

Indice

p. 9 Introduzione

15 Capitolo 1

La rivalutazione delle aree rurali

- 1.1. La riscoperta del mondo rurale, 15
- 1.2. Città e campagna tra dicotomia e reciproca dipendenza, 23
- 1.3. La ruralità, un concetto complesso e multidimensionale, 27
- 1.4. La svolta multifunzionale dell'agricoltura e la prospettiva del turismo nelle aree rurali, 32

35 Capitolo 2

Nascita ed evoluzione dello sviluppo rurale

- 2.1. Lo sviluppo rurale in risposta ai mutamenti della società contemporanea, 35
- 2.2. Le radici della Politica Agricola Comune e dello sviluppo rurale, 38
- 2.3. Un primo importante cambiamento per la PAC: dal Piano Mansholt ad Agenda 2000, 42
- 2.4. Da Agenda 2000 alla Riforma Fischler, 48
- 2.5. La PAC nella programmazione 2007-2013, 49
- 2.6. La PAC nella programmazione 2014-2020, 52
- 2.7. Le prospettive della PAC e dello sviluppo rurale nella programmazione 2023-2027, 57

63 Capitolo 3

Il turismo nelle aree rurali e prospettive di sviluppo territoriale

- 3.1. Il turismo nelle aree rurali: per una localizzazione degli interventi, 63
- 3.2. Considerazioni preliminari allo sviluppo del turismo nelle aree rurali, 74
- 3.3. Caratteri e sfumature del turismo rurale, 78

3.4. Il contributo del marketing territoriale per la competitività e l'attrattività turistica delle aree rurali, 88

3.5. Patrimonio culturale e ambientale per un turismo rurale di qualità, 99

p. 119 Conclusioni

129 Bibliografia

Introduzione

L'affermazione su scala internazionale, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, di un nuovo concetto di competitività, non più regolato esclusivamente sulle imprese ma sulla capacità dei sistemi territoriali di sapersi proporre in maniera convincente nello scenario globale, ha indotto questi ultimi a ricercare nella valorizzazione delle proprie specificità geografiche quei fattori distintivi in grado di assicurargli l'attrazione di capitali, nuove attività economiche e risorse umane.

In una simile cornice si gioca la sfida delle aree rurali, talvolta definite come periferiche, in declino o in abbandono, il cui ruolo è decisivo per il mantenimento degli equilibri ecosistemici, specialmente in ragione dei legami di interdipendenza con le città, considerate poli detentori di servizi e funzioni.

L'Unione Europea (UE) è da tempo impegnata nell'implementazione di politiche e strategie orientate al rafforzamento delle zone rurali, che a fronte di una notevole estensione in termini di superficie si presentano particolarmente esposte a condizioni di marginalità. Tra le principali, figurano lo spopolamento e il fragile tessuto demografico ed economico, portatori di ulteriori problematiche conseguenti ai processi di deterritorializzazione e sradicamento (perdita di capitale identitario, saperi e tradizioni produttive locali; rischi per la biodiversità animale e vegetale; esposizione di vaste superfici di territorio al pericolo incendi, all'abbandono incontrollato dei rifiuti e all'azione speculatrice dell'uomo, ecc.).

L'attivazione di strumenti e la sperimentazione di pratiche e metodi, condotti soprattutto nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC) dell'UE, hanno accompagnato il percorso evolutivo delle aree rurali attraverso la promozione di nuove soluzioni di sviluppo endogeno, sostenibili e orientate a favorirne il rilancio.

La riscoperta e la rivalutazione del mondo rurale hanno comportato l'attribuzione di giudizi di positività a elementi un tempo considerati secondari o addirittura svantaggiosi: si pensi all'importanza che oggi rivestono l'agricoltura e l'allevamento praticati in forma estensiva, alla rilevanza assunta dai modelli alimentari nella definizione di stili di vita "sani", agli aspetti connessi al "buon vivere rurale", ecc.

