

**AREE RURALI E
CONFIGURAZIONI
TURISTICHE**

**Differenziazione
e sentieri di sviluppo
in Toscana**

a cura di
Alessandro Pacciani

FrancoAngeli

Questo volume presenta i risultati della ricerca “TURRU – Aree rurali e configurazioni turistiche: opportunità e buone prassi”, finanziata dalla Regione Toscana – Direzione Generale delle Politiche Territoriali e Ambientali, sul Bando “Ricerca ed Innovazione in campo territoriale e ambientale. Contributi 2007”.



La pubblicazione di questo volume è stata finanziata dalla Regione Toscana.

La ricerca è stata svolta congiuntamente dal Dipartimento di Scienze Economiche dell’Università di Firenze e dal Dipartimento di Agronomia e gestione dell’agroecosistema dell’Università di Pisa.

In particolare hanno fatto parte del Gruppo di ricerca:

per il Dipartimento di Scienze Economiche dell’Università di Firenze: prof. Alessandro Pacciani (coordinamento generale), prof.ssa Maria Tinacci Mossello, prof. Giovanni Belletti, prof. Andrea Marescotti, prof. Patrizia Romei, dott.ssa Silvia Scaramuzzi, dott. Filippo Randelli, dott. Riccardo Simoncini, dott. Marco Tortora.



per il Dipartimento di Agronomia e gestione dell’agroecosistema dell’Università di Pisa: prof. Gianluca Brunori (coordinamento), prof. Massimo Rovai, dott. Giaime Berti, dott.ssa Antonella Ara.



**AREE RURALI E
CONFIGURAZIONI
TURISTICHE**

**Differenziazione
e sentieri di sviluppo
in Toscana**

**a cura di
Alessandro Pacciani**

FrancoAngeli

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

INDICE

Introduzione , di <i>Alessandro Pacciani</i>	pag.	9
1. Turismo, ruralità e sostenibilità attraverso l'analisi delle configurazioni turistiche , di <i>Giovanni Belletti e Giaime Berti</i>	»	21
1.1. Agricoltura, ruralità e turismo tra multifunzionalità e diversificazione	»	21
1.2. Turismo e sviluppo rurale	»	27
1.3. La differenziazione del fenomeno turistico nelle aree rurali	»	29
1.4. Creazione di valore, sostenibilità del turismo rurale e ruolo dell'azienda agricola	»	32
1.5. Fruizione e organizzazione del turismo rurale	»	36
1.6. Dal <i>countryside capital</i> al capitale territoriale	»	40
1.7. Mobilizzazione e riconfigurazione del capitale territoriale: la rete e l'azione collettiva	»	45
1.8. Sistemi rurali turistici e configurazioni turistico-rurali	»	49
1.9. Un quadro analitico per lo studio delle dinamiche e della sostenibilità del turismo rurale	»	52
Riferimenti bibliografici	»	56
2. Gli aspetti geoeconomici e ambientali del turismo rurale in Toscana , di <i>Maria Tinacci Mossello, Filippo Randelli, Patrizia Romei, Riccardo Simoncini e Marco Tortora</i>	»	63
2.1. Paesaggio rurale: una risorsa strategica per il territorio	»	63
2.2. Turismo rurale e sviluppo locale sostenibile	»	65
2.2.1. Il turismo e le pressioni sull'ambiente	»	65
2.3. Evoluzione territoriale delle relazioni urbano-rurali: il fenomeno della periurbanizzazione	»	69

2.3.1. Periurbanizzazione e territorio in Toscana	pag.	70
2.4. Processi dinamici del turismo rurale in Toscana	»	72
2.5. Criteri per definire le aree rurali	»	74
2.5.1. Definizione di aree rurali dell'OCSE e dell'UE	»	74
2.5.2. Definizione di aree rurali del Piano Strategico Nazionale e Regionale	»	75
2.6. Selezione degli indicatori per l'individuazione dei Comuni rurali	»	75
2.7. I processi evolutivi della ruralità in Toscana: stato dell'arte e tendenze	»	77
2.7.1. L'individuazione dei Comuni rurali in Toscana	»	77
2.7.2. Analisi dinamico-tipologica della ruralità in Toscana	»	79
2.8. L'analisi sugli indicatori: mappatura del fenomeno turistico nei Comuni rurali toscani	»	80
2.9. Turismo e capitale territoriale rurale in Toscana	»	87
2.10. Gli effetti del turismo nelle aree rurali: un inquadramento generale	»	91
2.10.1. L'analisi delle componenti principali	»	93
2.10.2. La sostenibilità del turismo nelle aree rurali	»	96
2.11. Conclusioni	»	98
Riferimenti bibliografici	»	99

