

## **LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE (SNAI) E LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO TURISTICO PER LO SVILUPPO LOCALE<sup>1</sup>**

Oriana Cuccu, Francesco Silvestri\*

### **1. I prodromi**

Avviata nel 2012 su impulso di Fabrizio Barca, ai tempi Ministro per la Coesione Territoriale, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (di qui in avanti SNAI) propone un'azione mirata in favore dei piccoli comuni e delle aree rurali del Paese in forte declino demografico.

I passi iniziali di SNAI sono stati affidati ad un gruppo di esperti, che hanno mappato l'intero territorio nazionale, distinguendo tra aree centrali, aree cintura, aree intermedie, aree periferiche ed ultra-periferiche, sulla base della distanza di trasferimento da ognuna di esse ai luoghi di somministrazione di servizi peculiari per la cittadinanza (stazioni ferroviarie, scuole secondarie di secondo grado, ospedali con reparti specialistici).

Il quadro emergente è di un Paese con il 60% del territorio nazionale distante almeno 20' di mezzo di trasporto veloce (automobile o treno) da questi luoghi, un territorio che comprende 4.000 comuni, il 65% dei quali montani, e in cui vive il 23% della popolazione residente complessiva. Si tratta di aree caratterizzate da declino demografico e invecchiamento della popolazione, come conseguenza di rarefazione e progressivo allontanamento dei servizi. Questi territori, ribattezzati "Aree Interne", sono oggetto di una specifica strategia, finalizzata a recuperare condizioni di benessere e sviluppo tali da arrestarne il declino socioeconomico.

La SNAI è sperimentata in 72 aree pilota intercomunali in tutto il territorio nazionale, con la sola esclusione della Provincia Autonoma di Bolzano: 1.081 comuni, che coprono il 16,7% della superficie ed il 3,5% della popolazione nazionale (2,1 milioni di abitanti). Le 72 aree, individuate e perimetrare in collaborazione con le regioni e da queste ultime approvate, presentano in media 15 comuni, per una popolazione di circa 29.000 residenti ciascuna<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Questo contributo, presentato alla XVIII Edizione del Convegno Geoprogress "Giornate del Turismo", tenutasi a Napoli il 21-22 ottobre 2019, è una sintesi ed un aggiornamento del Capitolo 5.3 ("Il Turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del paese") degli stessi autori, contenuto in: Becheri E., Micera R., Morvillo A. (a cura di), 2019, Rapporto sul Turismo Italiano 2017-2018, Rogiosi, Napoli.

\* Oriana Cuccu, NUVAP - Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Francesco Silvestri, Invitalia e Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

<sup>2</sup> Le aree vanno dai tre comuni e 2.217 abitanti dell'Area Interna del Tesino (Provincia Autonoma di Trento) ai 34 comuni dell'Area Interna Alto Lago di Como e Valli del Lario (Lombardia). L'Area Interna più popolosa è però quella del Basso Ferrarese (Emilia-Romagna), con più di 53.000 residenti.

## 2. L'approccio metodologico

Una delle grandi novità di SNAI è l'approccio metodologico, con riferimento sia alla realizzazione delle strategie che alla loro futura attuazione e perpetuazione.

Il punto di partenza di SNAI è l'ipotesi che la conoscenza necessaria ai luoghi per superare la condizione di marginalità in cui si vengono a trovare è già disponibile nei luoghi stessi, ma al tempo stesso che le politiche destinate a tali luoghi sono spesso soggette a *lock-in* (David, 1985), all'azione depressiva di élite ed istituzioni estrattive (Acemoglu e Robinson, 2012; Barbera e Parisi, 2018) in grado di manipolare e piegare gli interventi di sostegno al mantenimento delle proprie rendite di posizione. Non è esente da questo processo nemmeno l'approccio *bottom up*, a lungo indicato dalla stessa Commissione Europea come strumento ideale per favorire l'emersione degli interessi locali (Sabatier, 1986). Di qui, la necessità sì di valorizzare la conoscenza locale (Natali, 2016), ma anche di forzare il cambiamento in aree soggette a *lock in* e rompere i circoli viziosi e le incrostazioni attraverso un intervento esogeno: è questa la logica dell'approccio *place based* (Barca, 2011), che prevede l'attivazione di uno o più esperti, esterni all'area di azione, chiamati a stimolare il dibattito sulle azioni da intraprendere, con atteggiamento anche conflittuale, assicurando l'eliminazione di qualsiasi asimmetria informativa.