A tal riguardo, sulla scorta della multifunzionalità in agricoltura, le aree rurali mostrano una crescente predisposizione verso altri ambiti produttivi, tra i quali il turismo (Randelli, Romei, Tortora, 2014; Messina, 2020), contandosi diverse esperienze, anche nel panorama europeo, imperniate sulla valorizzazione in chiave promozionale delle risorse localmente sedimentate. Queste ultime sono rappresentate da beni culturali tangibili e intangibili e dai paesaggi, spesso di pregio ed esclusi dai consueti circuiti turistici, che, tuttavia, si mostrano rilevanti per quei viaggiatori interessati alla scoperta di territori "autentici", consapevoli del ricchissimo patrimonio culturale in via di irrecuperabile dispersione a seguito del definitivo tramonto dell'economia tradizionale, che ne assicurava, invece, una frequentazione capillare.

A questo proposito il presente lavoro affronta le dinamiche relative allo sviluppo del turismo nelle aree rurali, osservandone le auspicabili ricadute positive e, allo stesso tempo, le criticità che talvolta possono manifestarsi.

L'obiettivo è quello di analizzare criticamente e in forma retrospettiva i principali avvenimenti che hanno portato a ritenere il turismo un settore su cui puntare per la rigenerazione delle zone rurali, guardando alle effettive prospettive di sviluppo offerte dai più recenti indirizzi di politica comunitaria. Lo studio, attraverso la ricostruzione dei passaggi che in maniera incisiva hanno portato alla nascita della PAC e dello sviluppo rurale (con l'ausilio della letteratura scientifica e di documenti di *policy*, accompagnati dall'analisi e interpretazione dei dati ricavati da autorevoli fonti quali Eurostat, Istat e dalla Rete Rurale Nazionale), vuole investigare le ragioni alla base dell'adozione di strategie *tourism oriented*, per valutare a quali condizioni sia possibile giungere a una concreta e positiva implementazione delle stesse nelle aree rurali, tenendo conto delle innumerevoli implicazioni che lo sviluppo turistico comporta.

Il turismo, infatti, rappresenta un importante motore per le economie regionali ma è bene sottolineare quanto lo stesso non sia fautore di soli effetti favorevoli. Sono diverse le problematiche che determina sui territori, tra cui

pressioni sull'ambiente e alterazioni del paesaggio, conflitti sociali, fenomeni di congestione e sovraffollamento, sperequazione nella distribuzione dei profitti, ecc.

Tenere in debita considerazione questi aspetti impone l'esigenza di trovare risposta ad alcuni cruciali interrogativi: è quella del turismo la via più adatta per lo sviluppo delle aree rurali o è forse quella apparentemente più veloce, più comoda e priva di ostacoli? Con quali presupposti e fino a che punto le aree rurali possono spingersi nell'intraprendere la strada della promozione turistica? Sono sufficienti le politiche e i sostegni finanziari immessi fino a questo momento oppure lo sviluppo turistico delle zone rurali è effettivamente un processo più complesso, non automatico e che può essere perseguito a patto che si verifichino certune condizioni che trascendono la portata dei finanziamenti? Si tratta di domande a cui si tenterà di dare una risposta pur avendo coscienza del fatto che probabilmente una soluzione univoca non esista ma che piuttosto possano configurarsi diverse soluzioni possibili, alcune di carattere generale, altre più circostanziate e calibrate sulle singole realtà.

Con questa consapevolezza, il lavoro mette al centro della discussione gli strumenti, le opportunità e le prospettive di sviluppo turistico delle aree rurali senza mai distogliere l'attenzione dalle caratteristiche di queste ultime.

