

UN PAESE CI VUOLE

Studi e prospettive per i centri abbandonati e in via di spopolamento



a cura di Annunziata Maria Oteri
Giuseppina Scamardi

ArchistoR
EXTRA

The Challenge of Inner Areas: from Problematic Areas to Places of Opportunities for a Better Future of Marginal Territories

Gabriella Pultrone (Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria)

The abandonment and depopulation of small towns is a complex, diversified, and broader phenomenon that involves large areas of the EU. Although the question has its roots in the historical, political, and socio-economic events for over a century, the current demographic dynamics and urbanization are becoming increasingly important. Abandonment and depopulation are fundamentally local phenomena; however, small places may be connected to broader global, and interdependent dynamics. Given that the EU aims to promote harmonious, worldwide development and reduce disparities between development levels in different regions, policies concerning inner areas are part of its efforts to strengthen economic, social, and territorial cohesion. The purpose is also to look at sustainable the 17 Sustainable Development Goals ONU. Therefore, these areas can be privileged laboratories to experiment with innovative policies aimed at facing global challenges. In Spain and Italy, the case studies proposed have in common an integrated approach between the tourism sectors, cultural heritage, accessibility, services, agri-food supply chains, aimed at enhancing local specificities for innovative development scenarios.



ONE NEEDS A TOWN

Studies and perspectives for abandoned or depopulated small towns

www.archistor.unirc.it

ArchistoR EXTRA 7 (2020)

ISBN 2384-8898

Supplemento di ArchistoR 13/2020

ISBN 978-88-85479-09-8

DOI: 10.14633/AHR254



La sfida delle Aree interne, da aree problema a luoghi di opportunità per un futuro diverso dei territori marginali

Gabriella Pultrone

Il processo di abbandono e spopolamento dei piccoli centri urbani delle aree interne è un fenomeno complesso e diversificato non circoscritto alle sole regioni meridionali italiane. Ha infatti una portata più ampia in quanto coinvolge l'intero paese e vaste aree dell'UE¹ e, come tale, sta assumendo un'importanza crescente a causa dei ritmi accelerati delle attuali dinamiche demografiche e dell'urbanizzazione, della quale costituiscono la faccia più nascosta. Infatti, se da un lato abbandono e spopolamento sono un fenomeno fondamentalmente locale, tutti i luoghi, per quanto piccoli, possono essere connessi a più ampie dinamiche globali e fra loro interdipendenti.

Questi insediamenti, di dimensione demografica inferiore ai 5.000 abitanti, appartengono in netta prevalenza ad aree interne montuose o collinari rurali – definiti in alcuni casi come vere e

Un particolare ringraziamento al Prof. Francisco Burillo Mozota (Universidad de Zaragoza, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas., Depto. Ciencias de la Antigüedad) per la grande disponibilità nel fornirmi materiale documentario e iconografico relativo alla Serrania Celtibérica e alla Ruta Celtibérica.

1. Lo spopolamento è un fenomeno demografico e territoriale che consiste in una diminuzione del numero di abitanti in un territorio o nucleo rispetto a un periodo precedente. Il calo in termini assoluti del numero di abitanti può derivare da una crescita naturale negativa (quando le morti superano le nascite), da una migrazione netta negativa (l'emigrazione supera l'immigrazione) o da entrambi contemporaneamente. Le cause possono essere pertanto complesse e devono essere valutate attentamente prima di elaborare opportune politiche di sviluppo sostenibile (TETI 2013; PINILLA, SÁEZ 2017).

proprie “periferie interne”² – che, a causa della scarsa accessibilità e della carenza di servizi, pagano a caro prezzo la loro condizione di marginalità in termini di: conseguenze deleterie sul patrimonio artistico, culturale e paesaggistico; abbandono di zone in precedenza caratterizzate da presidi agricoli, depositari di competenze e saperi che hanno costruito nel tempo paesaggi agrari di elevata qualità; perdita della funzione di presidio territoriale e di cura dei luoghi da parte dei pochi abitanti rimasti; aumento del rischio idrogeologico e di incendio; perdita di memoria dell’ingente patrimonio culturale materiale e immateriale del quale sono depositari. Molti di questi problemi sono aggravati dalla sfida dei cambiamenti climatici che potrebbero essere affrontati, invece, anche attraverso un’appropriata utilizzazione comune agroforestale e zootecnica delle terre situate in aree interne anche nella prospettiva di inderogabili strategie di adattamento. In senso più ampio, si ritiene che attraverso interventi di rigenerazione urbana e territoriale delle aree interessate da processi di spopolamento è possibile tradurre l’affermazione di paradigmi come quello dello “sviluppo sostenibile” in possibili declinazioni operative e secondo un approccio integrato, rispetto al quale la pianificazione urbanistica e territoriale giocano un ruolo di primo piano³.

Alla luce di queste considerazioni iniziali l’articolo ha l’obiettivo di evidenziare come le aree interne, da realtà territoriali problematiche, possano divenire luoghi di opportunità per l’implementazione di strategie di sviluppo sostenibile, attraverso la valorizzazione integrata delle numerose risorse ambientali, paesaggistiche e culturali presenti, in linea con l’Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile e relativi diciassette SDGs (Sustainable Development Goals), la New Urban Agenda ONU e l’Agenda Urbana Europea. Vengono pertanto proposti alcuni casi di studio, con riferimento alla Spagna e all’Italia, ritenuti significativi perché accomunati da un approccio integrato fra i settori turistico, del patrimonio culturale, dell’accessibilità, dei servizi, delle filiere agro-alimentari, in un’ottica di valorizzazione delle specificità locali per scenari innovativi di sviluppo. Le conclusioni sintetizzano le principali questioni chiave emerse e, senza pretesa di esaustività, prospettano possibili scenari futuri per le aree interne, nella convinzione che queste debbano avere una propria funzione strategica nei processi di sviluppo regionale in ottica di policentrismo territoriale, di rapporto equilibrato tra città, periferie rurali e aree interne, all’interno di ambiti strategici d’intervento trasversali sullo sviluppo urbano e territoriale.

2. NOGUERA, COPUS 2016; ESPON, *PROFECY - Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe* (Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest) Applied Research Final Report Version 07/12/2017, 2017.