Ruolo dell'esperto esterno non è, quindi, sostituirsi ai decisori locali, né indirizzarne l'operato, bensì operare affinché emergano dinamiche di cambiamento endogeno (Arrow, 1962), rispetto alla lunga storia di interventi ormai non più generativi, in quanto soggetti a *path dependance* (Liebowitz e Margolis, 1995).

La seconda innovazione di metodo introdotta da SNAI è la *governance* multilivello che essa adotta (Lucatelli e Tantillo, 2018), con il livello centrale che, oltre a istituire il nucleo di esperti chiamati a co-progettare con i territori le strategie, finanzia con le risorse della legge di Stabilità gli interventi su Salute, Istruzione e Trasporto pubblico; il livello regionale che indirizza parte dei fondi comunitari gestiti sulle Aree Interne, costruendo percorsi di premialità o di riserva sui bandi; il livello locale che, in partenariato, guida la definizione della strategia sulla base delle esigenze e delle criticità individuate dai sindaci, in quanto rappresentanti delle comunità locali.

Essendo realizzata in modalità di iniziativa pilota, SNAI è una sperimentazione da fare divenire politica ordinaria per le aree marginali, qualora tale sperimentazione si dimostri efficace. Per questo motivo, SNAI vede il coinvolgimento di MIUR, Ministero del Lavoro, Ministero della Salute, Ministero delle Politiche Agricole, e Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, chiamati ad assicurare la continuità degli interventi progettati all'interno della strategia locale e rivelatisi di successo, anche all'indomani del triennio di attuazione di SNAI.

Questo approccio metodologico innovativo è stato confermato dal 2012 ad oggi da tutti i Governi che si sono succeduti alla guida del Paese ed ha mosso l'interesse della Commissione Europea, che ha deciso di inserire il sostegno alle Aree Interne come priorità della Programmazione comunitaria 2012-2017, con riserva per esse del 5% del budget<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> [www.anciampania.it/fondi-strutturali-2021-2027-piccoli-comuni-e-aree-interne-avranno-15-miliardi/](http://www.anciampania.it/fondi-strutturali-2021-2027-piccoli-comuni-e-aree-interne-avranno-15-miliardi/), consultato il 28 ottobre 2019.

### 3. Il turismo nella SNAI

Pur lontane dai flussi principali di traffico, le Aree Interne sono già un luogo di offerta e destinazione turistica rilevante (Salvatore e Chiodo, 2016): il 53% delle strutture ricettive ed il 49% dei posti letto sono localizzate in area interna<sup>4</sup>, con una elevata presenza di aziende agrituristiche e residenze rurali (60% dei posti letto), rifugi e strutture di montagna (85% dei posti letto). A questo si aggiunge un patrimonio culturale ed ambientale composto da siti archeologici, borghi e pievi medievali, parchi letterari, aree protette (parchi nazionali, parchi regionali e siti della rete Natura 2000), beni e siti UNESCO - dai siti Patrimonio dell'Umanità alle Riserve della biosfera (MAB) - e giacimenti enogastronomici.

