attrattivi, sono dotati di collegamenti alle stazioni ferroviarie ed alle autostazioni di scambio, mentre solo il 26% circa del subcampione di piccoli comuni turistici, ed appena

²⁰ I comuni interessati sono: Belcastro, Bova, Drapia, Joppolo, Maierà, Martirano, Montegiordano, Ricadi, Rocca Imperiale, Roseto Capo Spulico, Santa Severina, Spadola

²¹ I comuni interessati sono: Amendolara, Botricello, Bova M., Briatico, Cropani M., Falerna M., Parghelia, Ricadi, Rocca Imperiale, Scilla

l'1,4% dei piccoli comuni attrattivi, sono dotati di collegamento con l'aeroporto di Lamezia Terme, con servizi di linea.

Di seguito si illustra il quadro tabellare generale riportante i livelli di accessibilità dei comuni del campione (piccoli comuni turistici e attrattivi), per ciascuna categoria dei piccoli comuni indagati, riportante anche le ripartizioni percentuali di valore (tabella 7.2.4).

Tabella 7.2.4 Livelli di accessibilità dell'offerta di TPL su gomma ai piccoli comuni turistici e ai piccoli comuni attrattivi

Accessibilità	Categorie							
	Turistici	Attrattivi	TOTALE	Turistici	Attrattivi	TOTALE	Turistici	Attrattivi
Molto buona	32	7	39	82,1	17,9	100,0	38,6	10,1
Buona+	12	4	16	75,0	25,0	100,0	14,5	5,8
Buona	6	12	18	33,3	66,7	100,0	7,2	17,4
Sufficiente+	11	8	19	57,9	42,1	100,0	13,3	11,6
Sufficiente	10	19	29	34,5	65,5	100,0	12,0	27,5
Scarsa	12	19	31	38,7	61,3	100,0	14,5	27,5
(Vuoto)			252	-	-	100,0	-	-
TOTALE	83	69	404	20,54	17,08	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Nucleo

Di seguito si espone il quadro tabellare dei piccoli comuni con accessibilità scarsa, ripartiti nelle classi di variazione demografica rilevate nel decennio 2011-2022 (tabella 7.2.5).

Tabella 7.2.5 Piccoli comuni turistici ed attrattivi con accessibilità scarsa per classi di variazione demografica

Classi variazione demografica 2011-2022	Categorie									
	Turistici	Attrattivi	Poco non attrattivi	Comuni con oltre 5000 ab. Al 2022	TOTALE	Turistici	Attrattivi	TOTALE	Turistici	Attrattivi
> -15%	3	12			15	20,0	80,0	100,0	25,0	63,2
Da -15 a -10	4	6			10	40,0	60,0	100,0	33,3	31,6
Da -10 a -5	1				1	100,0	-	100,0	8,3	-
Da -5 a 0	3	1			4	75,0	25,0	100,0	25,0	5,3
Oltre 0	1				1	100,0	-	100,0	8,3	-
Totale complessivo	12	19			31	38,71	61,29	100	100	100

Fonte: Elaborazione Nucleo

Passando all'analisi di approfondimento della rete infrastrutturale regionale secondaria, la ricognizione della programmazione regionale, attualmente in corso di avanzamento e/o implementazione, a favore di interventi di messa in sicurezza, riqualificazione, adeguamento della rete infrastrutturale viaria secondaria di accesso al territorio regionale, con particolare riferimento alle aree territoriali che delimitano i piccoli comuni oggetto dell'indagine conoscitiva, mostra la presenza dei seguenti principali programmi di finanziamento nazionale ed europeo, nel seguito:

1. Programma Legge 145/2018 art. 1 c. 134 e c. 135 come modificati dalla Legge 160/2019, dal DL 162/2019 art. 39 c. 14 novies e dalla Legge 178/2020;

2. POR Calabria FESR 2014-2020;

3. Piano di Sviluppo e Coesione (Del. CIPESS n. 2 del 29 aprile 2021).

Il programma di cui al punto 1., al fine di favorire gli investimenti delle regioni a statuto ordinario per il periodo 2021-2034, assegna alla regione Calabria un finanziamento di euro 146.284.686,55 per diverse tipologie d'investimento, tra le quali la messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e la messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti nonché per interventi sulla viabilità e sui trasporti anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale. L'assegnazione del predetto finanziamento è stata integrata con Legge n. 178/2020 da ulteriori risorse, per il periodo temporale 2021-2034, pari ad euro 190.865.700.

Per consentire l'attuazione del programma d'investimenti, a seguito dell'approvazione di atti successivi di deliberazione di Giunta Regionale (DGR 439/2020, DGR 376/2021, DGR 21/2022) e di decretazioni attuative dei centri di responsabilità dirigenziale, è stata approvata la programmazione degli investimenti per gli anni 2021, 2022, 2023 per gli importi rispettivamente di 17.596.984 euro a valere sulle risorse della legge 145/2018 e di 44.354.000 a valere sulle risorse della legge 178/2020. E' dato contestualmente indirizzo alla programmazione delle annualità successive, con priorità agli interventi di sistemazione/messa in sicurezza della viabilità esistente, tenendo conto delle richieste pervenute a valere sulla specifica norma, dello stato finanziario dei Comuni e della possibilità di rispettare i vincoli imposti per l'utilizzo delle risorse.

A seguito di una ricognizione con i Dipartimenti regionali, sono stati individuati gli investimenti a titolarità regionale, gli interventi realizzabili dai Comuni (almeno il 70%), e gli ulteriori interventi di messa in sicurezza stradale nonché di adeguamento della viabilità secondaria, inclusi nel "Programma strade", selezionati a seguito di manifestazione d'interesse regionale (DDG n. 510 del 22/01/2021), a favore di Comuni, Province e della Città metropolitana di Reggio Calabria. Del programma d'intervento complessivo, comprendente l'intervento regionale di bonifica ambientale sui siti inquinati e la selezione di centotrenta comuni regionali interessati da interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico e di strade, ponti e viadotti nonché di adeguamento viario, più di trenta comuni appartengono al campione studiato ed hanno in corso di attuazione i progetti proposti a finanziamento, e tra questi venti ricadono tra i piccoli comuni turistici²². Inoltre, rispetto al programma strade in corso di implementazione, all'interno del programma complessivo finanziato per le prime tre annualità, sono selezionati alcuni interventi di adeguamento e messa in sicurezza della viabilità provinciale regionale, incluso la Città metropolitana di Reggio Calabria, e dei centoventisei comuni ammessi a finanziamento, più di quaranta appartengono al campione oggetto di studio, e tra questi ventisette ricadono tra i piccoli comuni turistici²³. L'elenco dei comuni e degli interventi selezionati sono allegati agli atti amministrativi disponibili in atti d'ufficio, sottoponibili ad ulteriori possibili approfondimenti anche in relazione alle ricognizioni degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti per il miglioramento dell'accessibilità territoriale.

2. Il programma operativo regionale POR Calabria FESR FSE 2014-2020 finanzia, a valere sulle risorse dell'Asse 7 *Sviluppo delle Reti di Mobilità Sostenibile*, interventi tesi al miglioramento della mobilità regionale attraverso il collegamento dei nodi secondari e terziari alla rete globale. L'ultimo Comitato di Sorveglianza del POR, tenutosi il 22 novembre 2022, riporta gli avanzamenti del programma rispetto agli obiettivi programmati, indicando il contributo al finanziamento di sette progetti di collegamento stradale per il rafforzamento delle connessioni dei nodi secondari e terziari delle aree interne, tra i quali ricadono il lotto progettuale per il collegamento Gallico-Gambarie dell'area metropolitana di Reggio Calabria, il lotto funzionale di 4° fase della strada di collegamento tra le superstrade dei due mari e del medio Savuto, attraverso il territorio montano del Reventino, nella provincia di Catanzaro, progetti relativi al collegamento

²² Albidona, Altomonte, Belcastro, Bianco, Brancaleone, Civita, Grisolia, Guardia Piemontese, Laino Borgo, Maierà, Mammola, Mangone, Montauro, Montegiordano, Orsomarso, San Fili, Santo Stefano in Aspromonte, Squillace, Staletti, Zambrone

²³ Simeri Crichi, Belcastro, Santa Caterina dello Ionio, Montegiordano, Roseto Capo Spulico, Maierato, Drapia, San Fili, Acquappesa, Cropani, Civita, Tiriolo, Santa Maria del Cedro, Satriano, Briatico, Celico, Melissa, Montepaone, Bova, Maida, Riace, Joppolo, Parghelia, Morano Calabro, Santo Stefano in Aspromonte, Mandatoriccio, Squillace

pedemontano appartenenti all'entroterra della piana di Gioia Tauro, nell'ambito territoriale della Città Metropolitana di Reggio Calabria.

3. Il Piano di Sviluppo e Coesione (PSC), di cui al punto 3., i cui contenuti, previsti dalla Del. CIPESS n. 2/2021, sono regolati dal DL n. 34/2019, ricomprende gli interventi risultanti nei sistemi nazionali di monitoraggio, identificati attraverso la ricognizione degli strumenti di programmazione oggetto di riclassificazione, le risorse relative ai diversi cicli di programmazione, con il dettaglio delle delibere di riferimento, le risorse rispondenti ai requisiti di cui al DL 34/2019, art. 44, comma 7, e la loro articolazione sulla base delle aree tematiche in cui lo stesso piano è suddiviso. Il PSC è articolato, in analogia agli obiettivi tematici dell'Accordo di partenariato, in dodici aree tematiche, tra le quali l'area tematica 7 *Trasporti e mobilità*.