3. PULTRONE 2013.

Una sfida comune: da aree marginali a laboratori di sviluppo locale sostenibile

Le aree interne, che coprono buona parte del territorio europeo, hanno subito a partire dal secondo dopoguerra un processo di costante marginalizzazione. Lontane dai servizi e dalle vie di comunicazione, costituiscono oggi un'emergenza europea, e non solo nazionale, per l'invecchiamento della popolazione e il basso livello di occupazione (fig. 1). Eppure esse possono essere laboratori privilegiati per sperimentare politiche innovative orientate ad affrontare le sfide globali e il cui successo dipende dalla capacità di inventare nuove opportunità creative, ricorrendo anche a forme di *green* e *circular economy* e alle dinamiche collaborative delle reti relazionali alla più ampia scala territoriale, con ricadute positive anche in termini occupazionali, laddove la valorizzazione rappresenta un fattore chiave per l'attrattività, per la competitività territoriale e per la qualità della vita e, al tempo stesso, le esigenze del turismo, della valorizzazione e del recupero possono interagire efficacemente.

Una risorsa importante di queste aree è data dai centri storici minori, con riferimento sia all'estensione territoriale che al valore del patrimonio, ampliando lo sguardo ai territori circostanti che vedono la presenza di altri piccoli nuclei insediativi e di importanti valori ambientali, paesaggistici e culturali. Questi costituiscono un patrimonio di valore inalienabile e inimitabile unico, espressione di una collettività che ne deve diventare garante e parte attiva nel processo di valorizzazione e accrescimento del capitale territoriale, da intendersi come vero e proprio *asset* collettivo costruito attraverso azioni di interazione, interdipendenza e sinergia di attori pubblici e privati⁴. È pertanto fondamentale che le politiche pubbliche superino il tradizionale approccio settoriale, pur necessario ma non sufficiente, a favore di un approccio integrale, più appropriato alla complessità contemporanea.

Di particolare interesse e meritevole di attenzione è il territorio della penisola iberica il quale, contenendo alcune delle aree più spopolate d'Europa, deve fare i conti un problema che affonda le sue radici nelle politiche di sviluppo del secolo scorso. Tra queste la *Serranía Celtibérica*, la zona più colpita dallo spopolamento, con centinaia di villaggi abbandonati disseminati in un deserto demografico che, in assenza di politiche per equilibrare la divisione rurale/urbana, ha subito un processo di disintegrazione dal quale stenta a riprendersi⁵. Con riferimento al quadro europeo,

4. BRAMANTI, SALONE 2009.

5. Quello della bassa densità di popolazione è uno dei problemi affrontati dall'Unione europea in materia di "rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale", come stabilito all'art. 174 del Trattato UE. Al proposito si sono definite due categorie per le "aree scarsamente popolate": meno di 8 ab/kmq e meno di 12,5 ab/kmq. Nella prima

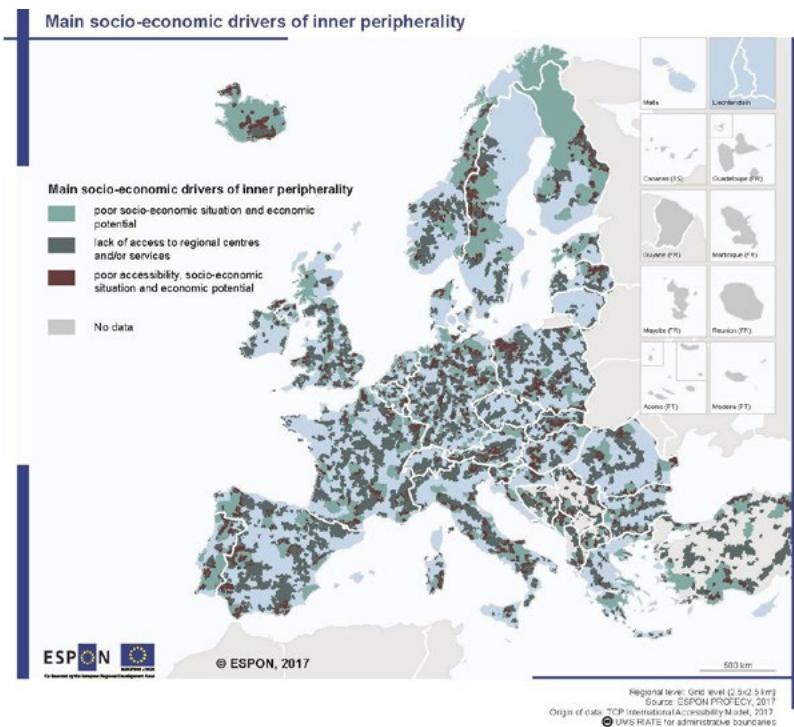


Figura 1. Le aree interne UE con i relativi *drivers* socio-economici di perifericità UE, <https://www.espon.eu/inner-peripheries-brief> (ultimo accesso 27 marzo 2020).

l'estrema situazione in cui si trova la *Serrania Celtibérica* l'ha portata ad avere, unico territorio in tutta la Spagna, un sostegno istituzionale per il contrasto allo spopolamento, nel 2015, dal Senato, Congresso di Spagna e Cortes di Aragona e nel 2017 dalla Generalitat Valenciana (fig. 2).

La *Serranía Celtibérica* è un'interregione che abbraccia le comunità autonome di Aragona, Castilla La Mancha, Castilla y León, Generalitat Valenciana e La Rioja. Occupa un territorio di 65.825 kmq,

rientrano Lapponia e Serrania Celtibérica; nella seconda vi ricade gran parte della Spagna dove il 3% della sua popolazione vive in 3.867 comuni e occupa il 47% del suo territorio. In Lapponia le cause dello spopolamento sono strutturali, e legate per lo più a condizioni climatiche estreme; ma la popolazione è giovane e riceve aiuti dall'UE dal 1994. In Spagna pesano per lo più l'assenza di azioni politiche specifiche: il territorio non popolato è "invisibile", con un alto indice di invecchiamento e assenza di popolazione giovane (BURILLO CUADRADO, BURILLO MOZOTA 2017; BURILLO CUADRADO, RUBIO TERRADO, BURILLO MOZOTA 2019).

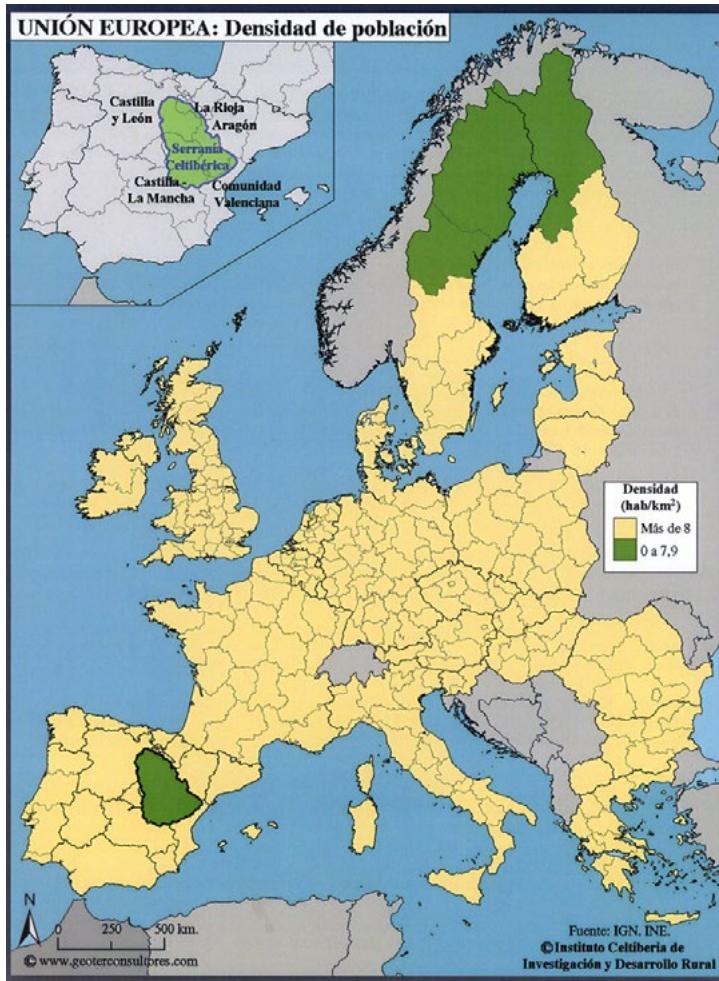


Figura 2. La *Serranía Celtibérica* è considerata la “Laponia spagnola” a causa dell’elevatissimo grado di spopolamento, come emerge anche dagli studi effettuati dalla Commissione degli Enti Locali del Senato spagnolo (da BURILLO CUADRARO, BURILLO MOZOTA, RUIZ BUDRÍA 2013, p. 20).

il doppio del Belgio o della Catalogna, con una popolazione pari a 475.149 abitanti (2016) e una densità di 7,22 ab/kmq, rispetto ai 92 ab/kmq in Spagna. Le cause dello spopolamento non sono naturali ma politiche, in quanto gli investimenti si sono concentrati sulle città dimenticando la campagna. L'esodo rurale inizia a metà del XX secolo, spinto dalle politiche della dittatura del generale Franco, che individua le grandi città e le regioni costiere come i principali siti di sviluppo economico. Da allora, le aree rurali hanno dovuto affrontare il problema cronico dell'invecchiamento della popolazione che gradualmente si estingue senza nuove generazioni per sostituirle⁶. Secondo l'Istituto Nazionale di Statistica spagnolo (INE) il problema è così diffuso che tra le 17 regioni del paese, solo Madrid, Isole Canarie, Isole Baleari, Murcia e Andalusia vedranno una crescita della popolazione nei prossimi quindici anni. La *Serrania Celtibérica*, oltre a essere una regione scarsamente popolata, è una regione montuosa e prevalentemente rurale remota, tre delle condizioni stabilite nel trattato UE per quei territori che dovrebbero ricevere fondi di coesione a causa dei loro relativi svantaggi vincoli geografici, debolezze strutturali, problemi di accessibilità e distanza dai centri servizi demografici e importanti⁷.

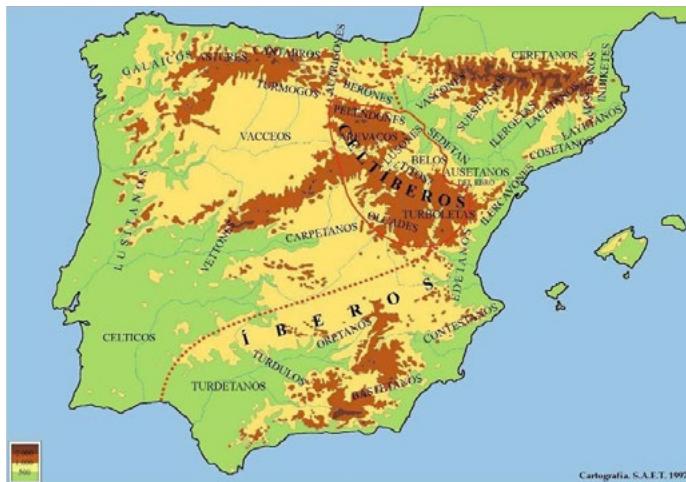
Nel 2007, il consiglio comunale di Calatayud commissiona al Centro per gli Studi Celtiberici di Segeda l'elaborazione della *Ruta Celtibérica*⁸, come quadro applicativo della legge sullo sviluppo del patrimonio rurale archeologico. La sua realizzazione permette di rendere visibile e far conoscere nel 2011 l'estrema situazione della popolazione dell'interregione del Sistema Iberico centrale, fino ad allora inosservato, poiché essa attraversa il territorio di confine delle comunità autonome di Aragona, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Generalitat Valenciana e La Rioja. Nel 2012 è stato finanziato il progetto I + D + i, esteso nel 2015 per sviluppare il progetto *Serranía Celtibérica*, entrambi coordinati dall'Università di Saragozza nel Campus di Teruel, con la partecipazione di diverse università e istituzioni, e finanziati dal Ministero dell'Economia e della Competitività e Fondi FESR⁹.

6. PINILLA, SÁEZ 2017.

7. BURILLO CUADRADO, BURILLO MOZOTA, RUIZ BUDRÌA 2013; BURILLO CUADRADO, RUBIO TERRADO, BURILLO MOZOTA 2019; *Informe de la Comisión Especial sobre la evolución demográfica de España*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, 360 de 1 de abril de 2019, http://www.senado.es/legis12/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_12_360_2732.PDF (ultimo accesso 5 aprile 2020); PINILLA, SÁEZ 2017.

8. *Ruta Celtibérica*. Documento para el reconocimiento como Ruta Cultural Europea por el Instituto Europeo de Itinerarios Culturales, <http://www.celtiberica.es/wp-content/uploads/2014/02/rutaceltiberica.pdf> (ultimo accesso 10 febbraio 2020).

9. Nel 2015, le dieci università con sede nella *Serrania Celtibérica* hanno firmato l' "Accordo di collaborazione tra le Università di Saragozza, Valladolid, Jaime I, Burgos, València, Castilla – La Mancha, Alcalá, National Distance Education, Politécnica de València e La Rioja per lo sviluppo sociale, Territorio economico e culturale della 'Serrania Celtibérica'", che costituisce la "Rete delle università" della Serrania Celtibérica (RUSC)", nominando ciascuna Università due rappresentanti



A sinistra, figura 3. Carta storica della penisola iberica nella quale è individuabile la *Celtiberia*, così denominata dalle fonti classiche in quanto occupata da popoli celtici o celtici pre-romani vissuti dalla fine dell'età del bronzo (intorno al XIII secolo a. C.), fino alla romanizzazione della Spagna (dal II secolo a.C al I secolo). Il progetto della *Ruta Celtiberica* mira a riconnettere e rivitalizzare questi territori a elevato indice di spopolamento (per gentile concessione di F. Burillo Mozota, 26 marzo 2020); a destra, figura 4. Il progetto della *Ruta Celtiberica* (da BURILLO CUADRADO, BURILLO MOZOTA, RUIZ BUDRIÀ 2013, p. 12).