Limitandosi alle 72 aree pilota SNAI, questo patrimonio nel 2016 (ultimo anno completo disponibile) è stato meta di 4.828.580 arrivi e di 20.577.450 presenze turistiche (ISTAT 2016), in un intervallo che va dai quasi 395.000 arrivi e 2,05 milioni di presenze dell'Area Interna della Val di Sole (provincia Autonoma di Trento), agli appena 315 arrivi per 1.292 presenze registrate nell'Area Interna dell'Alta Murgia (Puglia). Oltre alla Val di Sole, superano il milione di presenze annue l'Area Interna del Contratto di Foce-Delta (Veneto) e l'Area Interna del Comelico, sempre in Veneto, centro di riferimento per il turismo invernale. I beni culturali a maggiore frequentazione sono invece Forte Bard (Area Interna Bassa Valle, Val d'Aosta), con 362.000 visite nel 2016, l'area monumentale di Orvieto (Area Interna Sud-Ovest Orvietano, Umbria), con 328.000 visite e il Santuario di San Gerardo Maiella (Area Interna Alta Irpinia) che ha raggiunto i 500.000 visitatori.

Come anticipato, SNAI chiede a ciascuna Area Interna di definire una Strategia territoriale collettiva, attraverso cui migliorare l'uso delle risorse (risorse naturali, patrimonio culturale, sapere locale), rafforzando i fattori di sviluppo locale ed aumentando in questo modo il benessere delle comunità locali. A ottobre 2019, le aree che hanno avviato il percorso che culminerà nella approvazione della Strategia da parte del Comitato Tecnico Aree Interne, dei Ministeri competenti e delle relative Regioni, sono 70 su 72 (97%).

Anche in ragione di un malessere socio-economico di lungo periodo, ulteriormente aggravato dalla crisi mondiale del 2008, non stupisce che tutte le Aree Interne abbiano individuato il turismo come opportunità di sviluppo (Perles-Ribes, et alia, 2017) sebbene con differenti approcci e gradi di profondità, a dimostrazione delle differenti priorità e scelte compiute dalle comunità locali: tra le aree dove il turismo è già parte importante dell'economia locale (Sud Ovest Orvietano, Casentino-Valtiberina in Toscana, Valchiavenna, Alta Valtellina, Alto Lago e Valli del Lario in Lombardia, Grand Paradis in Val d'Aosta), alcune hanno deciso di indirizzare la Strategia verso il rafforzamento del comparto, ma non manca chi (Bassa Valle, Alta Carnia in Friuli) ha deciso di orientarsi sul tema solo in parte, considerandolo già presidiato da altri programmi di finanziamento. Altri territori con economie turistiche meno sviluppate, hanno invece deciso di inserire il turismo tra gli *asset* importanti per il rilancio dello sviluppo locale, in affiancamento ad altri settori prioritari come la filiera agroalimentare o quella del legno (Matese in Molise, Antola-Tigullio in Liguria, Montagna Materana in Basilicata, Appennino Lombardo).

---

<sup>4</sup> Si intendono qui tutte le aree classificate in tal senso; se si considerano le sole 72 aree pilota in cui è sperimentata SNAI, l'offerta di posti letto è di 302.000 unità, pari al 6% del totale nazionale.

Un tratto comune a molte strategie è l'organizzazione di una offerta turistica eterogenea ed articolata, che - seguendo una dinamica ormai consolidata a livello mondiale (Garrod et alia, 2006; Tinsley e Lynch, 2001) - si attiva per unire molti segmenti sotto la etichetta comune di "turismo sostenibile", "turismo lento" o, più di recente, "turismo emozionale", che comprende la visita a laboratori artigiani di diverso tipo (trasformazione di beni agroalimentari, artigianato del legno e del cuoio, produzione di tessuti) con coinvolgimento diretto dei visitatori nelle attività manuali. Infine, in alcuni casi (Area Interna Grand Paradis in Valle d'Aosta, Area Interna della Spettabile Reggenza in Veneto) l'offerta intende specializzarsi sul segmento della "Accessibilità", ovvero la proposta di attività per categorie di turisti con gradi differenti di impedimento fisico.