3. Il turismo rurale-naturalistico nell'area del Parco delle Foreste Casentinesi, di *Giovanni Belletti, Andrea Mare-scotti e Riccardo Simoncini*

	»	103
3.1. Problematica e obiettivi	»	103
3.2. Il turismo rurale naturalistico	»	106
3.2.1. Natura e caratteristiche del turismo rurale naturalistico	»	106
3.2.2. I caratteri del turismo nelle aree rurali a valenza naturalistica della Toscana	»	108
3.3. Il turismo nell'area del Parco delle Foreste Casentinesi	»	110
3.3.1. Alcuni caratteri rilevanti dell'area	»	110
3.3.2. La domanda turistica	»	114
3.3.3. L'offerta turistica	»	119
3.4. La configurazione turistica rurale-naturalistica	»	126
3.4.1. Il sistema organizzativo	»	127
3.4.2. La mobilitazione dei capitali territoriali	»	131

3.4.3. Turismo e agricoltura	pag.	137
3.5. Gli effetti del turismo rurale naturalistico sul territorio	»	140
3.6. Per un turismo rurale naturalistico più sostenibile: buone pratiche e indicazioni di policy	»	142
3.6.1. Le buone pratiche	»	142
3.6.2. Indicazioni di policy	»	145
3.7. Considerazioni conclusive	»	150
Riferimenti bibliografici	»	151
4. Turismo rurale o turismo incorniciato nel paesaggio rurale? Il caso di Montaione, di <i>Giaime Berti e Massimo Rovai</i>	»	153
4.1. Il contesto territoriale e il fenomeno turistico a Montaione	»	153
4.1.1. Il percorso di ricerca	»	153
4.1.2. Profilo demografico e socio-economico del Comune di Montaione	»	154
4.1.3. La nascita del turismo a Montaione	»	157
4.2. Caratteristiche e dinamiche evolutive del turismo	»	160
4.2.1. La domanda turistica: andamento e fisionomia	»	160
4.2.2. L'offerta turistica	»	171
4.3. Le dinamiche del turismo a Montaione: gli attori, le reti, la mobilitazione delle risorse e i processi di <i>governance</i>	»	178
4.3.1. La rete degli attori: sinergie e strozzature nelle relazioni tra imprese, risorse locali, ambiente e istituzioni	»	178
4.3.2. La mobilitazione del capitale territoriale: tra limiti e nuove tendenze positive	»	194
4.3.3. La relazione agricoltura e turismo	»	201
4.4. Per un turismo più sostenibile: riflessioni sulla realtà di Montaione e indicazioni di <i>policy</i>	»	208
4.4.1. La pianificazione urbanistica	»	211
4.4.2. La pianificazione territoriale strategica	»	212
Riferimenti bibliografici	»	214
5. Il turismo d'arte nelle aree rurali: il caso di Vinci, di <i>Filippo Randelli, Patrizia Romei e Marco Tortora</i>	»	217
5.1. Il Comune di Vinci: un'introduzione	»	217
5.1.1. Profilo storico-geografico	»	217
5.1.2. Profilo storico-economico	»	218
5.2. Il turismo a Vinci	»	219

5.2.1. La nascita del turismo a Vinci	pag.	219
5.3. Analisi quali-quantitativa dei flussi turistici	»	221
5.3.1. I trend della domanda e dell'offerta turistica	»	222
5.3.2. Il patrimonio museale a Vinci: visitatori e previsioni	»	224
5.3.3. Strategie e politiche per il futuro	»	225
5.4. Metodologia d'analisi: interviste e <i>focus group</i>	»	227
5.4.1. La metodologia	»	227
5.4.2. I risultati delle interviste ai cittadini e ai turisti	»	228
5.4.3. I risultati del <i>focus group</i>	»	232
5.5. Conclusioni: turismo culturale e paesaggio sono un binomio vincente	»	235
Riferimenti bibliografici	»	237
6. Per una politica di sviluppo sostenibile del turismo rurale , di <i>Giovanni Belletti, Giaime Berti, Andrea Marescotti, Patrizia Romei e Massimo Rovai</i>	»	239
6.1. La ricerca di un equilibrio tra valorizzazione e preservazione	»	239
6.2. La natura sistemica del turismo rurale	»	242
6.3. L'evidenza dei casi di studio	»	244
6.3.1. Il turismo rurale nelle aree ad alta valenza naturalistica: l'area del Parco delle Foreste Casentinesi	»	245
6.3.2. Il turismo rurale nelle aree con paesaggio rurale tipico toscano: il caso di Montaione	»	248
6.3.3. Il turismo rurale legato alle risorse culturali dei piccoli centri rurali: il Comune di Vinci	»	250
6.4. Indicazioni di <i>policy</i> per un turismo rurale toscano più sostenibile	»	252
6.4.1. L'elaborazione strategica	»	254
6.4.2. Le azioni di attuazione, implementazione e accompagnamento	»	258
6.4.3. Valutazione e sostenibilità	»	260
Riferimenti bibliografici	»	262
Gli Autori	»	263