Il documento per il riconoscimento della *Ruta Celtibérica* come itinerario culturale europeo mette in evidenza la ricchezza del patrimonio culturale che il percorso mette in rete attraversando territori ora spopolati in abbandono e per i quali si propone un legame virtuoso fra turismo culturale e sviluppo rurale sostenibile che contempla una dimensione territoriale che va oltre la dimensione amministrativa del singolo comune, richiede un approccio integrato e il coinvolgimento proattivo di tutti gli stakeholder territoriali (figg. 3-5).

che compongono la Commissione di *follow-up* delle università per lo sviluppo sociale, economico e culturale dei territori del Serrania Celtibérica. Per soddisfare gli scopi del suddetto Accordo, la Commissione di *follow-up*, in sessione tenutasi il 10 marzo del 2017, ha concordato sulla necessità di creare un *Interuniversity and Mixed Research Institute* come l'istituzione ideale per raggiungere gli obiettivi che le dieci università firmatarie si sono impegnate a perseguire (BURILLO CUADRADO, BURILLO MOZOTA 2017).

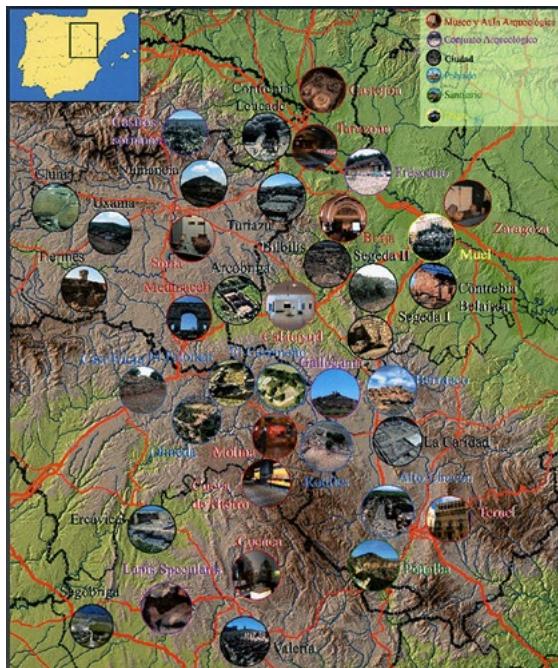


Figura 5. Il progetto territoriale della *Ruta Celtiberica* prevede sia la valorizzazione del patrimonio archeologico, storico-culturale e paesaggistico dei territori attraversati, sia la creazione di eventi in grado di attrarre un turismo di qualità. Nella immagine sono individuate le seguenti categorie di attrattori attraverso l'uso di colori, come da legenda: Museo e sala archeologica (rosso), sito archeologico (viola), città (nero), villaggio (azzurro), santuario (verde), diga (giallo) (da BURILLO CUADRARO, BURILLO MOZOTA, RUIZ BUDRÌA 2013, p. 8).

In Italia, le Aree Interne sono oggetto di una apposita Strategia (SNAI) avviata nel 2013 dal Ministero per la Coesione territoriale, sostenuta dai fondi SIE e dalle risorse nazionali. La dimensione del problema è evidente attraverso i dati che solo in parte riescono a esprimerne la complessità e le implicazioni sotto il profilo ambientale, economico e sociale: in queste aree vive circa un quarto della popolazione italiana, in un territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzato in oltre quattromila Comuni per lo più di meno di 5.000 abitanti¹⁰. I loro territori

10. Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020 Italia*, conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013, Roma, 2014, https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo_di_partenariato_sezione_1a_2017.pdf (ultimo accesso 10 marzo 2010); IFEL 2015; Materiali UVAL 2014.

I temi dello spopolamento e della disurbanizzazione sono stati approfonditi da chi scrive con riferimento al caso studio della Calabria, attraverso la ricerca *REC-Per una rete di Eco villaggi in Calabria. Formazione, ricerca, rigenerazione urbana e sostenibilità: un nuovo e diverso sviluppo per i centri minori* (responsabile scientifico M.A. Teti), i cui esiti sono pubblicati in TETI 2013.

hanno subito, a partire dagli anni Cinquanta dello scorso secolo, un processo di marginalizzazione che si è manifestato in termini d'intensi fenomeni di de-antropizzazione, ovvero di riduzione della popolazione sotto la soglia critica e invecchiamento demografico, riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale. Tale processo si è accompagnato alla progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi, espressione del diritto di cittadinanza¹¹.

Le 72 aree selezionate nell'ambito della SNAI comprendono 1.077 Comuni per 2.072.718 abitanti (dato al 2016) e interessano un territorio di 51.362 kmq. Il carattere fondamentale che connota le aree italiane, come fattore positivo, è la straordinaria varietà dei diversi sistemi locali sotto il profilo geografico, naturalistico-ambientale, socio-economico, culturale. A fronte di questa complessa e variegata realtà, il documento *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*¹², presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali – individua obiettivi generali distinti ma fra loro connessi: adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità; mettere in sicurezza il territorio; promuovere la diversità naturale e culturale; valorizzarne le risorse potenziali sottoutilizzate per innescare processi di crescita, offrendo così nuove opportunità di sviluppo – anche attraverso filiere produttive locali – e rendendo i territori più resilienti e attrattivi all'interno di una logica sistemica riguardante l'intero Paese. In tal modo si cerca di superare le numerose e frammentarie iniziative locali a macchia di leopardo attraverso interventi coordinati e con la partecipazione dei diversi attori territoriali, pubblici e privati. L'attivazione della SNAI ha previsto infatti l'individuazione di aree progetto, intese come sistemi locali intercomunali, ciascuno con una propria identità territoriale definita da caratteri sociali, economici, geografici, demografici e ambientali (fig. 6).

Un aspetto innovativo del processo è dato dal fatto che, prima di passare alla fase progettuale, ciascuna area-progetto selezionata ha elaborato una visione di medio-lungo termine, un documento di Strategia d'area, che contenga un'idea-guida trainante per indirizzare il cambiamento, nel quale siano previsti dei risultati attesi e misurabili, coerenti con gli obiettivi della suddetta Strategia e verificabili.

11. LUCATELLI 2016; TETI 2017; REYNAUD, MICCOLI 2018.

12. <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Sintesi-Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>; <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/conclusioni-ministri-seminario-aree-interne-roma/> (ultimo accesso 20 luglio 2019).

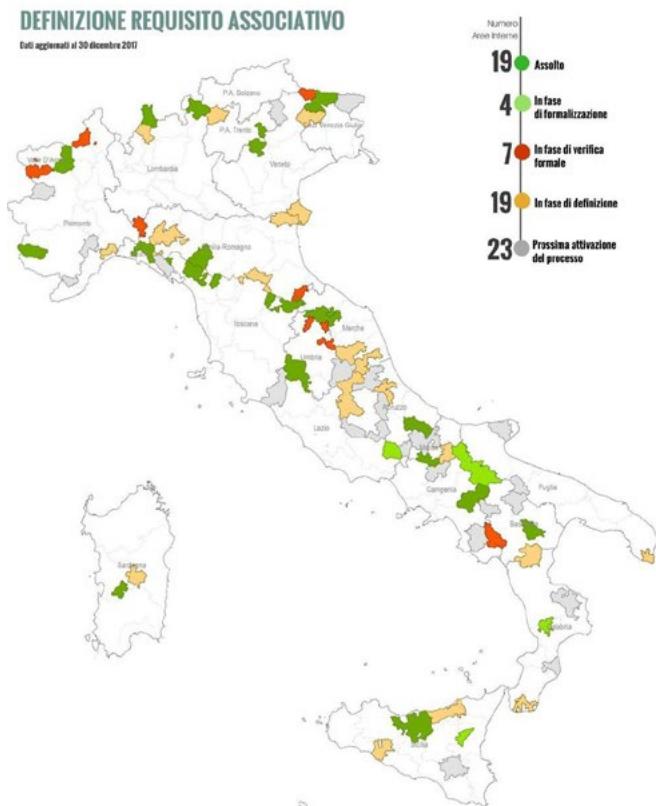


Figura 6. Quadro d'insieme relativo al pre-requisito associativo per le aree partecipanti alla SNAI, come illustrato nel documento che delinea il percorso per la costituzione della Strategia di area e descrive le attività di supporto (2017), monitoraggioprogetti.formez.it/Home/ScaricaProdotto/16011RO9/742 (ultimo accesso 2 aprile 2020).

Soltanto se le comunità locali diventano protagoniste, esprimendo e facendo propri risultati attesi, sarà possibile attivare l'innovazione e provocare il cambiamento necessario¹³. La Strategia di area costituisce sia la base per attuare gli interventi per mezzo di un Accordo di Programma Quadro (APQ), sia lo strumento per comunicare in modo comprensibile a tutti i cittadini i risultati attesi e le

13. STRATEGIA AREE INTERNE 2014; LUCATELLI 2016; Formez PA-Strategia Aree Interne, *Piano di azione a supporto della realizzazione del pre-requisito associativo per Area Interna*, 2018, monitoraggioprogetti.formez.it/Home/ScaricaProdotto/16011RO9/742 (ultimo accesso 2 aprile 2020).

azioni intraprese per conseguirli (e assicurarne trasparenza e verifica). Il documento e il percorso di condivisione tra Regione e Stato sono necessari per ottenere il sostegno finanziario (Programmi comunitari e Legge di Stabilità) e organizzativo della SNAI.

Altro aspetto significativo della Strategia Nazionale per le Aree Interne è quello relativo alle politiche di riqualificazione urbanistica ed edilizia, in quanto i temi della messa in sicurezza del territorio e degli insediamenti, della riqualificazione energetica e della rigenerazione dei borghi sono strettamente interconnessi, in quanto proprio in questi territori insiste una porzione significativa degli edifici antichi del Paese. In molte regioni, la SNAI si coniuga con le altre politiche territoriali in atto, quali la Strategia di sviluppo rurale e la Politica di sviluppo per la montagna.

Le aree pilota individuate nell'intera penisola si sono attivate per giungere all'elaborazione di una strategia d'area condivisa e numerosi sono gli APQ sottoscritti per la sua sperimentazione sul territorio. Si determinano così nuove geografie e relazioni fra centri minori, accomunati da obiettivi in linea con le politiche regionali di tutela e valorizzazione del territorio montano e collinare, rurale e forestale, e con l'esigenza di ottimizzazione dei livelli di governo attraverso il superamento della frammentazione, assicurando l'efficienza, la continuità dei servizi, l'efficacia, la razionalizzazione e la semplificazione delle politiche locali. Le minori dimensioni delle amministrazioni, o la localizzazione delle stesse, non escludono infatti la complessità del governo e della gestione dei processi, anzi, spesso aggiungono ulteriori difficoltà nell'esercitare le funzioni proprie¹⁴.

Fra queste è quella elaborata dai comuni dell'Area Interna Valchiavenna, in provincia di Sondrio, sulle Alpi – grandi riserve di biodiversità, economia e cultura –, e che esprime espressione la visione condivisa una comunità locale secondo la quale il territorio deve tornare a produrre valore, gli insediamenti e le attività devono riacquistare gli antichi equilibri con la natura e con gli ecosistemi prodotti dalle precedenti culture, per mezzo della evoluzione coerente di ambiente, attività umane, insediamento¹⁵ (fig. 7).

14. Gli aggiornamenti sulla SNAI – sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali – sono disponibili, oltre che sul sito della agenzia per la coesione territoriale, <https://www.agenziacoesione.gov.it>, ai seguenti links: <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/la-strategia-nazionale-per-le-aree-interne-e-i-nuovi-assetti-istituzionali/>; <https://www.ot11ot2.it/dfp-organismo-intermedio/progetti-nuovi-assetti-istituzionali-nella-strategia-nazionale-per-le-aree>; <http://focus.formez.it/content/strategia-nazionale-aree-interne-e-nuovi-assetti-istituzionali> (ultimo accesso 2 aprile 2020).

15. La Comunità Montana della Valchiavenna è riconosciuta come ente locale e unione di comuni, e coincide nei limiti amministrativi con l'area interna sperimentale Valchiavenna. I comuni che ne fanno parte sono: Campodolcino, Chiavenna, Gordona (recente la fusione per accorpamento del Comune di Menarola con Gordona), Madesimo, Mese, Novate Mezzola, Piuro, Prata Camportaccio, Samolaco, San Giacomo Filippo, Verceia e Villa di Chiavenna. Vedi Comunità Montana di

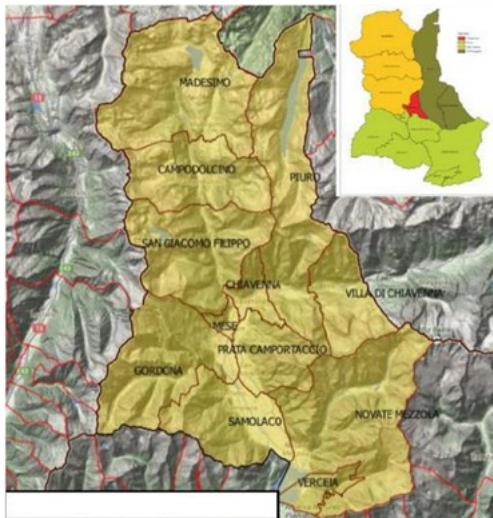


Figura 7. L'Area Interna della Valchiavenna individuata dalla SNAI (da Comunità Montana di Valchiavenna 2014, *Aree Interne. Valchiavenna 2020: a realtà periferica a polarità*, approvata con Delibera dell'Assemblea della Comunità Montana di Valchiavenna n. 13 del 13 agosto 2014, p. 1).

In particolare, con riferimento all'offerta turistica che, non ha saputo fino ad oggi strutturarsi in un disegno unitario, si propone l'idea di Valchiavenna come palestra diffusa a cielo aperto per tutti, in una logica aperta e inclusiva: una palestra che può essere frequentata da sportivi esperti nei suoi percorsi più impegnativi, dalle famiglie per quel che riguarda percorsi e sport più accessibili, da persone con disabilità in punti attrezzati adeguatamente. Si tratta di attività che necessitano di costanti manutenzioni e di una continua gestione del territorio, durante tutte le stagioni. Palestra a cielo aperto in grado di integrarsi efficacemente e mettersi in rete con gli attrattori presenti nella valle che, altrimenti, non sarebbero in grado di generare flussi turistici autonomamente (nuclei rurali, borghi storici, dimore residenziali, oltre al mosaico del paesaggio agrosilvopastorale) (fig. 8). Ambiti che devono essere attrezzati adeguatamente per l'accoglienza turistica (ospitalità diffusa mirata a target ben definiti, ristorazione, fruizione culturale, informazione turistica, servizi socio-sanitari per i turisti. Accanto agli interventi di recupero dei borghi diffusi e dei nuclei storici rurali, è necessario il rinnovamento delle strutture per adeguarle a elevati standard di qualità e alla visione di un realtà

Valchiavenna 2014, *Aree Interne. Valchiavenna 2020: a realtà periferica a polarità*, approvata con Delibera dell'Assemblea della Comunità Montana di Valchiavenna n. 13 del 13 agosto 2014.

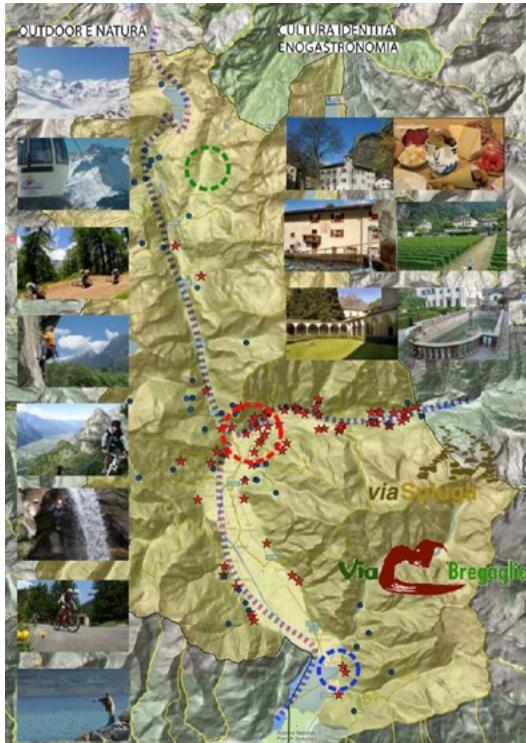


Figura 8. La Strategia d'Area della Valchiavenna punta alla valorizzazione integrata degli *assets* territoriali: cultura, identità, enogastronomia, da un lato, outdoor e natura dall'altro (Aree Interne Programmazione Comunitaria 2014-2020, *Preliminare di Strategia Valchiavenna 2020. Da realtà periferica a polarità turistica*, luglio 2015, p. 8).

attenta all'ambiente e al paesaggio, alla salute e al benessere delle persone nonché alla sua struttura e al suo paesaggio (fig. 9). Pertanto, il principio di qualità può essere leva di sviluppo locale e di competitività solo se riesce a uniformarsi a un livello elevato e completo dell'offerta da riferirsi alla totalità dell'esperienza turistica, includendo i fattori tangibili (accessibilità, accoglienza, ricettività, ristorazione) e gli elementi intangibili (ospitalità, convivialità, autenticità). Si tratta di componenti simultanei rispetto ai quali i territori e le comunità svolgono un ruolo centrale nella creazione del valore rispetto alla concretizzazione di modelli competitivi e di nuove filiere¹⁶.

16. Comunità Montana di Valchiavenna 2014; Aree Interne Programmazione Comunitaria 2014-2020, *Preliminare di Strategia Valchiavenna 2020. Da realtà periferica a polarità turistica*, luglio 2015; Accordo di programma quadro Regione Lombardia "AREA INTERNA - Valchiavenna", Roma, 29 Marzo 2017.



Figura 9. Il paesaggio della Valchiavenna, regione geografica alpina della Lombardia, in provincia di Sondrio, a nord del Lago di Como, <https://www.prochiavenna.it/> (ultimo accesso 20 marzo 2020).

Come in Valchiavenna, larga parte delle aree con Strategia approvata hanno individuato il turismo come opportunità di sviluppo, sebbene con differenti approcci e gradi di profondità, sulla base di priorità e scelte compiute dalle comunità locali. Molte aree mostrano difficoltà nell'individuare e definire modelli di gestione adatti alle caratteristiche del patrimonio locale, così come nell'organizzazione della *governance* turistica. Soprattutto nei casi in cui propongono la creazione di brand territoriali e l'istituzione di *Destination Management Organization* per territori che, non essendo sono destinazioni turistiche autonome, non posseggono forza, dimensione e massa critica per competere su un mercato globalizzato.

L'importanza del ruolo giocato dalle aree interne è pure sottolineata dal *Piano Strategico per il Turismo 2017-2022* (2017) che, assieme alle aree rurali e montane, ne riconosce il ruolo strategico per il miglioramento delle condizioni sociali ed economiche di questi territori, sostenendo parallelamente la destagionalizzazione e delocalizzazione dei flussi turistici di massa catalizzati dai principali poli dell'offerta nazionale¹⁷. Si tratta del riconoscimento di un ruolo importante per la capacità di innescare processi di sviluppo sostenibile che vedono nella conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e della biodiversità uno dei motori primari per il conseguimento di benessere sociale e opportunità di sviluppo¹⁸. E anche la Legge 158 del 2017, contenente *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni* è finalizzata a favorire il recupero dei piccoli centri in aree interessate a fenomeni di dissesto idrogeologico, decremento della popolazione residente, disagio insediativo inadeguatezza dei servizi sociali essenziali. Nello specifico, le risorse sono destinate al finanziamento di investimenti per la tutela dell'ambiente e beni culturali, la mitigazione rischio idrogeologico, la salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, la messa in sicurezza di infrastrutture stradali e istituti scolastici, la promozione e sviluppo economico e sociale, l'insediamento di nuove attività produttive, la progettazione e la realizzazione del sistema nazionale di ciclovie turistiche e per interventi per la sicurezza della circolazione ciclistica cittadina¹⁹.

17. MiBACT, PST 2017-2022. *Italia Paese per viaggiatori. Piano Strategico di sviluppo del Turismo*, INVITALIA, Roma, 2017, http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1481892223634_PST_2017_IT.pdf (ultimo accesso 22 marzo 2018).

18. Comitato di Coordinamento per i Borghi turistici italiani, *2017 Anno dei Borghi italiani*, ai sensi della direttiva n. 555 del 2 dicembre 2016 "2017 Anno dei Borghi Italiani", Roma, 15 dicembre 2017, <http://www.turismo.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/12/Documento-finale-Comitato-Borghi.pdf> (ultimo accesso 20 marzo 2018).

19. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2017/11/02/256/sg/pdf> (ultimo accesso 10 marzo 2020).

Considerazioni conclusive

Il percorso fin qui delineato, dopo aver evidenziato le principali problematiche riguardanti le aree interne che – pur con differenziazioni legate alle specificità dei contesti territoriali – riguardano l’intera EU, ha rivolto la sua attenzione alle politiche e alle opportunità che queste aree hanno per trasformarsi da aree periferiche marginali in nuove polarità territoriali in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di relazioni equilibrate fra aree urbanizzate e aree rurali. Si tratta di territori che si connotano per la presenza di centri storici minori, da non intendere come borghi in senso stretto ma a veri e propri “territori”, ricchi di *assets* ambientali e paesaggistici. Il recupero e la valorizzazione di questi insediamenti, identificati nella loro piccola dimensione e nella loro numerosa distribuzione, deve passare anche e soprattutto attraverso una messa in rete di altri nuclei, accomunati da una caratteristica fisica, dall’appartenenza a uno stesso territorio o da un’attività comune, perché le sfide comuni non possono essere affrontate singolarmente.

Anche se non esiste una singola manifestazione della perifericità in Europa, ma molteplici espressioni del fenomeno che dipendono dalla varietà di processi che influenzano i territori in modi diversi a seconda della varietà socioeconomica, geomorfologica e culturale delle diverse regioni²⁰, è ravvisabile un approccio comune nelle diverse strategie riguardo alle principali aree di azione così sintetizzabili: integrazione tra i beni culturali e ambientali presenti, per una gestione sinergica dell’offerta territoriale che diventi sempre più attrattiva e in grado di produrre occupazione nei settori imprenditoriali collegati; rigenerazione multifunzionale di centri storici e borghi, per una rivitalizzazione complessiva connessa al miglioramento dei servizi e per attrarre nuovi residenti; gestione sostenibile delle risorse naturali e dell’agricoltura. Con riferimento a quest’ultimo aspetto, bisogna considerare che le comunità rurali sono una ricchezza delle aree interne in quanto con le eccellenze agroalimentari contribuiscono a ridurre i rischi idrogeologici legati all’abbandono. L’agricoltura, assieme alla tutela attiva e al recupero dei paesaggi rurali, si configura come uno degli elementi fondanti di una strategia di sviluppo che colleghi ambiente, economia e turismo. Sul fronte della accessibilità e della mobilità, molte strategie incentivano i sistemi di mobilità alternativa assegnando centralità agli spostamenti pedonali e ciclabili, individuati come forme di mobilità lenta, proponendo ai turisti una fruizione dei percorsi e degli attrattori culturali che sia a basso impatto ambientale.

20. ESPON, *PROFECY - Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe* (Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest) Applied Research Final Report Version 07/12/2017, 2017.

È questa la logica che pervade le strategie in atto per le aree interne. I due casi di studio proposti, fra i pur numerosi presi in considerazione ed esaminati da chi scrive e per i quali si rimanda alla bibliografia, sono stati scelti perché particolarmente significativi e rappresentativi: in Spagna la *Serrania Celtibérica*, un territorio a bassissima densità demografica, come la Lapponia; in Italia la Valchiavenna, in zona alpina transfrontaliera dominata dalle valenze naturalistico-ambientali che possono costituire un driver per lo sviluppo se accompagnate dalla crescita del capitale “territoriale”. Capitale che racchiude un’ampia varietà di *assets* territoriali, materiali e immateriali, di natura pubblica e privata, i quali possono essere prodotti intenzionalmente (beni pubblici e privati, reti di cooperazione), forniti dalla storia (risorse naturali e culturali), tutti implicanti comunque un costo di manutenzione e controllo. Per questo è fondamentale rafforzare l’humus locale, far emergere e valorizzare le risorse endogene, economiche, fisiche e prioritariamente umane sulle quali puntare per azioni di valorizzazione e contestualmente di presidio dei territori. Altrettanto fondamentale che è che le politiche pubbliche superino il tradizionale approccio settoriale, pure utile, a favore di un approccio integrale, più appropriato alla complessità: politiche di sistema atte a coordinare le diverse politiche settoriali; che considerino il territorio come dimensione in cui si integrano le dimensioni ordinarie, economica, ambientale, naturalistica, paesaggistica insediativa, culturale e sociale; che si basino su principi/obiettivi integrati, ad esempio quelli di efficienza territoriale, qualità territoriale, identità territoriale, obiettivi coerenti con il principio EU di coesione territoriale²¹; che prevedano la definizione condivisa di “indicatori di risultato” per monitorare e valutare l’efficacia complessiva (diretta e indiretta) delle azioni attuative del Piano, da misurare in funzione della capacità di produrre i risultati attesi per gli obiettivi prefissati. Il cammino avviato è ancora lungo ma è indispensabile percorrerlo nella giusta direzione, perché se il contrasto allo spopolamento richiede investimenti importanti, ancor più gravosi potrebbero essere i costi ambientali, economici, sociali e culturali conseguenti al disinteresse e all’abbandono. Dalle aree interne si deve invece partire per sperimentare nuovi modelli di gestione e governo del territorio che tengano insieme sostenibilità, sussidiarietà e investimenti.

21. BRAMANTI, SALONE 2009.

Bibliografia

BRAMANTI, SALONE 2009 - A. BRAMANTI, C. SALONE, *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, Franco Angeli, Milano 2009.

BURILLO CUADRADO, BURILLO MOZOTA, RUIZ BUDRÌA 2013 - M.P. BURILLO, F. BURILLO, E. RUIZ BUDRÌA, *Serranía Celtibérica (España). Un proyecto de Desarrollo Rural para la Laponia del Mediterráneo*, Instituto Celtiberia de Investigación y Desarrollo Rural y Parque Arqueológico de Ségeda, Universitat de Zaragoza, Zaragoza (ES), 2013, <http://www.celtiberica.es/flipping/Serrania.pdf> (ultimo accesso 29 marzo 2020).

BURILLO CUADRADO, BURILLO MOZOTA 2017 - P. BURILLO CUADRADO, F. BURILLO MOZOTA, *Serranía Celtibérica Y La Visibilización De Las Zonas Españolas Desfavorecidas*, in F.L. BERROCAL ET ALII, *Analizando Lo Rural. Estrategias, análisis y buenas prácticas en materia de desarrollo rural e inmigración, integración de familias y personas en zonas poco pobladas*, Fundación Cepaim, 2017, pp. 17-30, http://cepaim.org/wp-content/uploads/2018/03/Monogr%C3%A1fico_Analizando-lo-Rural.marzo2018.pdf (ultimo accesso 9 marzo 2020).

BURILLO CUADRADO, RUBIO TERRADO, BURILLO MOZOTA 2019 - P. BURILLO CUADRADO, P. RUBIO TERRADO, F. BURILLO MOZOTA, *Estrategias frente a la despoblación de la Serranía Celtibérica en el marco de la política de cohesión europea 2021-2027*, in «Economía Agraria y Recursos Naturales», XIX (2019), 1, pp. 83-97.

CAPRIOTTI, CERQUETTI 2016 - G. CAPRIOTTI, M. CERQUETTI, *La valorizzazione del patrimonio culturale nei territori periferici. Un possibile approccio interdisciplinare applicato al caso di Mevale di Visso (MC)*, in «Il capitale culturale», XIII (2016), 13, pp. 421-465, <https://riviste.unimc.it/index.php/cap-cult/article/view/1357/1049> (ultimo accesso 9 marzo 2020).

COPUS, NOGUERA 2016 - A. COPUS, J. NOGUERA, *Le periferie interne. Che cosa sono e di quali politiche necessitano?*, in «Agriregionieuropa», XII (2016), 45, pp. 10-14, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/45/le-periferie-interne-che-cosa-sono-e-di-quali-politiche-necessitano> (ultimo accesso 2 aprile 2020).

IFEL 2015 - IFEL Fondazione ANCI, *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, Società Editrice Romana, 2015, https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/303_49140d30b741b7114e36bf56e049fe8c (ultimo accesso 3 aprile 2020).

LUCATELLI 2016 - S. LUCATELLI, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia*, «Agriregionieuropa», XII (2016), 45, pp. 4-10, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/45/strategia-nazionale-le-aree-interne-un-punto-due-anni-dal-lancio-della> (ultimo accesso 10 marzo 2020).

MANTINO, LUCATELLI 2016 - F. MANTINO, S. LUCATELLI (a cura di), *Aree Interne*, in «Agriregionieuropa», XII (2016), 45, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/issue/31/agrireregionieuropa-anno-12-ndeg45-giu-2016> (ultimo accesso 10 marzo 2020).

MATERIALI UVAL 2014 - Materiali UVAL, *A Strategy for Inner Areas in Italy: Definition, Objectives, Tools and Governance*, in «Materiali Uval Series» (2014), 31, http://www.agenziacoese.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne_ENG.pdf (ultimo accesso 10 marzo 2020).

PINILLA, SÁEZ 2017 - V. PINILLA, L.A. SÁEZ, *Rural Depopulation in Spain: Genesis of a Problem and Innovative Policies*, Informes CEDDAR 2017 - CEDDAR-Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales, *Rural Depopulation in*

Spain: Genesis of a Problem and Innovative Policies, in «Informative Ceddas»2017, 2, http://www.ceddar.org/content/files/articolof_398_02_Informe-SSPA1-2017-2-EN-GB.pdf (ultimo accesso 10 marzo 2020).

PULTRONE 2013 - G. PULTRONE, *Valorizzazione dei centri minori e turismo sostenibile per progetti innovativi di territorio*, in M.A. TETI (a cura di), *Spopolamento e disurbanizzazione in Calabria. Schedatura e strategie di rigenerazione urbana dei centri minori. Rete regionale degli ecovillaggi*, Iiriti, Reggio Calabria 2013, pp. 96-106.

PULTRONE 2015 - G. PULTRONE, *Turismo e centri urbani minori*, in *Città e territorio virtuale - Città, Memoria, Gente*, atti del IX congresso internazionale (Roma, 2-4 ottobre 2013), ArcAdiA - Archivio Aperto di Ateneo, Roma 2015, pp. 1362-1368.

REYNAUD, MICCOLI 2018 - C. REYNAUD, S. MICCOLI, *Lo spopolamento nei comuni italiani: un fenomeno ancora rilevante*, «EyesReg», VIII (2018), 3, <http://www.eyesreg.it/2018/lo-spopolamento-nei-comuni-italiani-un-fenomeno-ancora-rilevante/> (ultimo accesso 10 marzo 2020).

STRATEGIA AREE INTERNE 2014 - *Strategia Aree Interne, Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto" (utile ai cittadini, non ai progettisti)*, 2014, <http://www2.regione.abruzzo.it/xprogrammazione/docs/strategiaAreeInterne/Linee-Guida.pdf> (ultimo accesso 10 marzo 2020).

STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE 2016 - *Strategia Nazionale per le aree interne*, presentata al CIPE dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, Claudio De Vincenti, Roma, Dicembre 2016, <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/02/08/relazione-annuale-sulla-strategia-nazionale-per-le-areeinterne-4/> (ultimo accesso 18 marzo 2020).

TETI 2013 - M.A. TETI (a cura di), *Spopolamento e disurbanizzazione in Calabria. Schedatura e strategie di rigenerazione urbana dei centri minori*, Iiriti, Reggio Calabria 2013.

TETI 2017 - V. TETI, *Quel che resta. L'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli, Roma 2017.