In questa sede, giacché lo studio intende intenzionalmente concentrarsi sulle realtà rurali, verrà posta in secondo piano la trattazione articolata di un'altra categoria territoriale ultimamente molto "inflazionata" nei dibattiti accademici e istituzionali, quella delle aree interne, che in un contesto differente avrebbe richiesto certamente maggiore spazio¹. Tuttavia, si rileva come le aree interne non possano essere del tutto escluse da questa ricerca poiché manifestano, rispetto ai *cluster* rurali, svariati elementi di contatto e sovrapposizione, dal punto di vista geografico, demografico, economico e finanziario.

1. A far data dal 2012, anno di avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), promossa dall'allora ministro alla Coesione Territoriale Fabrizio Barca per far fronte al calo demografico di un numero considerevole di aree marginali del nostro Paese, attraverso l'attivazione di processi di valorizzazione del capitale territoriale in esse presente, ha preso piede, in Italia, una robusta letteratura multidisciplinare dedicata all'analisi di questi territori a cui si rimanda per un opportuno approfondimento. In particolare, si vedano: Barca, 2012; Barca, Casavola, Lucatelli, 2014; Lucatelli, 2015; Meloni, 2015; Coronato, 2016; Battino, Lampreu, 2017; Prezioso, 2017; 2018; Cavuta, Ferrari, 2018; Pagetti, Ietri, 2018; Pagetti, Ietri, Molinari, 2019; Scrofani, Petino, Di Bella, Arangio, 2019.

Per tali ragioni, la questione delle aree interne, peraltro già affrontata dall'autore in diversi saggi, sarà qui solamente accennata e sempre in connessione alle dinamiche del mondo rurale. Lo stesso metodo adoperato per la loro individuazione² ha portato alla selezione di ambiti geografici di prevalente vocazione agricola e zootecnica, massimamente ricadenti, in base alla suddivisione del territorio italiano ai fini delle politiche di sviluppo rurale, nelle classi C e D, la cui disamina è rinviata al capitolo 3.

L'effettivo *overlapping* tra aree rurali e interne implica che tali contesti siano destinatari di differenti linee strategiche di sviluppo, facenti capo a risorse finanziarie di natura eterogenea, le quali per produrre migliori e maggiori condizioni di crescita sostenibile richiedono convergenza di intenti, di *governance* e di visioni. Coerentemente rispetto a ciò e a quanto contenuto nell'Accordo di partenariato 2014-2020, siglato tra l'Italia e la Commissione Europea, si evidenzia come i piani di sviluppo rurale adottati dalle singole regioni partecipino in vario modo alla realizzazione degli obiettivi della SNAI, per mezzo di misure e azioni a sostegno, e come anche i Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), che annoverano al loro interno il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), concorrano all'implementazione della strategia nelle aree progetto (Mantino, De Fano, 2016; Mantino, 2019; Lucatelli, Storti, 2019).

Da una lettura approfondita delle misure attuate nelle aree pilota selezionate dalla SNAI, così come dall'analisi dei Piani di sviluppo rurale regionali e dei Piani strategici adottati dai Gruppi di Azione Locale (GAL), emerge una capillare volontà, da parte di queste aree, di declinarsi anche in prospetti-

2. Le aree interne italiane sono rappresentate da quei comuni di piccole dimensioni, espressivi di un territorio estremamente policentrico, la cui diversità deriva dalle dinamiche naturali e antropiche succedutesi nel tempo. Esse distano in misura significativa dai poli o centri di offerta di servizi considerati essenziali per l'esercizio del diritto di cittadinanza (salute, istruzione, mobilità) e sono custodi di risorse ambientali e culturali di notevole valore. È proprio questo insieme di risorse, che nel complesso danno forma a un ricco capitale territoriale sottoutilizzato, a essere posto al centro della SNAI. L'obiettivo è attivare processi di rigenerazione di queste aree, creare occasioni di vita e lavoro, frenare la caduta demografica e incoraggiare nuove forme di sviluppo locale con un approccio *place-based*. Esse vengono individuate attraverso un set di indicatori quali-quantitativi che determinano la suddivisione dei comuni italiani in poli di servizi e aree variamente distanti da questi ultimi. È proprio la diversa distanza, misurata in tempi di percorrenza, a definire lo scarto di "internalità": esclusi i comuni "di cintura", da cui si impiegano al massimo 20 minuti per arrivare ai centri, i restanti sono classificati come "intermedi" se il tempo di percorrenza è stimato tra i 20 e i 40 minuti, "periferici", se distanti tra i 40 e i 75 minuti, e "ultraperiferici", se distanti oltre i 75 minuti (Monaco, Tortorella, 2015).

va turistica. In particolare, il richiamo alla valorizzazione e promozione delle risorse locali, facendo leva sulle qualità dei paesaggi, sulla tracciabilità delle *specialities* agroalimentari, sul valore degli *intangibles*, espressivi dell'atmosfera o dello spirito che permea le comunità rurali, è esplicitato con misure chiaramente a supporto dell'organizzazione turistica dei territori.

Come tratteggiato, si tratta di un'impostazione che la politica europea, nazionale e regionale persegue da tempo e che trova riscontro e prosecuzione nelle più recenti linee di programmazione territoriale. Da quando ha preso piede il concetto di multifunzionalità in agricoltura, unitamente all'entrata in crisi del modello produttivo fordista e all'emergere delle urgenze ambientali, le aree rurali hanno assunto una nuova veste nello scacchiere competitivo, riuscendo in molti casi a ribaltare quella immagine stereotipata che le faceva apparire come meri bacini di manodopera e zone utili solamente all'approvvigionamento di derrate alimentari da destinare ai grandi agglomerati urbani.

L'impostazione metodologica del lavoro colloca questi importanti mutamenti paradigmatici al principio del percorso di ricerca che, basandosi prevalentemente sulla letteratura geografica dedicata alle aree marginali, analizza le fasi fondamentali che hanno sancito la "riscoperta" del mondo rurale secondo nuove e, per molti versi, inedite prospettive.

L'indagine, con il primo capitolo, prende il via dalle trasformazioni che hanno riguardato le zone rurali europee, a iniziare dall'osservazione del concetto di ruralità e dei diversi significati che lo stesso ha assunto nel tempo in seguito al superamento della contrapposizione tra città e campagna e alla nascita del succitato modello multifunzionale, antesignano dello sviluppo turistico rurale. Dal momento che quest'ultimo, per essere effettivamente conseguito con successo, richiede interventi, politiche e risorse finanziarie mirate, nel secondo capitolo, anche richiamando i regolamenti europei e le riforme adottate in ambito comunitario, saranno esaminati gli strumenti programmatici indirizzati a stimolare lo sviluppo locale partecipativo nelle zone rurali. L'iter proposto segue le tappe che hanno scandito i processi di allargamento dell'UE, i relativi cicli di programmazione, la nascita della PAC e del concetto di sviluppo rurale. È quest'ultimo, tramite strategie e finanziamenti *ad hoc*, ad aver reso possibile il verificarsi di esperienze strutturate di valorizzazione turistica in diverse aree rurali che, in taluni casi, si sono delineate come degli esempi virtuosi e delle vere e proprie *best practice*.

Al di là delle diverse definizioni di turismo rurale fornite in letteratura e delle dovute distinzioni rispetto alla specifica tipologia dell'agriturismo, si registrano molteplici forme con cui le zone rurali possono predisporre le proprie risorse turisticamente. Il terzo capitolo affronta, per questo motivo, in maniera analitica la questione del turismo nelle aree rurali, mettendo l'accento sul peso assunto dal patrimonio culturale e ambientale nel definire offerte turistiche qualitativamente rilevanti e sul ruolo giocato dalle strategie di marketing territoriale.

Lo studio si chiude, infine, con un *focus* rivolto a due tipologie turistiche frequentemente riscontrabili in questi territori: il turismo dei cammini e il turismo dei borghi.

Come si avrà modo di vedere nel corso del lavoro, sono svariate le strategie che nei territori rurali incentivano forme di sviluppo turistico: da quelle portate avanti dai GAL sino alle iniziative derivanti da programmi regionali e nazionali di varia natura (la linea PNRR borghi, solo per citare una delle ultime) o dai progetti di cooperazione transfrontaliera. L'analisi complessivamente svolta tiene conto di tali interventi e nelle riflessioni conclusive fornisce alcuni spunti che potrebbero essere d'ausilio per futuri approfondimenti e indagini sul campo.

Capitolo 1

La rivalutazione delle aree rurali

1.1. La *riscoperta* del mondo rurale

In numerose regioni europee si è assistito, negli ultimi anni, a una concreta rivalorizzazione del mondo rurale e dei valori a esso associati, non tralasciando l'importanza che le aree rurali, ricche di risorse e al contempo fragili, rivestono per molteplici finalità, produttive, di svago, culturali, ecc.

Le politiche comunitarie considerano attentamente il futuro di questi territori tanto da porli al centro di un articolato dibattito che travalica l'ambito istituzionale e coinvolge discipline e settori scientifici diversi, oltre che comunità locali e attori economici e culturali.

Quando si parla di zone rurali, solitamente, ci si riferisce ad ambiti geografici dotati di un'ampia estensione, con elevata percentuale di superficie verde e bassa densità di popolazione.

In merito alla prima caratteristica, è la Decisione 2006/144/CE del Consiglio Europeo, del 20 febbraio 2006, relativa agli orientamenti strategici comunitari per lo sviluppo rurale (periodo di programmazione 2007-2013) a specificare che le aree rurali coprono il 92% della superficie dell'UE (dato calcolato secondo la definizione fornita dall'OCSE), producono il 45% del suo valore aggiunto e generano il 53% dell'occupazione¹.

Per quanto concerne la seconda caratteristica, le aree rurali si contraddistinguono per la presenza di ambienti incontaminati, paesaggi di notevole valore, produzioni agricole e alimentari di eccellenza, ecc., a cui si legano speci-

1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l60042>.

fici elementi identitari che, come si vedrà in seguito, potrebbero diventare gli elementi chiave delle strategie di sviluppo turistico.

La terza caratteristica, espressa dalla bassa densità di popolazione, segnala una delle criticità che maggiormente affliggono le aree rurali, ovvero lo spopolamento e lo scarso dinamismo demografico, che si ripercuote su diverse altre variabili con esiti negativi in termini di competitività e attrattività territoriale (Pazzagli, 2017; Pazo, Moragón, 2017; González Martín, 2018; Macchi Janica, Palumbo, 2019).

Per tali ragioni, spesso, le aree rurali vengono incluse nella categoria dei cosiddetti territori marginali o periferici, che scontano condizioni di svantaggio dovute alla concomitante presenza di elementi pregiudizievoli. È vasta la letteratura scientifica nazionale e internazionale che si è occupata di mettere a fuoco le caratteristiche delle diverse tipologie di aree marginali, ponendo di volta in volta l'attenzione sui loro punti di forza e di debolezza, sul capitale territoriale inespresso e sulle risorse tangibili e intangibili che potrebbero rappresentare i fattori distintivi utili alla messa in atto di nuove e innovative soluzioni di sviluppo (De Iulio, Ciaschi, 2014; Meloni, 2015; Marchetti *et al.*, 2017; Borghi, 2013; Ferlaino, 2015; Barca, Lucatelli, 2014; Cavuta, Ferrari, 2018; Coronato, 2016; Scrofani, Novembre, Petino, 2019; Lucatelli, 2015; Prezioso, 2017; ENRD, 2018; Ciaschi, Vincenti, 2019; Akay, 2020; Espon, 2017, 2020).

La geografia, in questo senso, ha fornito un utile apporto alla discussione, anche attraverso l'organizzazione di conferenze sul tema e specifici gruppi di lavoro impegnati nella realizzazione di studi e ricerche, regionali e non solo, con cui le caratteristiche di tali aree sono state criticamente discusse e analizzate.

Tra gli ultimi contributi realizzati nell'ambito della geografia economico-politica si citano quelli compresi nel progetto "Territorial Impact Assessment della coesione territoriale delle regioni italiane. Modello, su base place evidence, per la valutazione di policy rivolte allo sviluppo della green economy in aree interne e periferie metropolitane" – PRIN2015 (P.I. professoressa Maria Prezioso), che di recente è stato perfino inserito come *Example* all'interno del documento *Implementing the Territorial Agenda 2030 Examples for a territorial approach in policy design and delivery*².

2. Il progetto ha esaminato la condizione di perifericità, intesa nella sua accezione spaziale e socioeconomica, evidenziando quanto la stessa rappresenti un denominatore critico tanto per le *inner* quanto per le *internal areas*. Concentrandosi su alcune dimensioni dello svantaggio che ne ostacolano il percorso di crescita sostenibile, duraturo e competitivo, la ricerca ha suggerito l'opportunità di

Da oltre sessant'anni gli organismi politici, a tutti i livelli, si sono incaricati di trovare risposte e soluzioni alle problematiche delle aree marginali, in alcuni casi con successo, in altri con esiti incerti.

Molte di queste problematiche, si pensi ad esempio allo spopolamento, risultano essere ancora oggi di difficile lettura e la loro trattazione ragionata richiede visioni sistemiche e olistiche, soprattutto in forza delle diversificate funzioni che le aree rurali possono espletare, dalla produzione agricola all'approvvigionamento alimentare, dalla fornitura di servizi ecosistemici alla tutela e alla salvaguardia del paesaggio, ecc.

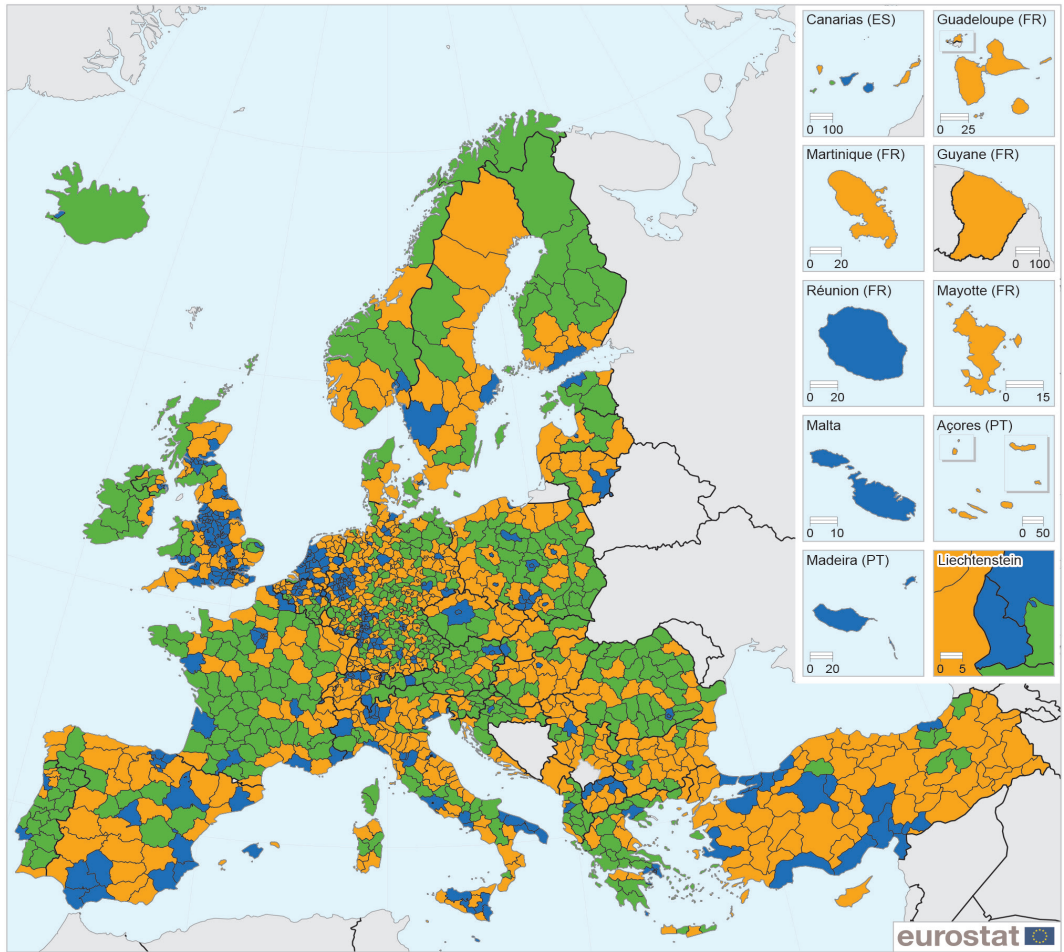
Come precedentemente accennato, le aree rurali coprono un'elevata percentuale del territorio europeo. È questo un dato corroborato anche dalla suddivisione effettuata dall'Ufficio di Statistica dell'Unione Europea (Eurostat) che classifica le regioni NUTS₃ in tre categorie:

1. aree prevalentemente urbane;
2. aree intermedie;
3. aree prevalentemente rurali (figura 1.1).

Si tratta di una classificazione frutto di tre fasi (figura 1.2):

1. la prima è relativa all'identificazione delle aree rurali, intese come tutte quelle non appartenenti ai *cluster* urbani. Questi ultimi sono rappresentati

intervenire sulle stesse con l'obiettivo di giungere a una più efficiente ed efficace attuazione territorializzata delle politiche di coesione nello spazio UE. Operativamente è stato compiuto un *focus* su alcune variabili riconducibili alle tre dimensioni della crescita delineate dalla Strategia Europa 2020 (*smart, sustainable and inclusive growth*), indagate attraverso un set definito di indicatori. Questi ultimi, dopo essere stati opportunamente mappati, sono confluiti all'interno della matrice STeMA-TIA (*Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach – Territorial Impact Assessment*), un modello di analisi quali-quantitativa, i cui esiti si rivelano utili per supportare le scelte dei *policy maker* relativamente alle azioni e agli investimenti più appropriati a garantire lo sviluppo del territorio in un'ottica di sostenibilità. Tutto ciò ha permesso di delineare un primo scenario iniziale necessario per descrivere, sulla base degli indicatori rilevati e/o costruiti nonché rappresentati cartograficamente, la condizione *ex-ante* delle dimensioni esaminate alla scala provinciale e regionale. Le simulazioni sulla matrice, effettuate in seguito alla selezione di differenti *policy* territoriali attivate in funzione dei fabbisogni e degli obiettivi contenuti nei diversi programmi operativi regionali e nazionali (POR Fesr e Fse regionali e PON), ha consentito di formulare degli scenari migliorativi (*ex-post* ed *ex-post territorializzati*), la realizzazione dei quali risulterebbe subordinata a una più efficiente spendita dei fondi comunitari. Per approfondimenti si veda Prezioso (2018; 2019).



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartography: Eurostat - GISCO, 09/2018

- Predominantly urban regions
- Intermediate regions
- Predominantly rural regions

0 200 400 600 800 km

Note: based on GEOSTAT population grid from 2011, additional data from Columbia University, Center for International Earth Science Information Network - CIESIN (2015): GHS population grid, and NUTS 2016.

Source: Eurostat, JRC and European Commission, Directorate-General Regional and Urban Policy and Directorate-General Agriculture and Regional Development

Figura 1.1. *Urban rural typology*. Fonte: Eurostat, 2019, p. 77.