In generale, si possono identificare due indirizzi a cui molte strategie turistiche delle aree si richiamano: per le aree a turismo maturo - tipicamente quelle alpine, ma anche l'Area interna del Basso Ferrarese, che sfiora il distretto turistico della costa emiliano-romagnola o il Contratto di Foce-Delta veneto, che come anticipato conta ogni anno circa 1,3 milioni di presenze grazie alla stagione balneare - l'obiettivo è di rinnovare il modello di offerta, puntando su nuovi segmenti o sulla destagionalizzazione dei flussi. Al contrario, per le aree in crescita o che si sono affacciate da poco sul mercato turistico, la SNAI è l'occasione per definire meglio gli indirizzi, esplorare nuovi segmenti e migliorare la qualità dell'offerta.

#### **4. Le criticità emerse**

L'esperienza maturata da quando SNAI è operativa consente di mettere a fuoco non poche criticità nella definizione delle strategie turistiche delle Aree Interne. Una delle principali, è la tendenza a focalizzare l'attenzione, e quindi il peso della strategia stessa, sull'offerta esistente, anziché definire con precisione il contesto, anche di concorrenza, in cui ci si muove e la domanda potenziale a cui rivolgersi.

Questo è particolarmente evidente nella visione dei beni culturali, inseriti all'interno delle strategie al fine del recupero e della loro rifunzionalizzazione, ma senza definire modelli di gestione adatti alle caratteristiche del patrimonio locale e tali da valorizzarne l'utilizzo sotto il profilo economico

L'organizzazione della *governance* turistica è anch'essa un aspetto critico delle strategie: molte Aree propongono la creazione di *brand* territoriali e la istituzione di una Destination Management Organization (Candela e Figini, 2010) per territori con dimensione e massa critica insufficienti a competere su un mercato affollato ed ormai globalizzato, con fruitori sempre più sofisticati e in grado di scegliere autonomamente tra le quasi infinite opzioni a disposizione (Natali, 2015). Per questo motivo, diviene fondamentale lavorare sull'integrazione con le destinazioni turistiche di livello regionale più prossime, studiando come innestarsi in quelle organizzazioni turistiche e rendersi visibili al loro interno, ad esempio attraverso la costituzione di un tavolo locale permanente o di una funzione associata di gestione e valorizzazione turistica tra i comuni del partenariato (è questo il caso dell'Area Interna Terre Sicane, in Sicilia).

Lo stesso sforzo di interazione, al momento ancora piuttosto debole o frammentario, va realizzato nei confronti di altri settori, dai trasporti all'agricoltura, dalla formazione al sociosanitario, ricercando connessioni utili a produrre quegli effetti permanenti di consolidamento dello sviluppo turistico utili allo sviluppo rurale *tout court* (Romeiro e Costa, 2009). In questo, emerge un'ulteriore criticità insita in SNAI e verificatasi

anche in precedenti programmi di progettazione integrata territoriale: il fatto, cioè, che molti programmi di finanziamento, siano stati ideati con una rigida enfasi settoriale. È questo il caso dei fondi strutturali dell'Unione Europea (FESR e PSR in particolare), ovvero proprio quelli destinati supportare le azioni di sviluppo locale all'interno di SNAI, che finiscono così per riprodurre quella stessa logica ristretta (le azioni per il turismo, le azioni per i beni culturali, le azioni per lo sviluppo agricolo, ...) che con SNAI si intendeva superare.

Le aree che si sono mostrate più coese e che hanno maggiormente aperto al dialogo, sia istituzionale che territoriale, la definizione della strategia, si sono rivelate anche quelle che hanno superato meglio le precedenti criticità.

## 5. Conclusioni

A circa sette anni dalla sua inaugurazione, SNAI ha ormai evidenziato diversi elementi significativi, per quanto concerne lo sviluppo turistico delle aree interne: la centralità del fattore umano, in particolare di giovani motivati, da coinvolgere nello sviluppo delle progettualità e da sostenere nella capacità di fare sistema e creare reti. In molte delle 72 Aree Interne accompagnate, trova spazio la nuova modalità della cooperativa di comunità, purtroppo ancora non definita con precisione a livello legislativo, strumento che si colloca all'intersezione tra mercato e sociale, in grado di coniugare animazione della comunità, somministrazione di servizi di base e attività imprenditoriale, nella maggior parte dei casi di dimensione turistico-ricettiva (Teneggi, 2018).