Nell'ambito della definizione del PSC Calabria, il Nucleo ha effettuato la ricognizione degli interventi afferenti alle dodici aree tematiche, formulando la proposta di indicatori di realizzazione e risultato associati agli obiettivi previsti per ciascuna di esse. Riguardo agli interventi presentati nel settore trasporti stradali dell'area tematica 7, sono presenti otto procedure attuative per l'importo totale di 240.467.088,20 euro e sessantuno interventi per l'importo totale di 567.551.284,54 euro, provenienti dai programmi dei cicli di programmazione 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020 (fonte dati regionali 29.11.2021). In particolare gli interventi sono stati categorizzati in due ambiti tipologici connotativi, di seguito:

- miglioramento dell'accessibilità interna ed esterna attraverso interventi di nuova realizzazione e potenziamento di infrastrutture viarie extraurbane;
- miglioramento del livello di sicurezza della rete viaria extraurbana attraverso interventi di ammodernamento ed adeguamento agli standard normativi, al fine di associare i più pertinenti e adeguati indicatori di realizzazione e risultato.

Tra gli interventi ricompresi nelle procedure attuative, oltre ad alcuni adeguamenti viari di competenza statale e provinciale contributivi all'accessibilità alle aree interne regionali, è in corso di implementazione un programma di messa in sicurezza di strade comunali per i comuni regionali con meno di 2000 abitanti, per l'importo totale finanziato di 10.000.000 euro, a valere sui fondi del Patto Regione Calabria, proveniente dal piano straordinario per la messa in sicurezza delle strade dei piccoli comuni delle aree interne (ex Del. CIPE 14/2019), costituito da centosettantacinque piccoli comuni, dei quali ventisette si identificano con i piccoli comuni turistici²⁴.

Il programma degli interventi sulla viabilità per il miglioramento dell'accessibilità regionale interna ed esterna e del livello di sicurezza della rete viaria extraurbana, il cui stato di avanzamento è osservabile nei sistemi di alimentazione e monitoraggio regionale e nazionale, è visionabile negli atti amministrativi a cui si rinvia, e potrà essere nel prosieguo analizzato per effettuare gli approfondimenti opportuni sulle eventuali priorità residue necessarie alla rimozione di criticità sulla viabilità di servizio ai piccoli comuni.

²⁴ Zambrone, Tarsia, Spadola, Sorbo San Basile, Santo Stefano in Aspromonte, Sant'Andrea Apostolo dello Ionio, Sangineto, San Sostene, San Roberto, San Nicola Arcella, Roseto Capo Spulico, Pietrapaola, Parghelia, Orsomarso, Montegiordano, Montauro, Martirano, Mangone, Maierà, Laino Borgo, Joppolo, Casignana, Calopezzati, Bova, Belmonte Calabro, Belcastro, Acquappesa

7.3 Interventi utili per migliorare l'attrattività

L'analisi valutativa effettuata, pur se da ritenersi non esaustiva rispetto all'insieme delle criticità riferibili all'accessibilità territoriale ed ancora suscettibile di ulteriori affinamenti, ha restituito la fotografia del sistema di offerta dei servizi territoriali di trasporto pubblico locale e dei livelli di accessibilità del territorio dei comuni appartenenti al campione studiato (piccoli comuni turistici e attrattivi), consentendo di formulare alcune proposte d'intervento migliorativo che si ritengono utili sia per tentare di colmare i divari di accessibilità territoriale rilevati tra i centocinquanta comuni indagati, sia per potenziare l'attuale e futuro servizio, con le soluzioni più idonee a migliorarne la qualità e sostenibilità, ed integrare modelli innovativi e più efficaci al soddisfacimento dei bisogni di mobilità attiva e passiva delle aree territoriali rurali e interne della regione.

La formulazione della proposta d'intervento e delle principali azioni implementative è articolata secondo le attività di seguito descritte:

- innalzare il livello di scarsa accessibilità rinvenuto nel campione indagato, pari al 14,5% dei piccoli comuni turistici ed al 27,5% dei piccoli comuni attrattivi, con la fornitura di servizi alla domanda sistematica (studenti e occupati) che possano raggiungere un livello sufficiente, con almeno due corse giornaliere A/R verso i poli urbani e di scambio limitrofi al comune di origine, che servano le ore di punta sia mattutine che pomeridiane, adottando un approccio più flessibile nell'articolazione degli orari programmati;
- razionalizzare la programmazione ed erogazione dei servizi territoriali, in diversi casi connotati da numerose corse giornaliere in orari di morbida, verso i comuni rurali serviti, che evidenzia un quadro complessivo di disomogeneità dell'offerta territoriale;
- sviluppare e completare l'implementazione della centrale operativa regionale, attualmente funzionale sul trasporto pubblico extraurbano, anche con l'integrazione di sistemi informativi digitali di infomobility che consentano la pianificazione ed il pagamento elettronico del viaggio, da diffondere in rete ed utilizzare tramite applicazione mobile (app) sui dispositivi mobili (iphone, tablet ecc.), per consentire il rapido accesso ai servizi di mobilità da parte dell'utenza, con una prospettiva di integrazione ed interoperabilità dei servizi di tpl ferro-gomma;
- implementare sistemi di infomobility nei nodi di scambio intermodali, a partire dai nodi di 1° e 2° livello individuati nei comuni capoluogo di provincia ed aree urbane di Cosenza-Rende, Reggio Calabria, Catanzaro, Crotona, Vibo Valentia e nel nodo di scambio multimodale della città di Lamezia Terme, previa ricognizione sistematica dei fabbisogni, con le infrastrutturazioni di fermata (pensiline, tabelle programmi orari, paline informative);
- adottare un approccio flessibile nella produzione e nella regolazione dei servizi: ciò implica non solo il rafforzamento dell'integrazione modale nell'erogazione del servizio ma anche l'inserimento di tale modello nei contratti stipulati con i concessionari, con la previsione di servizi aggiuntivi flessibili a chiamata nei piccoli comuni interni, da erogarsi da parte degli operatori, con la regolazione contrattuale integrativa di modalità, risorse e responsabilità. La sperimentazione, mirata a intercettare non solo i bisogni generati dalla domanda debole ma anche la potenziale domanda proveniente da visitatori e turisti, potrebbe partire da un progetto pilota, di cui monitorare funzionamento e *performance* per l'eventuale replicabilità;
- promuovere servizi di mobilità sostenibile e condivisa, integrati con il servizio di trasporto pubblico extraurbano nelle aree territoriali rurali e interne: ciò implica un approccio dal basso "*bottom-up*" capace di aggregare le risorse territoriali locali, costituite dagli enti locali, operatori di trasporto, *stakeholders*, cittadini, nell'ottica partecipativa e cooperativa già sperimentata nella programmazione delle aree interne della strategia nazionale SNAI. La generazione di servizi condivisi attraverso forme associative comunali, con l'apporto delle risorse locali e risorse aggiuntive regionali, può creare il circolo virtuoso desiderato per generare servizi integrativi che non gravino sulla sostenibilità economica del trasporto extraurbano convenzionale. Sulla base di un recente studio (SMARTA project 2021)

promosso dal Parlamento europeo e condotto sui 28 paesi UE, sono state enucleate alcune buone pratiche della mobilità rurale condivisa, di seguito:

- ✓ servizi di trasporto indirizzati a gruppi specifici: soluzioni sfruttabili da tutta la popolazione ma specifici per quelli svantaggiati (in termini di accessibilità, disponibilità, costi, strumenti etc);
 - ✓ ICT e mobilità condivisa: tecnologie che consentano una pianificazione più efficiente dei viaggi, interoperabilità, gestione dei flussi e informazioni in tempo reale, raccolta delle esigenze e dei *feedback* degli utenti, navette autonome;
 - ✓ servizi intermodali: soluzioni di trasporto alle stazioni degli autobus/treni per le connessioni di ultimo miglio;
 - ✓ mobilità attiva: modalità attive, pedonale e ciclabile, compresa la condivisione di biciclette, e-bike e micro mobilità;
 - ✓ soluzioni organizzative: sistemi finanziariamente sostenibili, nuovi concetti e soluzioni aziendali per migliorare l'accessibilità delle zone rurali, buone campagne di marketing, miglioramento dell'affidabilità dei sistemi, miglioramento della qualità del servizio, tariffe 'smart';
 - ✓ servizi di trasporto comunitario: iniziative locali che coinvolgono la comunità per individuare soluzioni di trasporto, campagne di valutazione delle esigenze, approccio partecipativo;
- potenziare i servizi di linea con fermata aeroportuale, con l'estensione mirata ai piccoli comuni più attrattivi dal punto di vista turistico e di disponibilità di risorse naturali e culturali, in area interna e costiera, tenuto anche conto del modello di sperimentazione implementato nella stagione estiva 2022, di connessione alle tre aerostazioni regionali di alcuni dei comuni costieri dei litorali ionico e tirrenico, per valutarne le performance e la replicabilità;
 - sostenere e promuovere la domanda di mobilità cicloturistica nelle aree territoriali rurali e interne, con il completamento e/o potenziamento dei tracciati infrastrutturali, e la ricognizione dei principali fabbisogni (servizi di assistenza tecnica, ricettivi, intermodali, visita del patrimonio culturale e ambientale territoriale). Integrare adeguate campagne di marketing e modelli di comunicazione dei prodotti offerti sul territorio, partendo dal modello della Ciclovía dei parchi, fiore all'occhiello dell'esperienza di mobilità lenta ecoturistica regionale, che attraversa l'Appennino calabrese lungo i quattro parchi, di cui tre nazionali e uno regionale, il cui portale informativo è accessibile al link <https://www.cicloviaparchicalabria.it/it/>;
 - rafforzare la ricognizione ed il monitoraggio delle criticità della rete infrastrutturale viaria secondaria ricadente nel territorio regionale, tenuto conto della governance multilivello locale di competenza e della necessità di programmazione territoriale degli interventi infrastrutturali viari, per la selezione degli interventi di messa in sicurezza, manutenzione e adeguamento viario, cofinanziabili con le risorse europee, nazionali e regionali, sulla base delle emergenti priorità programmate d'intervento.

Conclusioni

A conclusione dell'attività svolta, di approfondimento e ricognizione delle dotazioni infrastrutturali territoriali, funzionali all'erogazione dei servizi di mobilità interna ed esterna regionale, effettuata attraverso un carotaggio sui piccoli comuni regionali dotati di valori turistici, naturali e culturali, con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, è stato possibile mostrare la fotografia dell'attuale modello di funzionamento del sistema di mobilità regionale.

Ne è emersa una caratterizzazione territoriale connotata dalla presenza di piccoli borghi, spesso distanti dalle polarità urbane a maggiore densità di servizi, e connotati frequentemente da una viabilità di accesso interno, tortuosa e impervia, attraversante territori montani e rurali, in molti casi soggetti a situazioni differenziate di rischio idrogeologico, sottoposti spesso a disagi e interruzioni della circolazione viaria, principalmente per eventi franosi e/o meteorologici avversi. Gli stessi presentano un'offerta di servizi di trasporto pubblico di linea convenzionale, variegato e differenziato sui territori di appartenenza, rispetto al

numero, tipologia e frequenza di linee e corse orarie, da sottoporre in parte a riorganizzazione e razionalizzazione, anche in virtù della necessaria attuazione della recente riforma legislativa regionale in materia di trasporto pubblico locale e dei successivi aggiornamenti intervenuti sui documenti di strategia, pianificazione e programmazione pluriennale.

Le analisi effettuate, suscettibili di possibili ulteriori affinamenti e perfezionamenti, hanno consentito di trarre delle prime riflessioni e valutazioni sul campione considerato, che si ritiene possano essere utilizzabili quale supporto e base conoscitiva per le strategie istituzionali di programmazione dei servizi territoriali di mobilità delle prossime annualità.

Gli spunti di riflessione e le proposte d'intervento per il miglioramento dell'accessibilità e dell'attrattività dei piccoli comuni oggetto dello studio costituiscono una risorsa conoscitiva, utilizzabile in un'ottica di scalabilità delle soluzioni alle dimensioni e caratteristiche dei contesti territoriali locali, e di sviluppo integrabile e coordinabile con le policy ed i programmi attuativi in tema di mobilità ed accessibilità delle aree rurali ed interne, dei prossimi cicli di programmazione.

RISCHI IDROGEOLOGICI E IDRAULICI

Premessa

Considerati gli elevati livelli di rischi naturali di natura geologica e idrogeologica che caratterizzano ampie porzioni del territorio calabrese, particolare attenzione deve essere posta alle loro conseguenze sull'accessibilità e sulla fruibilità sostenibile di questi territori, in quanto potrebbero rappresentare dei pesanti freni alle prospettive di sviluppo degli stessi.

I borghi calabresi sono generalmente localizzati in zone collinari o montane la cui accessibilità risulta a volte compromessa e limitata dalle condizioni di rischio idrogeologico che interessano le vie di comunicazione. Anche la fruibilità in sicurezza dei territori è minacciata da fenomeni di dissesto che interessano i centri abitati. Il verificarsi di fenomeni particolarmente intensi ha più volte comportato nella storia calabrese, l'abbandono di interi centri abitati e il trasferimento degli abitanti in zone ritenute più stabili. Uno degli esempi più recenti è rappresentato dal trasferimento dell'antico borgo arbëreshë di Cavallerizzo, piccola frazione del Comune di Cerzeto, interessato da una estesa frana nel 2005, che aveva reso inagibile l'11% delle abitazioni. Con un provvedimento di Protezione Civile furono evacuati tutti i residenti e costruito un nuovo complesso edilizio in un'altra zona (località Pianette). Ma sono numerosi i cosiddetti borghi fantasma, diventati tali a causa di dissesti o di eventi sismici; alcuni dei quali hanno guadagnato, per questa condizione, una certa attrattività turistica. Uno dei più noti è Roghudi, situato in un contesto paesaggistico molto particolare, a 500 metri di altitudine su uno sperone di roccia nel cuore della fiumara dell'Amendolea, evacuato all'inizio degli anni '70, a causa di eventi alluvionali. Gli abitanti vennero spostati in quello che è attualmente Roghudi Nuovo.

La mitigazione delle condizioni di rischio richiede misure di tipo strutturale e non strutturale. Le prime consistono in opere di sistemazione attiva o passiva, che mirano a ridurre la pericolosità dell'evento, abbassando la probabilità di accadimento oppure attenuandone l'impatto. Esempi di interventi strutturali sono gli argini, le vasche di laminazione, le sistemazioni idraulico-forestali, il consolidamento dei versanti, etc.. Gli interventi non strutturali consistono in quelle azioni finalizzate alla riduzione del danno attraverso l'introduzione di vincoli che impediscano o limitino l'espansione urbanistica in aree a rischio, la pianificazione di emergenza, la realizzazione di sistemi di allertamento e di reti di monitoraggio. Gli strumenti previsionali e le reti di monitoraggio consentono di mettere in atto un sistema di allertamento e sorveglianza in grado di attivare la macchina di protezione civile nel caso di eventi previsti. L'aumento della frequenza di eventi estremi sta evidenziando la grande importanza della pianificazione di emergenza di cui ogni comune si deve dotare. Il piano comunale di protezione civile è l'insieme delle procedure operative di intervento per fronteggiare una qualsiasi calamità attesa in un determinato territorio. Si tratta di uno strumento fondamentale di prevenzione e gestione dei rischi naturali, obbligatorio per i Comuni, che ha l'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela dei cittadini che vivono in aree esposte a tali evenienze poiché consente alle autorità di predisporre e coordinare gli interventi di soccorso.

Obiettivo del presente lavoro è quello di ricostruire un quadro aggiornato dei livelli di pericolosità/rischio idrogeologico e idraulico che insistono sui territori oggetto dello studio, e delle misure (strutturali e non strutturali) per la loro mitigazione programmate, in corso o attuate nei diversi comuni, in maniera tale da valutare in che misura le condizioni di rischio possano incidere sulle prospettive di sviluppo dei territori e, eventualmente, fornire indicazioni per migliorarne le condizioni.

I dati utilizzati per le analisi condotte sono i dati di pericolosità e rischio frane e alluvioni riferiti alle perimetrazioni del Piano di Assetto Idrogeologico e del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni dell'Autorità di Bacino Distrettuale del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale di cui la Calabria fa parte, nelle

elaborazioni prodotte da ISPRA e pubblicate sulla piattaforma IdroGEO²⁵. Per ciascuno dei comuni è stata considerata la percentuale di territorio soggetto a pericolosità idraulica elevata e a pericolosità/rischio frana elevato e/o molto elevato.

Per le misure di mitigazione di tipo non strutturale è stata esaminata la dotazione dei piani comunali di protezione civile. I relativi dati, aggiornati a luglio 2022, sono stati reperiti sulla pagina del Dipartimento Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁶.

Per le misure di mitigazione di tipo strutturale sono stati esaminati i dati pubblicati sul portale Rendis WEB²⁷. Il progetto "Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS)" è nato nel 2005 a partire dall'attività di monitoraggio che l'ISPRA svolge, per conto dell'allora Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE), sull'attuazione di Piani e programmi di interventi urgenti per la mitigazione del rischio idrogeologico finanziati dal Ministero stesso.

Il principale obiettivo del Repertorio è la formazione di un quadro unitario, sistematicamente aggiornato, delle opere e delle risorse impegnate nel campo della difesa del suolo, condiviso tra tutte le Amministrazioni che operano nella pianificazione ed attuazione degli interventi. L'interfaccia di navigazione (ReNDiS-web) fornisce, a chiunque si colleghi al sito, la possibilità di consultare i dati principali degli interventi censiti e di visualizzarne il quadro d'insieme per i diversi ambiti geografici.

Sono stati estratti i dati relativi ai piccoli comuni turistici e attrattivi, censiti nel repertorio relativi ai programmi di finanziamento per gli anni 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, per un totale di 232 interventi, e per un importo complessivo pari a 144.505.252,18 euro.

Le programmazioni interessate sono le seguenti (interventi e fondo progettazioni):

- AP-int Calabria I 09/01/2018 (interventi)
- Decreto_Min_int_DAIT_30_12_2019 (interventi)
- Del CIPE 35 Piano Nazionale 24/07/2019 (interventi)
- Fondo_prog_Calabria_II_DD_346_del_11/09/2019 (fondo progettazione)
- Fondo_prog_Calabria_I_DD_265_del_28/06/2019 (fondo progettazione)
- DPCM 02/12/2019 Piano op. dissesto 2019 (interventi)
- Fondo Prog_Calabria II DD_28458_23/04/2020 (fondo progettazione)
- AP-int Calabria II 30/10/2020 (interventi)
- Piano 2021 Calabria DM 532 15/12/2021(interventi)
- Fondo_Prog_Calab III_DD 223 06/12/2021 (fondo progettazione)
- Fondo_Prog_Decr_Min_int_DAIT_10_06_2022 (fondo progettazione)
- Decreto_Min_int_DAIT_18_07_2022 (interventi)

8.1 Quadro di riferimento normativo e/o programmatico di livello comunitario, nazionale e/o regionale

Gestione dei rischi idrogeologici e obiettivi di sostenibilità negli orientamenti strategici sovranazionali, nazionali e regionali

L'obiettivo della mitigazione e della gestione dei rischi idrogeologici, che rappresenta una parte importante della gestione sostenibile dei territori, è compreso nei 17 Goals e nei 169 Target dell'**Agenda 2030** per lo sviluppo sostenibile e negli obiettivi strategici nazionali fissati dalla Strategia nazionale di Sviluppo Sostenibile.

²⁵ <https://idrogeo.isprambiente.it/app/>

²⁶ <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/piani-di-protezione-civile-comunali-dati-di-dettaglio>

²⁷ <http://www.rendis.isprambiente.it/rendisweb/>

Esso può essere ricondotto a diversi goals dell'Agenda 2030; in primis è riconducibile a quanto previsto dal Goal 11 (città e comunità sostenibili) e dal Goal 13 (Lotta contro il cambiamento climatico) e, in maniera più specifica, da diversi target ad essi sottesi, ma si ritrova anche all'interno di goals che puntano principalmente ad obiettivi di sostenibilità sociale come il Goal 1 (Sconfiggere la povertà), che affronta la resilienza dei poveri con il target 1.5 *-Entro il 2030, costruire la resilienza dei poveri e di quelli in situazioni vulnerabili e ridurre la loro esposizione e vulnerabilità ad eventi estremi legati al clima e ad altri shock e disastri economici, sociali e ambientali-* e a goals che puntano alla tutela della vita sulla terra, come il Goal 15 che al target 15.3 si pone l'obiettivo di: *Entro il 2030, combattere la desertificazione, ripristinare i terreni degradati ed il suolo, compresi i terreni colpiti da desertificazione, siccità e inondazioni, e sforzarsi di realizzare un mondo senza degrado del terreno.*

Il Goal 13 si pone il duplice obiettivo di contrastare il cambiamento climatico e le relative conseguenze (innalzamento delle temperature dell'atmosfera e degli oceani, acidificazione degli oceani, innalzamento del livello del mare, aumento degli eventi estremi di precipitazione e modifica del loro normale andamento) che hanno un impatto importante sugli ecosistemi e sulle attività umane, nonché di migliorare la capacità di adattamento alle nuove condizioni, compresa la capacità di affrontare e gestire i rischi connessi al cambiamento climatico e, più in generale, di affrontare e gestire in maniera resiliente i disastri naturali.

La **Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile** declina il perseguimento della mitigazione dei rischi nell'obiettivo strategico nazionale *OSN III.1 Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico*, compreso nella Scelta Strategica Nazionale *SSN III. Promuovere la salute e il benessere dell'area Persone*; nell' *OSN II.2 Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione*, compresa nella *SSN II Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali dell'area Pianeta* e nei tre obiettivi strategici nazionali *OSN III.1 Promuovere il presidio e la manutenzione del territorio e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori anche in riferimento agli impatti dei cambiamenti climatici*, *OSN III.2 Rigenerare le città e garantirne l'accessibilità*, *OSN III.4 Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale* compresi nella Scelta Strategica Nazionale *SSN. III. Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi ed i beni culturali*, sempre dell'area Pianeta.

Gli obiettivi sopra riportati sono previsti anche dal **Piano per la Transizione Ecologica (PTE)**, di cui l'Italia si è dotata nel 2022²⁸ I temi trattati nel PTE fanno riferimento alle principali direttive europee. L'adattamento ai cambiamenti climatici rientra fra i cinque macro-obiettivi del PTE. Uno degli ambiti di intervento previsti, per i quali sono stati costituiti appositi gruppi di lavoro con il compito di elaborare documenti e analisi specifiche per settore, è rappresentato dal "contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico". Varie sono le azioni previste per il perseguimento dell'obiettivo consumo di suolo zero entro il 2030.

La filosofia generale del Piano è di costruire una politica nazionale coerente di tutela del territorio e prevenzione dei rischi idrogeologici cui è sottoposta una parte consistente della popolazione.

La Calabria ha avviato il percorso di redazione della **Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile**; nell'analisi di posizionamento del proprio territorio rispetto ai target di Agenda 2030 emergono importanti distanze da colmare, a livello regionale, per il raggiungimento degli obiettivi.

Anche la **Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNACC)**, approvata il 30 ottobre 2014 fissa obiettivi per l'adattamento e indica opzioni e modalità per perseguire tali obiettivi, quali: costruzione di infrastrutture resilienti, realizzazione di opere di difesa, sistemi di monitoraggio e piani di gestione delle emergenze, tutto ciò per far fronte all'aggravarsi delle situazioni di rischio a causa dei cambiamenti climatici.

Per il monitoraggio degli obiettivi da perseguire è necessaria l'associazione con indicatori possibilmente quantitativi. Nello schema che segue si propongono alcuni indicatori, disponibili con disaggregazione anche a livello comunale (ad eccezione dell'indicatore relativo all'abusivismo edilizio).

²⁸ Il PTE è stato approvato con la Delibera n. 1 dell'8 marzo 2022 dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, pubblicata sulla G.U. n. 138 del 15 giugno 2022

Tabella 8.1.1 Indicatori di risultato associati agli Obiettivi Strategici Nazionali

Obiettivi Strategici Nazionali	Indicatore	Valore ultimo dato disponibile Calabria (Anno - fonte)	Valore ultimo dato disponibile Italia (Anno - fonte)
III.1 Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico	Popolazione esposta al rischio di frane	7,5 % (ISPRA, 2021)	9,6% (ISPRA, 2021)
	Territorio a pericolosità/rischio frana elevato e molto elevato	2,3 % (ISPRA, 2021)	8,7% (ISPRA 2021)
	Popolazione esposta a pericolosità idraulica elevata	12,1 % (ISPRA, 2021)	4,1 % (ISPRA, 2021)
	Territorio a pericolosità idraulica elevata	17,1 % (ISPRA, 2021)	5,4 % (ISPRA, 2021)
III.1 Promuovere il presidio e la manutenzione del territorio e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori anche in riferimento agli impatti dei cambiamenti climatici	Comuni che dispongono di un Piano di protezione civile	96% (Dipartimento Prot. Civ. Pres. Cons. Min., 2022) ²⁹	88% (Dipartimento Prot. Civ. Pres. Cons. Min., 2022)
III.2 Rigenerare le città e garantirne l'accessibilità	Abusivismo edilizio (Numero di costruzioni abusive realizzate nell'anno di riferimento per 100 costruzioni autorizzate)	47,7 (2021, Cresme)	15,1 (2021, Cresme)
III.4 Assicurare lo sviluppo del potenziale, la gestione sostenibile e la custodia dei territori, dei paesaggi e del patrimonio culturale	Suolo consumato (%)	5,06 (2021, ISPRA)	7,13 (2021, ISPRA)
	Suolo consumato pro capite (m2/ab)	582 (2021, ISPRA)	366 (2021, ISPRA)

Fonte: Elaborazione Nucleo

Quadro normativo europeo, nazionale e regionale

Dal punto di vista normativo il riferimento europeo è differente per i diversi tipi di rischi. Infatti per la gestione del **rischio alluvioni** nel 2007 è stata approvata la **Direttiva Alluvioni** mentre per quanto riguarda la gestione del rischio da frana, che rientra negli obiettivi di protezione del suolo, nonostante alcuni tentativi negli anni passati a livello UE, legati all'approvazione della direttiva sull'uso del suolo, che non è andata a buon fine, non è ancora stato approvato un quadro giuridico comune. Recentemente, il 28 aprile 2021, è stata approvata una Risoluzione del Parlamento europeo sulla protezione del suolo che invita la Commissione a elaborare un quadro giuridico comune a livello dell'UE per la protezione e l'uso sostenibile del suolo, e il 17 novembre 2021 la Commissione europea ha approvato la "Strategia del suolo per il 2030" che sarà parte integrante dell'attuazione del Green Deal europeo. La strategia definisce misure per proteggere e ripristinare i suoli e garantire che siano utilizzati in modo sostenibile.

²⁹Sul sito del Dipartimento della Protezione Civile – Presidenza del Consiglio dei Ministri viene precisato che nella sezione è pubblicato, per ogni Regione, l'elenco e la percentuale dei comuni dotati di piano, senza alcun riferimento alla data di aggiornamento o a altri parametri qualitativi.

Il documento indica una serie di punti fermi e di azioni da realizzare nei prossimi anni, tra i quali la presentazione entro il 2023 di una legge europea per la tutela della salute del suolo, che recepisca tutti i contenuti della strategia;

La **Direttiva 2007/60/CE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007 relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni ha lo **scopo** di istituire un quadro per la valutazione e la gestione dei rischi di alluvioni (comprese anche le inondazioni marine delle zone costiere)³⁰ volto a **ridurre le conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche connesse con le alluvioni all'interno della Comunità**.

La direttiva è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo n. 49 del 23 febbraio 2010 che ha attribuito alle Autorità di Bacino Distrettuali la competenza per l'adozione dei Piani di gestione del rischio alluvione (da ultimare e pubblicare entro il 22 giugno 2015). I suddetti Piani devono **prevedere misure per la gestione del rischio di alluvioni nelle zone ove possa sussistere un rischio potenziale ritenuto significativo evidenziando, in particolare, la riduzione delle potenziali conseguenze negative per la salute umana, il territorio, i beni, l'ambiente, il patrimonio culturale e le attività economiche e sociali, attraverso l'attuazione prioritaria di interventi non strutturali e di azioni per la riduzione della pericolosità**. La direttiva sottolinea, tra l'altro, la necessità di tenere conto degli impatti dei cambiamenti climatici sul verificarsi delle alluvioni, e ribadisce questa necessità nel fissare le scadenze del riesame e dell'aggiornamento di mappe e piani di gestione che deve avvenire rispettivamente entro la fine del 2019 e del 2021.

Nella normativa italiana il D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., Norme in materia ambientale è il provvedimento di riferimento in materia di valutazione di impatto ambientale, **difesa del suolo** e tutela delle acque, gestione dei rifiuti, riduzione dell'inquinamento atmosferico e risarcimento dei danni ambientali.

Gli obiettivi dichiarati dal provvedimento, in materia di difesa del suolo, sono (art. 53): assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. A tale scopo il decreto prevede l'adozione di appositi Piani.

La pianificazione di riferimento, in materia di rischio da frana e da alluvione, è rappresentata dai Piani di Assetto idrogeologico (PAI) e dai Piani di gestione del rischio alluvioni (PGRA), la cui predisposizione e attuazione compete alle Autorità di bacino distrettuale. I Piani sopra menzionati rappresentano piani stralcio del più ampio Piano di bacino che ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato.

Sin dal 2001 la Calabria si è dotata di un Piano stralcio di Assetto Idrogeologico (PAI 2001) che ha perimetrato e classificato le aree a rischio alluvione, a rischio frana e a rischio erosione costiera. Dalla sua data di adozione, il PAI 2001 è stato oggetto di numerose revisioni puntuali e localizzate.

Nell'anno 2016, la ex Autorità di Bacino Regionale ha adottato un progetto di aggiornamento del PAI 2001 che ha comportato una significativa ripermimetrazione delle aree a rischio frana e da alluvioni, utilizzando nuovi criteri metodologici concernenti un diverso livello di approfondimento in funzione del dettaglio dei dati disponibili e della complessità del contesto geografico. Nel recepimento della Direttiva Europea 2007/60/CE, avvenuto con D.Lgs. 49/2010, esteso anche al rischio da frana, le nuove carte dei vincoli, incentrate sulle fasce a diversa pericolosità (IP1, IP2, IP3 e IP4) e non più su quelle del rischio associato hanno evidenziato la vera debolezza del territorio regionale con una superficie esposta a pericolo da frana di circa 900 kmq (15.736 frane censite con pericolosità) e con 70.000 km lineari di aste fluviali

³⁰ La direttiva all'art. 2 precisa che per essa si applica la seguente definizione di «alluvione»: l'allagamento temporaneo di aree che abitualmente non sono coperte d'acqua. Ciò include le inondazioni causate da fiumi, torrenti di montagna, corsi d'acqua temporanei mediterranei, e le inondazioni marine delle zone costiere e può escludere gli allagamenti causati dagli impianti fognari;

(praticamente estesa a tutto il reticolo idrografico) che generano estese aree soggette a pericolosità da inondazione per oltre 2.400 Km². Tuttavia, l'iter procedurale di approvazione del PAI 2016, si è interrotto in seguito alle intervenute nuove norme in materia di riorganizzazione delle Autorità di Bacino (D.M. 294/2016), per cui allo stato attuale risulta ancora vigente il PAI 2001, con revisioni puntuali e localizzate approvate.

Il recepimento della medesima Direttiva Europea 2007/60/CE (cd. 'Direttiva Alluvioni'), ha portato all'approvazione del Piano di Gestione del Rischio Alluvione (PGRA) da parte del subentrato Distretto idrografico dell'Appennino Meridionale. Il PGRA costituisce lo strumento operativo e gestionale in area vasta (Distretto idrografico) fornendo il quadro per la valutazione e di gestione dei rischi di alluvioni volto a ridurre le conseguenze negative per la salute umana, per il territorio, per i beni, per l'ambiente, per il patrimonio culturale e per le attività economiche e sociali derivanti dalle stesse alluvioni, nel distretto idrografico di riferimento. Il PGRA, recepisce i contenuti dei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) e dei loro aggiornamenti ed ha valore di piano sovraordinato rispetto alla pianificazione territoriale e urbanistica. In data 20/12/2021, è stato adottato il primo aggiornamento del PGRA del Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale (2021-2027) – Il Ciclo di gestione.

8.2 Primi risultati delle analisi

I dati utilizzati per descrivere le condizioni di pericolosità e rischio frane e alluvioni nei comuni calabresi, pubblicati sulla piattaforma IDROGEO forniscono un quadro ricco di informazioni sulle aree caratterizzate da diversi livelli di pericolosità e sugli elementi a rischio interessati. Tuttavia è necessario fare alcune premesse di tipo metodologico per inquadrare correttamente il tipo di informazioni e la relazione con i dati delle altre regioni.

La tabella 8.1.1 con gli indicatori relativi alla percentuale di territorio e di popolazione a rischio mostra come la Calabria sia caratterizzata da un livello più basso rispetto alla media nazionale relativamente al rischio frana, e da un livello molto più elevato della media nazionale relativamente al rischio alluvioni. In entrambi i casi occorre considerare che le basi di dati utilizzate nelle diverse regioni sono ottenute con metodologie diverse.

Come dettagliatamente chiarito più avanti, si può affermare che il valore medio regionale del rischio da frana sia sottostimato rispetto alla situazione reale, mentre il rischio da alluvione sia sovrastimato.

Come segnalato nel rapporto ISPRA "Rapporto Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio – Edizione 2021", "Relativamente al territorio della Calabria, il dato è stato calcolato sulla base del Piano di Assetto Idrogeologico – Rischio Frane - PAI 2001 dei territori dell'ex Autorità di Bacino Regionale Calabria, approvato dal Comitato Istituzionale con Delibera n. 13 del 29/10/2001 e dal Consiglio Regionale con Delibera n. 115 del 28/12/2001. Con successive Delibere del Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino Regionale della Calabria n. 26 e 27 del 02/08/2011 sono state definite rispettivamente le Procedure di aggiornamento PAI e il Testo aggiornato delle Norme di Attuazione e Misure di Salvaguardia. Nel precedente Rapporto ISPRA sul dissesto idrogeologico in Italia -Edizione 2018 il dato era stato invece calcolato sulla base del Progetto di Aggiornamento del Piano stralcio di bacino per l'Assetto Idrogeologico – PAI 2016 (Nota Segretario Generale Autorità di Bacino Regionale Calabria del 24/06/2016 Prot. n. 0203855), avviato con l'approvazione delle "Procedure per l'aggiornamento del Rischio Frane del PAI Calabria – Nuove Carte di Pericolosità e Rischio Frane" (Delibera del Comitato Istituzionale n. 3 del 11/04/2016), per il quale l'ex Autorità di Bacino Regionale Calabria aveva intrapreso la fase di concertazione con gli Enti territoriali. Tale Progetto di Piano non ha poi tuttavia concluso l'iter di adozione.

L'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale ha attualmente in corso la revisione e aggiornamento di tutti i tematismi afferenti al sistema fisico, ai fenomeni franosi e alla pericolosità da

frana.” Occorre precisare che il PAI – versione 2001, in coerenza con le disposizioni normative contenute nel D.L. 180/98 e successive modificazioni ed integrazione e nel DPCM 11/09/1999, ha limitato la rilevazione delle frane a quelle che insistono sui centri abitati (per tutta la regione sono 827 tra capoluoghi di Comune e nuclei abitati con popolazione di norma maggiore di 200 abitanti - dati ISTAT 1991), e sulle reti infrastrutturali fondamentali. Le aree complessivamente rilevate rappresentano circa il 40% del territorio regionale, e hanno dato luogo al censimento di circa 9.000 fenomeni franosi, in tutto il territorio regionale.

Il progetto IFFI dell’ISPRA, realizzato successivamente alla prima approvazione del PAI (2001) ha determinato l’indice di franosità medio regionale, sia rispetto alla superficie totale della regione, sia a quella realmente studiata (stimata nel 40%) ottenendo rispettivamente i valori di 5,45 e 13,62.

Sempre nell’ambito del Progetto IFFI sono stati condotti alcuni studi di dettaglio (con la rilevazione dei fenomeni franosi su tutto il territorio studiato) su aree particolarmente significative per l’elevata concentrazione di fenomeni franosi. Una di queste è stata l’area compresa tra i Torrenti Straface e Ferro, nell’Alto Ionio Cosentino, nella quale è stato calcolato un indice di franosità del 61% (superficie Area investigata 69,61 kmq; area totale in frana 42,49 kmq).

Per il rischio alluvioni il Rapporto ISPRA 2021 precisa che “Nella UoM Regionale Calabria e Interregionale Lao sono state inserite le aree delimitate nell’ambito della cosiddetta “proposta di aggiornamento PAI 2016”, di cui alla Delibera n.3 del 11/04/2016 del Comitato Istituzionale dell’ex Autorità di Bacino della Regione Calabria. Tali aree, definite con criteri speditivi di tipo geomorfologico e morfometrico e riguardanti l’intero reticolo idrografico, sono state classificate come aree a pericolosità potenziale elevata (aree attenzionate). In sostanza, lungo tutto il reticolo idrografico, ad eccezione dei tratti per i quali sono stati eseguiti degli studi di livello avanzato, è stata definita una sorta di “fascia di rispetto per pericolo di inondazione”, utilizzando un buffer la cui larghezza massima dipende dal numero d’ordine associato al singolo tratto a seguito della gerarchizzazione del reticolo mediante metodo di Horton-Strahler”. Con questa metodologia, molto cautelativa, la pericolosità da alluvione risulta sovrastimata.

Il dato dell’estensione delle aree a rischio/pericolosità è disponibile con disaggregazione a livello comunale. Limitando l’analisi ai 152 piccoli comuni turistici/attrattivi i valori comunali sono compresi, per quanto riguarda la percentuale di territorio comunale a rischio frane elevato e molto elevato, tra il 24% di Ferruzzano (RC) e lo 0% di Brognaturo, Spadola, San Ferdinando, Santa Maria del Cedro. È utile precisare che in questi ultimi comuni sono assenti aree classificate a pericolosità elevata e molto elevata, ma sono presenti fenomeni con associati livelli di rischio e pericolosità più bassi, come è possibile osservare nelle figg. 8.2.1 e 8.2.2. Tutte le figure sono tratte dalla piattaforma IdroGEO³¹.

La percentuale di territorio comunale a pericolosità/rischio alluvione elevato varia dal 4,5% di Aieta (CS) al 37,2% di Monasterace (RC) (figg. 8.2.3 e 8.2.4).

³¹ <https://idrogeo.isprambiente.it/app/>

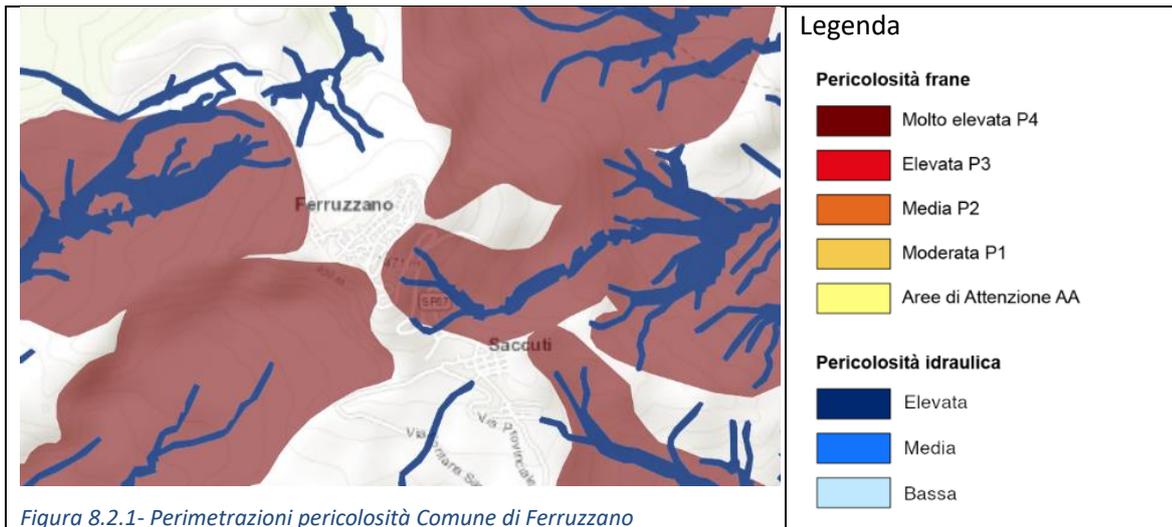


Figura 8.2.1- Perimetrazioni pericolosità Comune di Ferruzzano

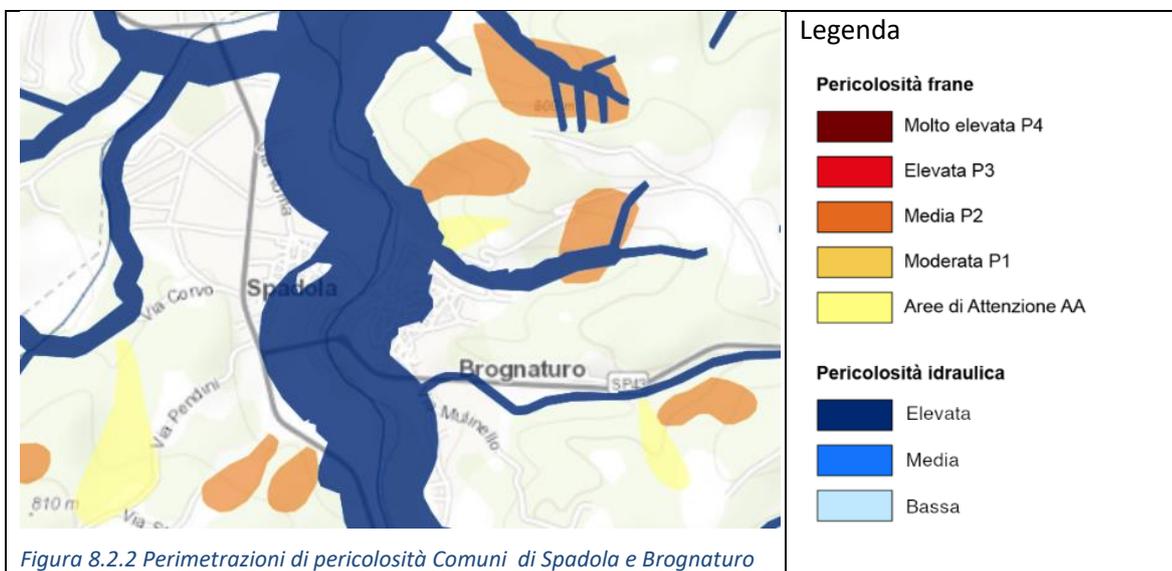


Figura 8.2.2 Perimetrazioni di pericolosità Comuni di Spadola e Brognaturo

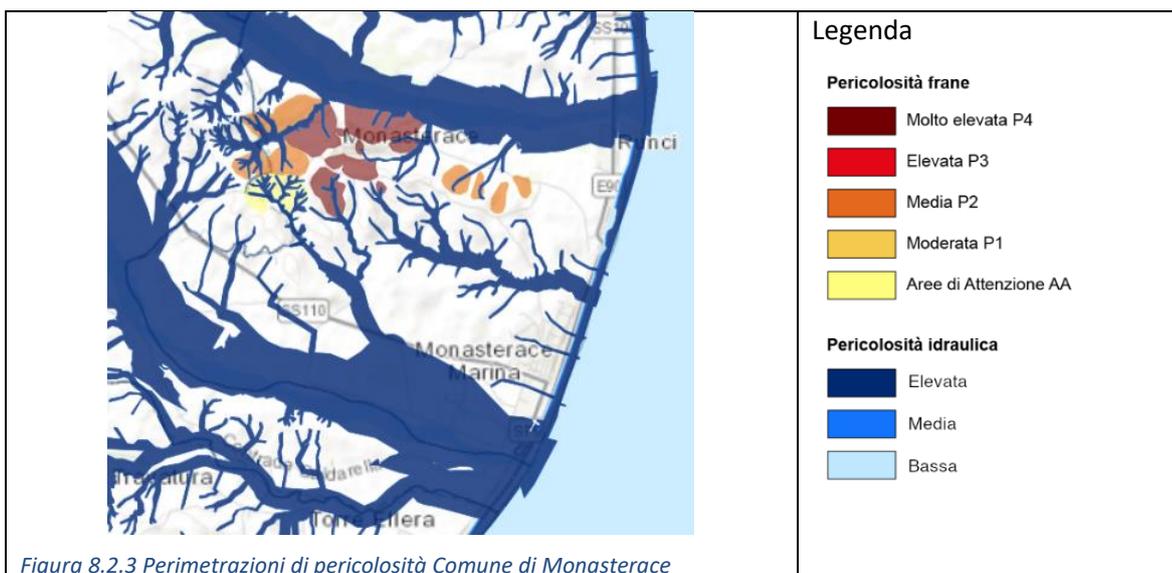
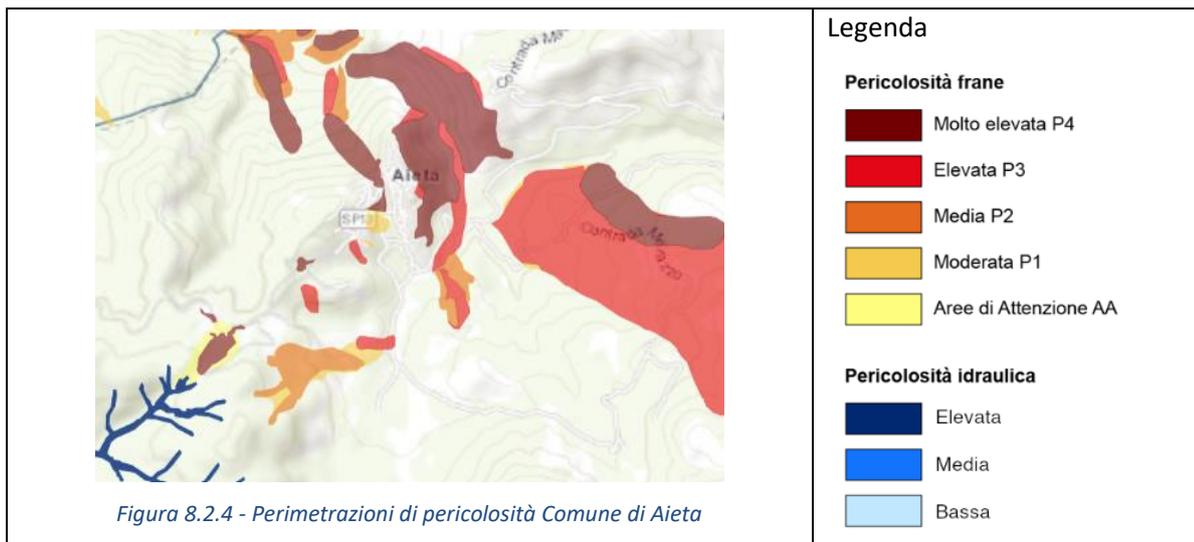


Figura 8.2.3 Perimetrazioni di pericolosità Comune di Monasterace



Negli istogrammi riportati nelle figure 8.2.5 e 8.2.6 viene riportata la distribuzione della percentuale di territorio a pericolosità da frana elevata e molto elevata e a pericolosità idraulica elevata nei 152 comuni turistici e attrattivi.

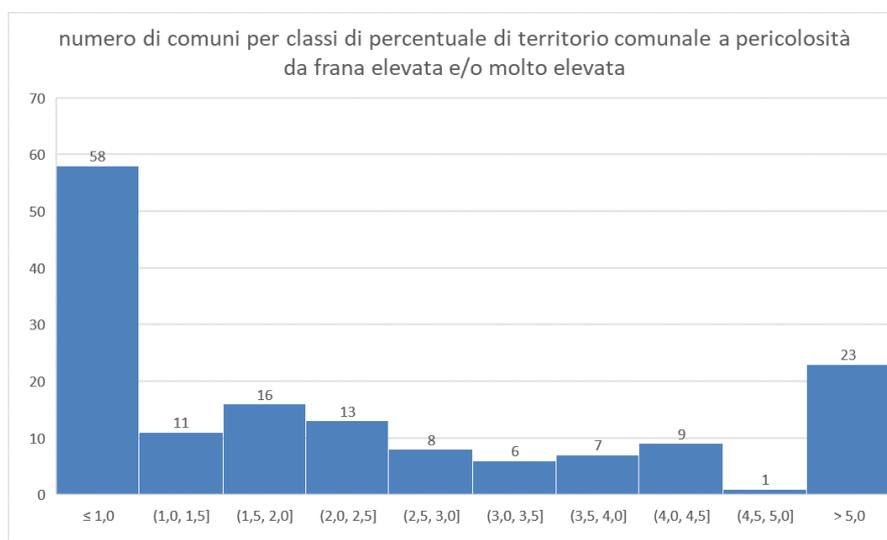


Figura 8.2.5 Percentuale di territorio comunale a pericolosità da frana elevata e molto elevata per classi

Relativamente alla pericolosità da frana il 61% dei comuni ha una percentuale di territorio inferiore alla media regionale (2,3%), il restante 39% ha una percentuale superiore.

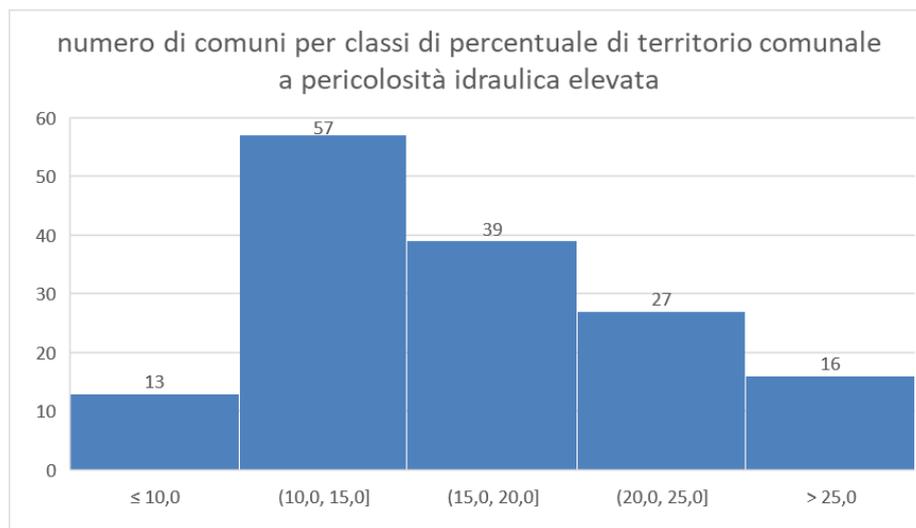


Figura 8.2.6 Percentuale di territorio comunale a pericolosità idraulica elevata per classi

Anche per la pericolosità idraulica elevata il 61% dei comuni ha una percentuale di territorio inferiore alla media regionale (17,1%), il restante 39% fa registrare valori superiori.

Gli interventi di mitigazione dei rischi nei piccoli comuni turistici e attrattivi, censiti nel repertorio RENDIS relativi ai programmi di finanziamento per gli anni 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, sono in totale 232 per un importo complessivo pari a 144.505.252,18 euro. La valutazione di quanto contribuiscano a ridurre l'estensione delle aree e il livello di rischio esula dal presente lavoro. Le procedure di redazione e aggiornamento del Piano di Assetto Idrogeologico e del Piano di Gestione del Rischio Alluvioni prevedono la revisione delle perimetrazioni a seguito della realizzazione di interventi di mitigazione, con i tempi previsti dalle relative norme.

Uno strumento molto importante per la prevenzione dei rischi è la puntuale e continua manutenzione del territorio, ovvero l'insieme delle operazioni necessarie per mantenere in buono stato ed in efficienza idraulico-ambientale gli alvei fluviali, in buone condizioni di equilibrio i versanti, in efficienza le opere idrauliche e quelle di sistemazione idrogeologica, in maniera tale da ridurre il rischio che si verifichino fenomeni parossistici, capaci di produrre danni elevati e la necessità di interventi strutturali più costosi e dai tempi di realizzazione molto lunghi.

Non si dispone di dati specifici sulle azioni messe in campo per la manutenzione del territorio; si ritiene che sia utile un approfondimento anche in relazione alle ricadute in termini di miglioramento delle condizioni socioeconomiche delle aree interne della montagna e della collina, e mantenimento dell'occupazione in zone a rischio di spopolamento, con l'utilizzo di tecniche, quali quelle dell'ingegneria naturalistica, ad alto contenuto di manodopera.

Come accennato in premessa, il piano comunale di protezione civile è un obbligo dei Comuni, previsto dalla Legge n. 100 del 2012 e ribadito dal Codice di protezione civile di cui al Decreto Legislativo n. 1 del 2018.

È uno strumento dinamico, da aggiornare dopo ogni calamità, che si fonda sui paradigmi della previsione e prevenzione, l'obiettivo di mitigare e contrastare i rischi naturali nonché di gestire le situazioni di emergenza garantendo, in tali circostanze, il mantenimento degli standard di vita messi in crisi.

Ciascun piano parte dalla conoscenza del territorio di riferimento e individua un modello d'intervento operativo: assegna le responsabilità decisionali ai vari livelli di comando e controllo, indica le strutture da utilizzare per la gestione dell'emergenza, definisce un sistema di comunicazione che consente uno scambio costante di informazioni.

Il piano, inoltre, è lo strumento che fornisce ai cittadini informazioni sugli scenari di rischio e sull'organizzazione dei servizi di protezione civile del proprio territorio, garantendo la loro partecipazione attiva, anche al fine di consentire loro di adottare misure di autoprotezione nelle situazioni di emergenza.

Dall'analisi dei dati pubblicati sulla pagina del Dipartimento Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri riguardanti la dotazione di Piano di protezione civile comunale, si evince che sono 10 i comuni (pari al 6,6% dei comuni individuati come turistici o attrattivi) non ancora dotati di pianificazione di emergenza (tabella 8.2.1).

Tabella 8.2.1 – Piccoli comuni turistici e/o attrattivi che non hanno un Piano di Protezione Civile Comunale

Comune	Provincia	1 Turistico 2- Attrattivo	% territorio a pericolosità idraulica elevata	% territorio a pericolosità/rischio frana elevato e/o molto elevato
Platania	Catanzaro	1	6,8	22,9
Spadola	Vibo Valentia	1	12,9	0,0
Civita	Cosenza	1	13,0	0,9
Arena	Vibo Valentia	2	13,9	0,4
Paludi	Cosenza	2	14,1	1,7
Magisano	Catanzaro	2	14,9	0,4
Simeri Crichi	Catanzaro	1	21,6	4,2
Carfizzi	Crotone	2	24,0	0,005
San Lorenzo	Reggio Di Calabria	2	24,1	1,0
Monasterace	Reggio Di Calabria	1	37,2	3,8

Fonte: Elaborazione Nucleo

I dati riportati nella tabella 8.2.1 mostrano come siano sprovvisti di pianificazione di emergenza comuni caratterizzati da percentuali elevate di territorio con pericolosità per frana e per alluvione. Tra questi spicca il comune di Civita che nel mese di agosto del 2018 è stato interessato da un evento di piena del Torrente Raganello che ha provocato la morte di dieci persone, principalmente turisti provenienti da fuori regione. All'evento, annoverato tra gli eventi estremi, sono seguiti strascichi giudiziari per gli amministratori e per altri soggetti, proprio in relazione alle responsabilità nella vicenda.

La predisposizione del Piano di protezione civile oltre che cogente, è uno strumento imprescindibile per l'ottimale gestione del territorio, perché strumento di intervento in situazione di crisi data da eventi calamitosi possibili, in considerazione delle caratteristiche del territorio in esame.

Il Piano non deve essere un documento riservato agli addetti ai lavori, ma deve essere adeguatamente diffuso e messo a disposizione del cittadino, in modo da far conoscere i rischi della realtà locale e diffondere conoscenza anche nel campo della gestione del rischio, affinché ogni cittadino sia messo nelle condizioni di affrontare le situazioni emergenziali con coscienza e al fine di ridurre i rischi per sé stesso e per gli altri.

I dati Pubblicati sul sito del Dipartimento della Protezione Civile mostrano che la percentuale di Comuni calabresi dotati di Piano di protezione civile è molto più elevata della media italiana (96% a fronte dell'88%), ma non ci sono informazioni sulla qualità dei piani stessi. Quest'ultimo aspetto merita un

approfondimento, in relazione all'obiettivo di rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori anche in riferimento agli impatti dei cambiamenti climatici.

I dati relativi agli interventi strutturali di mitigazione dei rischi non evidenziano una correlazione tra estensione delle aree a pericolosità elevata e molto elevata e quantità di risorse finanziarie destinate ai relativi territori. In realtà la finestra temporale dei finanziamenti esaminati non è molto ampia, per cui non è possibile trarre considerazioni in tal senso. Inoltre per un esame completo occorrerebbe analizzare i criteri di individuazione degli interventi da finanziare delle varie programmazioni oltre ai dati di attuazione che, in questo momento non sono disponibili.

Un aspetto che si può certamente evidenziare, e che merita un successivo approfondimento, è l'aumento della frequenza di eventi estremi, legati al cambiamento climatico in atto, che produce un ampliamento delle aree pericolose e un aumento dei livelli di pericolosità. Di fronte a questi cambiamenti, accanto agli interventi strutturali per la riduzione delle aree a rischio, è necessario mettere in campo dei veri e propri piani di adattamento e resilienza che tengano conto della dinamica dei fenomeni attivi sui territori e della loro possibile evoluzione.

8.3 Interventi utili per migliorare l'attrattività

La mitigazione delle condizioni di rischio dei piccoli comuni deve avvenire attraverso il coinvolgimento delle comunità locali nelle decisioni attraverso percorsi partecipati. Questo è particolarmente importante per gli interventi di tipo non strutturale, come la predisposizione del piano di protezione civile che, per essere efficace deve coinvolgere, formare e informare i cittadini sui rischi presenti sul territorio e sui comportamenti da assumere in condizioni di emergenza.

Per quanto riguarda la programmazione degli interventi di tipo strutturale, di fronte all'enorme fabbisogno di tutto il territorio regionale i piccoli comuni rischiano di non ricevere le risorse sufficienti a intervenire in maniera efficiente. Nelle programmazioni regionali è importante stabilire dei criteri di priorità che tengano conto del valore, storico, sociale culturale dei piccoli borghi.

Un altro aspetto rilevante per i piccoli comuni in zone montane è la manutenzione ordinaria e sistematica del territorio e, in particolare delle infrastrutture montane di mobilità, che assume un ruolo di prevenzione del rischio idro-geologico e di garanzia di vivibilità socio-economica dei territori.

Le programmazioni regionali dovrebbero garantire un adeguato e localizzato supporto alla manutenzione attiva del territorio e delle infrastrutture - con attenzione alla mitigazione del rischio, agli equilibri naturalistici e alla salvaguardia del paesaggio - veicolando opportunamente risorse e strumenti attuativi ai livelli territoriali interessati.

Conclusioni

Le condizioni di rischio idrogeologico del territorio regionale rappresentano un limite alla fruibilità in sicurezza di molti piccoli comuni e alla loro accessibilità.

Per quanto riguarda la programmazione degli interventi di tipo strutturale, di fronte all'enorme fabbisogno di tutto il territorio regionale i piccoli comuni rischiano di non ricevere le risorse sufficienti a intervenire in maniera efficiente. Nelle programmazioni regionali è importante stabilire dei criteri di priorità che tengano conto del valore, storico, sociale culturale dei piccoli borghi.

Particolarmente importante è la manutenzione ordinaria e sistematica del territorio e, in particolare, delle infrastrutture montane di mobilità, che assume un ruolo di prevenzione del rischio idro-geologico e di garanzia di vivibilità socio-economica dei territori.

Le policy regionali dovrebbero garantire un adeguato e localizzato supporto alla manutenzione attiva delle infrastrutture - con attenzione alla mitigazione del rischio, agli equilibri naturalistici e alla salvaguardia del paesaggio - veicolando opportunamente risorse e strumenti attuativi ai livelli territoriali interessati (comunità locali).

Una modalità da sperimentare potrebbe essere la previsione di quadri attuativi a livello locale, con definizione di modalità, ambiti, soggetti (comuni, coop. di comunità, imprese associate, ecc.) e strumenti attivabili, finalizzati a costruire una cassetta degli attrezzi per la cura del territorio alla scala locale che potrebbe comprendere la manutenzione attiva ordinaria e sistematica del territorio come misura di prevenzione dei rischi e lo svolgimento di un ruolo attivo e responsabile del livello locale nella risposta alle emergenze.

CONCLUSIONI

La finalità dello studio prodotto è individuare l'insieme dei piccoli comuni calabresi che registrano flussi turistici e/o possiedono una dotazione di risorse naturali e culturali tale da consentire la realizzazione di un progetto di sviluppo locale che, agendo sulle leve cultura e turismo, sia capace di incrementarne l'attrattività.

A tal fine, sono state costruite matrici di valutazione multicriteria contenenti le variabili utili a definire l'oggetto dell'analisi. Molta attenzione è stata dedicata: alla selezione degli attributi; al reperimento dei dati; alla verifica delle fonti; al controllo del corretto popolamento degli attributi; all'attribuzione dei pesi e alla determinazione delle soglie.

Successivamente, al fine di comprendere quali criticità sia necessario rimuovere affinché il progetto di sviluppo locale possa avere successo, sono stati indagati specifici ambiti tematici particolarmente rilevanti per la riuscita di un progetto di sviluppo locale teso a incrementare l'attrattività del territorio.

Infine, i risultati delle matrici di valutazione multicriteria e i principali esiti delle analisi relative a ciascun ambito tematico indagato sono confluiti in un Sistema Informativo Geografico (GIS) consentendo prime analisi spaziali.

I risultati ottenuti confermano la validità dell'analisi multicriteri spaziale quando l'obiettivo della valutazione è: generare e ordinare opzioni di scelta considerando più attributi; esaminare priorità territoriali e alternative possibili.

La possibilità di affiancare ai dati quali-quantitativi l'uso del GIS ha consentito di rappresentare le opzioni di scelta e i fenomeni indagati in mappe di georeferenziazione tematiche. Le mappe di georeferenziazione elaborate costituiscono un valido sistema di supporto alle decisioni interattivo, flessibile e adattabile che include funzionalità e meccanismi di analisi comparativa particolarmente utili nel caso in cui sia necessario determinare priorità di scelta e ragionare sull'inclusione o meno di un territorio, o di un intervento, nella strategia di sviluppo considerata.

Gli esiti della valutazione oltre a fornire una gerarchia di valore dei piccoli comuni sulla base delle dimensioni analizzate (culturale, naturale e turistica) hanno inoltre, permesso di comprendere meglio:

- ✓ la vocazione di sviluppo dei singoli comuni;
- ✓ la struttura demografica e delle imprese presente nei piccoli comuni e il ruolo non marginale del settore agricolo nei comuni sotto i 1.000 abitanti per la loro tenuta sociale e demografica;
- ✓ la capacità amministrativa dei singoli comuni e le criticità ricorrenti;
- ✓ lo stato di conservazione, fruizione e valorizzazione dei beni culturali e naturali e le tipologie di intervento necessarie per la loro valorizzazione;
- ✓ la distribuzione dell'offerta turistica nei piccoli comuni e i territori in cui questa è particolarmente carente;
- ✓ per ciascun ambito di intervento considerato, le criticità presenti e le tipologie di intervento che è opportuno/necessario realizzare per mitigarle/rimuoverle e aumentare l'attrattività del territorio.

Lo studio conferma quanto ormai dimostrato da una ricca letteratura multidisciplinare: le risorse culturali e naturali possono contribuire alla rivitalizzazione dei territori a patto che siano considerati come fattori identitari di coesione sociale e di resilienza promotori di crescita economica.

La relazione tra patrimonio culturale e sviluppo locale spesso si concretizza nel turismo. Malgrado l'innegabile importanza del ruolo del turismo nel mediare la relazione tra patrimonio culturale e sviluppo economico, è necessario non trascurare la capacità del patrimonio culturale materiale di promuovere, a

livello locale, creatività artistica e scientifica e idee innovative che contribuiscono a migliorare la performance del territorio. In quest'ottica, il patrimonio culturale influenza lo sviluppo locale in maniera indiretta, supportando la nascita e il consolidamento di un ambiente creativo, utile allo sviluppo del territorio.

Per migliorare l'attrattività di un territorio agendo sulle leve cultura e turismo non basta però disporre di un patrimonio culturale accessibile. Accanto a temi relativi ad accessibilità, fruibilità e godimento del patrimonio culturale da parte dei cittadini e dei turisti, risulta sempre più importante il ruolo del digitale che può essere utilizzato per promuovere una relazione sostenibile tra turismo e patrimonio culturale.

La dotazione di infrastrutture e servizi digitali ha, infatti, oramai un ruolo strategico nella fruizione dei beni culturali, ma anche nell'erogazione di molti altri servizi turistici e di cittadinanza, per cui disporre di infrastrutture e servizi digitali adeguati diventa sempre più centrale e importante per migliorare l'attrattività dei piccoli comuni.

Al fine di aumentare l'attrattività turistica, e non solo turistica, dei piccoli centri e ridurre l'isolamento risulta ugualmente importante l'offerta di servizi pubblici ambientali efficienti (depurazione e raccolta dei rifiuti) e di un sistema di trasporto pubblico *smart* e sostenibile. Utile per la valorizzazione turistica e l'accessibilità sostenibile ai piccoli centri è risultata essere la Ciclovía dei Parchi, *greenway* che attraversa tutto il territorio regionale collegando i Parchi nazionali e regionali presenti.

Parimenti importante per la valorizzazione dei piccoli comuni è la tutela del territorio e del patrimonio edilizio presente dai rischi idraulico e idrogeologico, nonché la conservazione dei suoi caratteri originari: l'impianto urbano, la tipologia architettonica e le strutture materiali. Tutelare e valorizzare questo prezioso patrimonio senza snaturarne l'identità deve essere il principio ispiratore dell'azione di pianificazione, recupero, restauro e riqualificazione dei piccoli centri, che deve prevedere il riuso dei tanti immobili abbandonati, a seguito dello spopolamento, anche per finalità culturali, sociali e turistiche.

Lo studio conferma inoltre gli effetti positivi sull'agricoltura e sull'artigianato generati dalla valorizzazione della vocazione turistica del territorio. Il turismo infatti può contribuire a creare opportunità di lavoro ai residenti mediante la produzione, l'uso e la commercializzazione di prodotti tipici a chilometro zero e oggetti di uso tradizionale. Al riguardo centrali dovrebbero diventare le iniziative che mirano a valorizzare le produzioni tipiche e biologiche e le azioni tese a potenziare e innovare le economie locali e l'imprenditorialità giovanile nel settore agricolo, promuovendo attività di formazione di carattere scientifico e tecnologico.

Le analisi prodotte oltre a evidenziare per i singoli temi affrontati le principali criticità e i problemi ricorrenti, indicando possibili interventi utili a mitigarli e priorità d'intervento, evidenzia le criticità trasversali alla gran parte dei comuni considerati riconducibili essenzialmente a tre ordini di problemi:

- dimensione demografica e caratteri socioeconomici. In alcuni casi i dati analizzati si presentano ai limiti della sostenibilità e richiedono l'accorpamento di funzioni al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati;
- capacità amministrativa dei piccoli comuni caratterizzata in molti da carenza di organico e professionalità inadeguate ad affrontare la complessità dei progetti integrati e di area vasta, che rende particolarmente lenta e difficile l'attuazione dei progetti di sviluppo locale;
- programmazione e progettualità. La modalità spesso utilizzata per selezionare i comuni beneficiari dei finanziamenti (avvisi pubblici) non sempre risulta essere efficace nel valorizzare le vocazioni del territorio e individuare le priorità di intervento. Per realizzare progetti che perseguono le finalità di contenere il fenomeno dello spopolamento e migliorare l'attrattività dei piccoli comuni sarebbe meglio utilizzare un approccio progettuale integrato e di area vasta non a caso adottato dalla Strategia Nazionale Aree Interne.

La progettazione integrata e di area vasta, tesa alla comprensione dei problemi attuali e futuri, non ha pretese di esaustività, ma, al contrario, è uno strumento permanente di supporto alla costruzione progressiva di una visione e di un progetto comune e condiviso di sviluppo locale. La sua modalità operativa è necessariamente sperimentale e partecipata, tesa ad armonizzare sia le diverse politiche pubbliche di intervento e i diversi ambiti di programmazione settoriale, sia le istanze di tutti i portatori di interesse che devono essere ascoltati e coinvolti nel processo decisionale.

In particolare, considerate le implicazioni e gli impatti sociali, ambientali e economici prodotti dai progetti di sviluppo che agiscono sulle leve turismo e cultura è necessario tenere conto non solo delle esigenze dei turisti ma soprattutto dei cittadini residenti.

Infine, per ridurre le fragilità amministrative riscontrate in gran parte dei piccoli comuni, origine e causa di molti ritardi attuativi, si ritiene utile che l'Amministrazione regionale:

- rafforzi le azioni di coordinamento, supporto e affiancamento tecnico, a favore dei piccoli comuni;
- predisponga la redazione di linee guida, indirizzate a amministrazioni, tecnici e imprese, contenenti indicazioni operative e suggerimenti di buone prassi per realizzare i vari interventi del progetto di sviluppo locale.