INTRODUZIONE

di *Alessandro Pacciani*

Lo scopo della ricerca che ho avuto il piacere di promuovere, coordinare e ora di presentare è quello di dare un contributo metodologico e analitico alla conoscenza e all'interpretazione del fenomeno turistico nelle aree rurali della Toscana, nonché degli aspetti che lo caratterizzano dal punto di vista territoriale, economico, sociale e della sua sostenibilità.

Gli obiettivi specifici della ricerca sono rivolti:

- all'identificazione delle tendenze del turismo nelle aree rurali della Toscana, mettendole in relazione con le caratteristiche dei territori rurali;
- alla definizione e individuazione delle diverse “configurazioni” del turismo rurale della Toscana, intese come manifestazioni relazionali tra imprese, ambiente e risorse locali;
- alla valutazione, sia in termini generali che attraverso casi di studio, degli impatti esercitati dallo sviluppo del turismo nelle aree rurali sulla sostenibilità economica, ambientale e territoriale;
- all'analisi, attraverso casi di studio, di esperienze e forme innovative di gestione del turismo in area rurale;
- all'elaborazione di indicazioni di *policy* e buone prassi.

La composizione del gruppo dei colleghi che hanno partecipato alla ricerca, proprio in virtù delle diverse angolazioni da cui il turismo rurale è stato inquadrato, ha consentito la interdisciplinarietà dell'approccio al tema, mettendo intorno allo stesso tavolo economisti agrari, del territorio e dell'ambiente.

La ricerca si è sviluppata in un momento in cui per il territorio rurale si consolidavano gli strumenti della pianificazione territoriale che hanno fatto della Toscana un esempio particolarmente apprezzato per gli effetti di rivitalizzazione del territorio rurale in termini di investimenti, reddituali e oc-

cupazionali e, più in generale, di valorizzazione delle risorse endogene specialmente delle aree considerate marginali e quindi deboli.

La *governance* “verticale” della pianificazione territoriale della Toscana, attraverso il Piano di Indirizzo Territoriale a cui sono collegati i Piani Territoriali di Coordinamento delle Province e i Piani Strutturali dei Comuni, si è basata sulla definizione di *territorio rurale*, sulla metodologia partecipativa, propria della *governance* “orizzontale”, e su un’impostazione fondata sull’integrazione tra strumenti di pianificazione del territorio e strumenti di programmazione economica delle politiche. Ciò ha consentito la tutela e la valorizzazione del territorio rurale e montano e dell’economia rurale (non solo agricola) attraverso l’affermazione del ruolo multifunzionale dell’attività agricola, anche integrata con le altre funzioni e settori produttivi, coerentemente alla valorizzazione di tutte le risorse del territorio e all’esigenza del mantenimento della presenza umana a presidio dell’ambiente, migliorando servizi e infrastrutture nelle aree marginali.

La pianificazione del territorio rurale ha cercato quindi di conciliare i vincoli al suo uso con le opportunità di sviluppo che non sono certamente venute meno. E ciò per effetto della ricchezza e della poliedricità del capitale territoriale della Regione che si manifesta con una infinita gamma di situazioni, espressione di un contesto sempre originale, interessante e in continua evoluzione.

Ed è proprio la poliedricità del capitale territoriale che oggi va interpretata e tradotta in opportunità per lo sviluppo del territorio rurale la cui armonia è il denominatore comune delle sue diversità che hanno radici lontane derivanti dalle sedimentazioni storiche e culturali che vanno al contempo preservate e valorizzate.

La ricerca ha dimostrato come gli attori che maggiormente hanno contribuito a esaltare la sostenibilità dello sviluppo del territorio rurale sono l’agricoltura e il turismo rurale, in tutte le configurazioni che la ricerca stessa ha evidenziato con efficacia nella loro evoluzione e nelle loro attuali manifestazioni.

Negli ultimi 20 anni si è registrato un parallelismo costante tra le trasformazioni profonde dell’agricoltura e la crescita del turismo rurale, non solo nella tipologia agrituristica, e ciò è avvenuto con l’affermarsi dello sviluppo rurale come obiettivo di politica agraria.

È importante cogliere il parallelismo tra pianificazione territoriale e programmazione economica attraverso una rapida rassegna di come la politica di sviluppo rurale, in particolare, abbia contribuito a vivacizzare i territori rurali della Toscana rendendoli consapevoli delle loro potenzialità.

L'inizio degli anni Novanta si caratterizza per l'avvio di una svolta radicale della PAC. La riforma Mc Sharry del 1992 introduce significativi cambiamenti che si sviluppano in tre direttrici: riduzione progressiva del sostegno ai prezzi dei prodotti agricoli, introduzione degli aiuti diretti al reddito a *compensazione* della contrazione dei prezzi (disaccoppiamento parziale), introduzione delle misure di accompagnamento (misure agro-ambientali, per il prepensionamento e per la forestazione e aiuti al primo insediamento dei giovani agricoltori). Nello stesso anno viene varata la normativa per il riconoscimento dell'origine dei prodotti agricoli e per le produzioni biologiche. In concreto la riforma in oggetto mirava alla liberalizzazione del mercato dei prodotti agricoli e a favorire la qualità delle produzioni legate al territorio o caratterizzate da processi produttivi favorevoli alla difesa dell'ambiente.

Con la riforma dei Fondi strutturali del 1993 (1993-1999) lo sviluppo rurale si affaccia timidamente e limitatamente alle aree eligibili nello scenario delle politiche europee. Se entriamo nel merito delle risorse finanziarie si evince, per esempio, come l'agricoltura abbia avviato un consistente ammodernamento delle proprie strutture aziendali, in coincidenza anche con i primi passi verso il disaccoppiamento, così come gli investimenti per l'agriturismo abbiano iniziato a crescere a ritmi impensabili, favorendo il ricambio generazionale e la crescita dell'imprenditoria femminile. Nella stessa direzione e nello stesso periodo ha giocato un ruolo importante l'utilizzazione delle risorse dell'Iniziativa comunitaria LEADER e ha preso consistenza la politica della qualità. Inoltre la multifunzionalità è divenuta il paradigma dell'agricoltura europea e la giustificazione al sostegno diretto dei redditi degli agricoltori, congiuntamente alla diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali e alla pluriattività delle aziende agricole.

La Conferenza di Cork (1996) elabora e definisce i principi dello sviluppo rurale, inteso come *sviluppo endogeno, integrato e sostenibile*, principi che sono ribaditi nelle successive Conferenze di Salisburgo (2003) e di Cipro (2008).

Con Agenda 2000 (2000-2006), la politica di sviluppo rurale viene estesa a tutto il territorio europeo e, come secondo Pilastro della PAC, acquisisce una propria autonomia finanziaria. I principi dello sviluppo rurale elaborati a Cork cominciano a produrre i propri effetti, nonostante che una vera politica in tal senso non sia caratterizzata ancora in modo compiuto.

Nel 2003, con la riforma Fishler (Mid Term Review), si assiste alla profonda svolta della PAC, con l'introduzione generalizzata del Pagamento Unico Aziendale, la condizionalità, la modulazione, il potenziamento della politica di sviluppo rurale e la modifica delle principali Organizzazioni co-

muni di mercato. Nella stessa direzione si muove anche la successiva riforma Fischer Boel (2007-2013) (*Health Check* della PAC) con alcuni adattamenti volti a rendere più semplice e efficace il regime unico di pagamento e ad affrontare le nuove sfide del cambiamento climatico, delle energie rinnovabili, della gestione delle risorse idriche e della salvaguardia della biodiversità e del paesaggio. L'importanza dello sviluppo rurale viene peraltro rafforzata con la creazione di un apposito Fondo Strutturale: il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).

Questo strumento mira a rafforzare la politica di sviluppo rurale dell'Unione e a semplificarne l'attuazione. Migliora in particolare la gestione e il controllo della nuova politica di sviluppo rurale per il periodo 2007-2013. Il regolamento del FEASR stabilisce le norme generali per il sostegno comunitario a favore dello sviluppo rurale e definisce inoltre gli obiettivi della politica di sviluppo rurale volti a migliorare la competitività del settore agricolo e forestale, il paesaggio e l'ambiente, la qualità della vita nelle zone rurali e la diversificazione dell'economia rurale.

In parallelo la metodologia LEADER si conferma in tutti i periodi di programmazione richiamati e si rafforza nel proprio ruolo, passando, con l'attuale periodo di programmazione (2007-2013), da Iniziativa Comunitaria a quarto Asse del Piano di Sviluppo Rurale.

L'agricoltura continua a trasformarsi e l'agriturismo a crescere, ma crescono anche altre tipologie di turismo rurale influenzate dall'attrazione che l'agricoltura e l'agriturismo esercitano come motori di sviluppo delle aree rurali.

Il richiamo di questi temi serve per affermare la crescente attenzione delle riforme della PAC verso un approccio territoriale sempre più marcato, come vedremo meglio successivamente nel richiamare gli orientamenti che in merito stanno maturando per il dopo 2013.

In questo contesto bene si collocano i temi trattati nel primo capitolo della ricerca da parte di Giovanni Balletti e Giaime Berti che sviluppano con ampiezza di argomentazioni i rapporti tra agricoltura e turismo nel contesto rurale, rapporti che rappresentano la cornice in cui si colloca anche la questione centrale della definizione delle configurazioni turistiche nelle aree rurali. Il loro lavoro mette in evidenza il complesso dibattito scientifico e l'azione della politica agraria intorno allo sviluppo rurale, al cui interno le correlazioni e le interdipendenze tra agricoltura e turismo rurale si sono sempre più rafforzate e hanno determinato effetti positivi anche su altre attività economiche, sulle dotazioni infrastrutturali e sui servizi al territorio. In particolare gli Autori, dopo aver inquadrato i concetti di multifunzionalità e di diversificazione, entrambi riferibili sia a livello di azienda agricola

che di sistema territoriale, particolarmente rilevanti per la concettualizzazione del turismo rurale, ne affrontano la complessità pervenendo alla definizione delle “configurazioni turistico-rurali” che si articolano a livello territoriale in base a una connotazione tematica dominante o prevalente, per concludere il loro contributo con l’individuazione di un quadro analitico per lo studio delle dinamiche e della sostenibilità del turismo rurale.

Il contributo di Maria Tinacci, Filippo Randelli, Patrizia Romei e Marco Tortora, sviluppato nel secondo capitolo, pone al centro dell’attenzione il paesaggio rurale come risorsa strategica per il territorio, e la sostenibilità del turismo rurale come obiettivo da monitorare costantemente in relazione agli impatti negativi che possono compromettere la fragilità dell’ambiente rurale in tutte le sue manifestazioni. Quella in questione è una chiave di lettura del turismo rurale che evidenzia, da una parte, la metamorfosi che tale attività ha avuto in un tempo relativamente breve, con risultati positivi in termini ambientali, economici e sociali, e, dall’altra parte, giustamente, pone il problema di garantire la sostenibilità dello sviluppo del turismo rurale attraverso azioni collettive di valorizzazione e politiche adeguate allo scopo. Il loro lavoro e le loro considerazioni partono da una dettagliata ricostruzione dei criteri per definire le aree rurali della Toscana, per poi selezionare gli indicatori che caratterizzano i Comuni rurali e, infine, procedere alla mappatura del fenomeno turistico nei Comuni rurali della Regione. Un lavoro analitico che ha elaborato le diverse fonti utilizzate per rappresentare la tipologia del grado di ruralità funzionale a supportare le configurazioni turistico-rurali.

La ricerca si è poi sviluppata su tre casi di studio che certamente non esauriscono l’ampia tipologia delle configurazioni turistiche nelle aree rurali, ma che rappresentano molto efficacemente il senso della diversità che diventa fattore di competitività del territorio e delle imprese che su di esso insistono, in quanto introduce elementi di differenziazione che lo identificano e lo fanno apprezzare da segmenti particolari di domanda.

Si tratta peraltro di tre casi di studio di turismo rurale nei quali il rapporto con l’agricoltura non è diretto, ma fa comunque da sfondo a motivazioni diverse.

Nel caso del Parco delle Foreste Casentinesi, studiato da Giovanni Belletti, Andrea Marescotti e Riccardo Simoncini, il turismo rurale è legato alla fruizione del patrimonio naturalistico del territorio.

È invece il paesaggio tradizionale toscano e la posizione baricentrica rispetto a importanti città d’arte come nel caso di Montaione, studiato da Giaime Berti e Massimo Rovai, ad alimentare flussi turistici selezionati, ma con limitate relazioni con il territorio.

È ancora il paesaggio insieme alle molteplici manifestazioni dell'arte e dell'ingegno di Leonardo a stimolare la domanda turistica nel caso di Vinci, affrontato da Filippo Randelli, Patrizia Romei e Marco Tortora.

Non mi soffermo sulle peculiarità del turismo rurale ampiamente analizzate nei casi di studio, peraltro riprese nel sesto capitolo, se non per evidenziare che non basta la pur fervida fantasia per catalogare le specificità turistiche del territorio rurale della Toscana, rispetto alle quali si alimentano flussi turistici significativi e selezionati in base a una molteplicità di interessi che spesso si intersecano in una gamma infinita di combinazioni.

Le indicazioni di policy per un turismo rurale toscano sostenibile, che sono formulate nel sesto capitolo, costituiscono quasi un vademecum di azioni di implementazione e di accompagnamento volto a elaborare una strategia di valorizzazione della ricchezza delle risorse del territorio rurale della Toscana attraverso la fruizione turistica.

È comunque importante rilevare che, qualunque sia la configurazione turistica nei territori rurali, i principi dello sviluppo rurale sono sempre presenti e testimoniano la validità di una omonima politica europea, nata per la necessità di cambiare rotta ad una politica agricola insostenibile finanziariamente e di rendere più competitiva un'agricoltura proiettata nel mercato globale e che, nel tempo, è diventata una politica capace, pur nella limitatezza delle risorse disponibili, di far emergere il valore della diversità delle aree rurali europee di cui la Toscana è un esempio irripetibile.

La conclusione di questa ricerca viene a coincidere temporalmente con la presentazione da parte della Commissione UE di un nutrito pacchetto di proposte di regolamento che investono tutte le politiche relative al prossimo periodo di programmazione 2014-2020: la PAC, nella sua confermata articolazione nei due Pilastrini, la politica regionale e di coesione e la politica sociale, cui è da aggiungere anche la riforma della politica di qualità dei prodotti agricoli legati all'origine, già approvata dal Parlamento Europeo con il cosiddetto "Pacchetto qualità".

In tale prospettiva è interessante cogliere il senso delle riforme in cantiere, cui si è giunti dopo un lungo periodo di consultazione pubblica e di discussione a tutti i livelli pubblici e privati dei portatori di interessi, per valutarne la coerenza con quanto emerge dalla ricerca.

In primo luogo è bene ricordare che il pacchetto delle riforme è sviluppato in coincidenza con le rinnovate Istituzioni Comunitarie in applicazione del Trattato di Lisbona e in momento di congiuntura economica e finanziaria estremamente aleatoria per il futuro dell'Europa.

In un contesto così complesso i temi della coesione territoriale e dello sviluppo locale partecipativo hanno preso vigore e si ritrovano declinati e

argomentati nella “Strategia Europa 2020”, che rappresenta il documento programmatico redatto dalla Commissione Barroso, quale guida delle “Prospettive finanziarie” e del pacchetto delle Riforme presentate dalla Commissione europea.

Nell’ambito della Strategia Europa 2020 tutte le politiche devono concorrere al perseguimento delle tre priorità strategiche da essa individuate, in modo rendere più efficace l’impatto delle politiche stesse. Tali priorità sono così formulate:

- basare la crescita sulla conoscenza e l’innovazione (crescita intelligente);
- perseguire un utilizzo più efficiente delle risorse energetiche e rendere più competitiva la *green economy* (crescita sostenibile);
- promuovere un’economia che assicuri alti livelli di occupazione per garantire la coesione economica, sociale e territoriale (crescita inclusiva).

Tali priorità strategiche sono declinate in obiettivi da raggiungere e iniziative da intraprendere per il loro raggiungimento, con una dotazione finanziaria che scenderà, nei 7 anni, dall’1,08% all’1,03 del PIL. Nel dettaglio la Tabella 1 riassume l’entità delle risorse attribuite nel budget alle tre priorità strategiche che complessivamente assorbono il 79% del costo totale dell’Europa.

Tab. 1 – Il budget per la Strategia Europa 2020 (mld di euro)

Crescita intelligente e inclusiva	491
<i>di cui: Politica di coesione</i>	336
Crescita sostenibile	383
<i>di cui: Pagamenti diretti e misure di mercato</i>	282
<i>di cui: Sviluppo rurale</i>	90
Subtotale	874
Sicurezza e cittadinanza	19
Europa nel mondo	70
Amministrazione	63
Subtotale	151
Totale impegni	1.025

Fonte: ns. elaborazioni

Rispetto alla necessaria riduzione del budget complessivo, le risorse destinate ai due pilastri della PAC scenderanno dal 41% del 2013 al 34,4% del 2020 e si attesteranno allo stesso livello di quelle per la politica di coesione destinate invece ad un contenuto aumento.

In un quadro di cambiamento, la proposta di Regolamento della Commissione, per quanto riguarda la PAC, contiene alcune conferme significative, tra le quali il mantenimento dei due pilastri e il rafforzamento della metodologia LEADER.

Gli obiettivi della nuova PAC si possono così riassumere:

- preservare il potenziale produttivo, al fine di assicurare ai cittadini europei la sicurezza degli approvvigionamenti alimentari (quantità e qualità), in una prospettiva di maggiore incertezza e volatilità dei mercati agricoli;
- promuovere il contributo degli agricoltori nella lotta al cambiamento climatico e alla tutela ambientale;
- mitigare gli squilibri territoriali, rafforzando la vitalità dei territori rurali.

In altri termini una PAC che getti le basi per una agricoltura più produttiva per garantire redditi adeguati agli agricoltori e la sicurezza alimentare, ma anche più *verde* per produrre beni pubblici a beneficio della collettività.

Per quanto riguarda il secondo pilastro della PAC, ovvero la politica di sviluppo rurale, che interessa più da vicino i temi sviluppati con la nostra ricerca, vengono individuati i seguenti obiettivi:

- incentivazione della ricerca e dell'innovazione in campo agronomico;
- aumento della competitività, incentivando gli investimenti aziendali, interaziendali e intersettoriali;
- organizzazione della filiera, per migliorare il potere contrattuale degli agricoltori attraverso le organizzazioni di produttori e l'interprofessione e per la gestione del rischio;
- salvaguardia e ripristino degli ecosistemi, contrasto ai cambiamenti climatici e uso efficiente delle risorse;
- inclusione sociale, riduzione della povertà e sviluppo economico delle zone rurali.

Nel complesso la nuova Politica di Sviluppo Rurale per il post 2013, si presenta con maggiori gradi di libertà per gli Stati membri, con una migliore integrazione e complementarietà con il primo pilastro e più attenta alla *governance* dello sviluppo locale.

Risulta altresì coerente con gli obiettivi strategici fissati da Europa 2020 e, per quanto riguarda lo sviluppo rurale, si prefigura una maggiore integrazione con le altre politiche e con i relativi fondi strutturali.

Nella proposta di riforma del secondo Pilastro della PAC l'approccio LEADER è chiamato a svolgere un ruolo chiave per lo sviluppo delle aree rurali, con interessanti novità introdotte, anche a seguito delle non esaltanti

valutazioni della Corte dei Conti Europea sull'efficacia dell'utilizzazione di tale strumento nel periodo di programmazione 2000-2006.

La Politica di Coesione e la Politica Sociale rappresentano, insieme alla PAC, il cuore della Strategia Europa 2020, per quanto riguarda le priorità strategiche della crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

In particolare la metodologia individuata dalla proposta di riforma della politica di coesione mira alla concentrazione tematica su pochi obiettivi prioritari, con attenzione ai risultati, dando spessore al ruolo della partnership locale per contribuire al rafforzamento della coesione territoriale, fortemente focalizzata sulle aree urbane, anche ad aree con problematiche *urban-rural*, come pure alle zone rurali, montane e insulari.

La questione dei rapporti città-campagna è sotto l'attenzione del Parlamento europeo e della Commissione per migliorare l'approccio allo sviluppo territoriale integrato, in quanto, qualunque sia la dimensione spaziale della città (Metropolitana, piccola e media città, popolazione sparsa), le interconnessioni con la campagna sono sempre di tipo funzionale.

La novità più importante introdotta dalle proposte di riforma delle politiche comunitarie, rispetto alla quale la Commissione ha proposto uno specifico regolamento, riguarda comunque l'utilizzazione coordinata dei Fondi Strutturali attraverso l'adozione del Quadro di Sostegno Comune (QSC). I Fondi Strutturali chiamati in causa sono: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP).

Il QSC individua i principi generali di intervento per i Fondi strutturali, tra cui partenariato e *governance* a più livelli e sviluppo sostenibile e si articola in una lunga serie di obiettivi tematici che vengono perseguiti nell'ambito dei Fondi stessi

In generale attraverso l'adozione del QSC si mira a rafforzare l'efficacia e l'efficienza della politica e a fornire valore aggiunto europeo attraverso la concentrazione del sostegno sulle priorità dell'UE e il coordinamento con altre politiche e altri strumenti finanziari dell'UE stessa.

L'impostazione della metodologia, che consentirà concretamente di attuare l'utilizzo coordinato dei Fondi Strutturali, trae spunto, in particolare, dal così detto "Rapporto Barca", il cui Gruppo di lavoro che lo ha prodotto è stato coordinato dall'attuale Ministro alla "Coesione Territoriale" del Governo Monti. E non è un caso.

Ma l'assoluta novità introdotta nell'operatività del QSC riguarda l'approccio allo "sviluppo locale di tipo partecipativo", che mutua la meto-

dologia LEADER di programmazione dal basso, prevista dal FEASR. Tale approccio è così definito:

- concentrato su territori sub-regionali specifici;
- di tipo partecipativo, ossia guidato da Gruppi di Azione Locale (GAL), composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati, con maggioranza dei voti alla componente privata (*bottom up*);
- attuato attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali (integrato);
- tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali (endogeno);

La strategia di sviluppo locale che è stata individuata contiene almeno i seguenti elementi:

- la definizione del territorio e della popolazione interessati alla strategia;
- l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio compresa un'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e di rischi;
- la descrizione della strategia e dei suoi obiettivi e la coerenza con i programmi pertinenti tutti i fondi inclusi nel QSC;
- la descrizione del processo di associazione della comunità all'elaborazione della strategia;
- il Piano di Azione Locale (PAL) che traduca gli obiettivi in azioni concrete;
- la descrizione delle modalità di gestione e di monitoraggio della strategia;
- il piano di finanziamento della strategia, compresa la dotazione prevista a titolo di ciascun Fondo del QSC utilizzato.

I Gruppi di Azione Locale si organizzano scegliendo al loro interno un partner capofila oppure riunendosi in una struttura comune legalmente costituita.

Il percorso in atto verso la riforma delle politiche comunitarie, dopo la presentazione ufficiale da parte della Commissione delle relative proposte di Regolamento, è entrato nella fase conclusiva. La metodologia usata dalla Commissione appare innovativa e chiara:

- definizione della Strategia Europa 2020;
- determinazione del budget a sostegno della Strategia e ripartizione delle risorse tra le politiche, accumulate dalle tre Priorità Strategiche di Europa 2020;
- gestione coordinata dei Fondi strutturali nel QSC e concentrazione delle risorse su obiettivi qualificanti di alto valore aggiunto europeo;

- opzione per lo Sviluppo Locale Partecipativo di tipo *bottom up*, endogeno e integrato.

Vi sono, in prospettiva, condizioni innovative e favorevoli per rispondere a una pluralità di esigenze di sviluppo a livello locale e non solo per le aree rurali. L'affermazione di una politica a sostegno del turismo rurale sostenibile, che può trarre interessanti e concreti spunti dai risultati della ricerca presentati in questo volume, non può non tener conto degli orientamenti delle riforme delle politiche comunitarie nella logica della loro territorializzazione, attraverso metodologie di *governance* di tipo partecipativo, secondo lo schema precedentemente richiamato che la Commissione ha individuato per la gestione coordinata dei Fondi strutturali a livello locale.

In Toscana e in molte altre Regioni sono, per esempio, in corso di sperimentazione soluzioni distrettuali applicate all'agricoltura e ai territori rurali. Proviamo a sovrapporre lo schema costitutivo del Distretto rurale, pur nella diversità della complessa normativa regionale, con quello del Gruppo di Azione Locale di nuova generazione. È sicuramente un interessante campo di ricerca sul quale è impegnato il "Laboratorio di ricerche economiche sullo sviluppo rurale" dell'Accademia dei Georgofili e la Rete Rurale Nazionale e che ha già trovato un concreto riscontro in una precedente ricerca su *Le nuove frontiere dello sviluppo rurale: l'agricoltura grossetana tra filiere e territorio*, pubblicato da FrancoAngeli nel 2010, a cura del sottoscritto e di Daniela Toccaceli, al quale hanno contribuito molti dei colleghi che hanno partecipato alla ricerca presentata in questo volume.