Un altro concetto rilevante emerso è quello della restituzione alle comunità locali degli spazi disponibili e non utilizzati opportunamente valorizzati, attribuendo ad essi un nuovo valore d'uso, sostenendo la capacità di progettazione e sviluppando nuovi modelli di gestione anche attraverso l'applicazione o adattamento di modelli esistenti. In abito turistico, questo si traduce nelle iniziative di recupero di case inutilizzate nei borghi per iniziative di "albergo diffuso" nella Montagna Materana (Basilicata), per la creazione di laboratori e "case d'artista" nell'Area Interna dell'Appennino Basso Pesarese e Anconetano (Marche) o nel recupero della rete di ex-caselli ferroviari come luoghi di posta per escursionisti in Appennino Lombardo (Lombardia).

Infine, il terzo concetto cardine che emerge dalle strategie è quello di "esperienzialità", come bisogno espresso oggi dalla domanda turistica, specialmente nelle aree rurali (Sharpley e Jepson, 2011): serve raccontare storie originali e distintive dei luoghi, far entrare in relazione abitanti e visitatori, porre nuova attenzione ai bisogni del pubblico attraverso l'attivazione di percorsi di *audience development* e attivare nuove economie e relazioni, non puntando solo su cultura e turismo, ma coinvolgendo anche altri settori come agricoltura e artigianato.

## Bibliografia

- Acemoglu D., Robinson J. (2012), *Why Nations fail?*, New York, Crown Publishing.
- Arrow K., The Economic Implications of Learning by Doing, *Review of Economic Studies*, 29.
- Barbera F., Parisi T. (2018), Gli innovatori sociali e le aree al margine, (a cura di) De Rossi A., *Riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli.

- Barca F. (2011), *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, Regional Outlook, Paris, OECD.
- Candela G., Figini P. (2010), *Economia del turismo e delle destinazioni*, Milano, McGraw-Hill Italia.
- David P. A. (1985), Clio and the Economics of QWERTY, *The American Economic Review*, 75/2.
- Garrod B., Wornell R., Youell R. (2006), Reconceptualizing rural resources as countryside capital: The case of rural tourism, *Journal of rural studies*, 22/1.
- Liebowitz S. J., Margolis S. E. (1995), Path Dependence, Lock-in, and History, *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11/1.
- Lucatelli S., Tantillo F. (2018), La Strategia Nazionale per le Aree Interne, (a cura di) De Rossi A., *Riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli.
- Natali A. (2016), *Aree interne. I luoghi di intervento. Un'analisi che assomigli a un'inchiesta*, *Agriregionieuropa*, 12/45.
- Natali A. (2015), *Cercando Pisanello. I nuovi viaggiatori e le vocazioni ai luoghi*, *Territorio*, 74.
- Perles-Ribes J. F., Ramón-Rodríguez A. B., Rubia A., Moreno-Izquierdo L. (2017), Is the tourism-led growth hypothesis valid after the global economic and financial crisis? The case of Spain 1957-2014, *Tourism Management*, 61.
- Romeiro P., Costa C. (2009), *The potential of management networks in the innovation and competitiveness of rural tourism: a case study on the Valle del Jerte (Spain)*, *Current Issues In Tourism*.
- Sabatier P. A. (1986), Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of Public Policy*, 6/1.
- Salvatore R., Chiodo E. (2016), Aree interne e tourism transition: nuove pratiche turistiche e riorganizzazione dell'offerta in funzione della rivitalizzazione, *Agriregionieuropa*, 12/45.
- Sharpley R., Jepson D. (2011), Rural tourism: A spiritual experience?, *Annals of Tourism Research*, 38
- Tinsley R., Lynch P. (2001), Small tourism business networks and destination development, *Hospitality Management*, 20.
- Teneggi G. (2018), *Cooperative di comunità: fare economia nelle aree interne*, (a cura di) De Rossi A., *Riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli.