

University of Groningen

## Coerenza tra le pratiche di pianificazione e il capitale territoriale nelle strategie di sviluppo turistico per le aree interne italiane

Mantegazzi, Daniele; Pezzi, Maria Giulia; Punziano, Gabriella

*Published in:*

Meridiana : rivista di storia e scienze sociali

*DOI:*

[10.23744/4258](https://doi.org/10.23744/4258)

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Mantegazzi, D., Pezzi, M. G., & Punziano, G. (2021). Coerenza tra le pratiche di pianificazione e il capitale territoriale nelle strategie di sviluppo turistico per le aree interne italiane. *Meridiana : rivista di storia e scienze sociali*, 102(3), 143-169. <https://doi.org/10.23744/4258>

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



---

Coerenza tra le pratiche di pianificazione e il capitale territoriale nelle strategie di sviluppo turistico per le aree interne italiane

Author(s): Daniele Mantegazzi, Maria Giulia Pezzi and Gabriella Punziano

Source: *Meridiana*, 2021, No. 102 (2021), pp. 143-170

Published by: Viella SRL

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.2307/27111419>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact [support@jstor.org](mailto:support@jstor.org).

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

*Viella SRL* is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Meridiana*

# Coerenza tra le pratiche di pianificazione e il capitale territoriale nelle strategie di sviluppo turistico per le aree interne italiane\*

di Daniele Mantegazzi, Maria Giulia Pezzi, Gabriella Punziano

*Coherence between planning practices and territorial capital in tourism development strategies for Italian's Inner Areas*

The structural development policies of the last decade see the fundamental opposition between spatially-blind strategies and place-based interventions. This article aims at contributing to the current debate on this topic by analyzing the results of decision-making processes related to the implementation of the National Strategy for Inner Areas (SNAI) considering a specific planning sector: tourism. In particular, the discursive and narrative practices emerging in the planning documents of tourism strategies have been analyzed to identify the elements of coherence between the planning practices – based on the knowledge of the territorial capital – and the actual territorial capital.

KEYWORDS: PLACE-BASED DEVELOPMENT; SPATIALLY-BLIND APPROACH; NARRATIVE POLICY ANALYSIS; ITALIAN NATIONAL STRATEGY FOR INNER AREAS

## 1. Introduzione

Le politiche strutturali di sviluppo dell'ultimo decennio vedono la fondamentale contrapposizione tra strategie *spatially-blind* e interventi *place-based*. Le politiche progettate secondo il primo approccio non considerano esplicitamente lo spazio<sup>1</sup>, ignorando di conseguenza come il capitale territoriale dei luoghi possa indirizzare in modo eterogeneo i processi di sviluppo locale. Al contrario, gli interventi che adottano una strategia *place-based* pongono al centro le caratteristiche specifiche dei luoghi, come istituzioni, convenzioni sociali, e dotazione di risorse<sup>2</sup>.

\* Il lavoro che si presenta deve essere considerato frutto delle riflessioni congiunte dei tre autori, così come emerge dall'introduzione e dalle sezioni conclusive. Daniele Mantegazzi e Maria Giulia Pezzi hanno contribuito insieme alle sezioni 2 e 3 mentre Gabriella Punziano, è autrice della sezione 4.

<sup>1</sup> World Bank, *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank, Washington DC 2009.

<sup>2</sup> F. Barca, P. McCann, A. Rodríguez-Pose, *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, in «Journal of Regional Science», 52, 2012, pp. 134-52.

Questo saggio contribuisce all'attuale dibattito sul tema analizzando i risultati dei processi decisionali relativi all'implementazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (d'ora in poi Snai). Si tratta di una strategia di sviluppo locale lanciata dal governo italiano nel 2012 e costruita sull'applicazione di interventi comunitari *place-based*<sup>3</sup> votati all'aumento del benessere e al miglioramento dell'accesso ai servizi essenziali nelle cosiddette «aree interne», ovvero aree situate distanti dai centri urbani e dai servizi. Una delle soluzioni che spesso emerge dai documenti politici prodotti all'interno dello Snai, è una transizione verso un'economia maggiormente basata sul turismo<sup>4</sup>. Da un punto di vista teorico<sup>5</sup>, gli studi sull'integrazione di un'economia basata sul turismo nelle politiche di sviluppo regionale analizzano la transizione turistica nelle aree periferiche seguendo due filoni: uno che vede la crescita del turismo come principale fattore scatenante per lo sviluppo locale, e uno che considera il turismo come solo uno dei possibili elementi all'interno di politiche di sviluppo più diversificate. Da un punto di vista empirico, con questo studio si intende sviluppare un'analisi delle pratiche discorsive e narrative rintracciabili nei documenti di pianificazione delle strategie per il turismo nel contesto della Snai. Ciò permette di identificare gli elementi di coerenza della pratica di pianificazione con la conoscenza dei territori su cui si progetta, dovendo fare i conti con un *frame* normativo fatto di opzioni e indirizzi ben precisi. Inoltre, i risultati di questa analisi aiutano a riflettere su quale sia, e se sia rintracciabile in questa esperienza di programmazione, la strategia turistica regionale più opportuna per favorire lo sviluppo locale.

Con questo obiettivo si propone un'analisi del contenuto dei documenti di pianificazione prodotti da 59 delle aree interne che sono state selezionate per partecipare alla strategia, ovvero le aree che nel 2020 risultano aver completato la fase di progettazione preliminare e che hanno avviato o si accingono ad avviare la fase di attuazione della strategia (fatta eccezione per due aree terremotate che hanno ottenuto la possibilità di passare direttamente alla proposta di una strategia d'area). L'analisi qui presentata ambisce a interconnettere due piani: 1. una prospettiva teorica di stampo politico-

<sup>3</sup> F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli. *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in «Materials UVAL», 31, 2014, [http://territori.formez.it/sites/all/files/strategia\\_nazionale\\_per\\_le\\_aree\\_interne\\_definizione\\_obiettivi\\_strumenti\\_e\\_governance\\_2014.pdf](http://territori.formez.it/sites/all/files/strategia_nazionale_per_le_aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf).

<sup>4</sup> R. Salvatore, E. Chiodo, A. Fantini, *Tourism transition in peripheral rural areas: Theories, issues and strategies*, in «Annals of Tourism Research», 68, 218, 2018, pp. 41-51.

<sup>5</sup> *Handbook of Local and Regional Development*, eds. A. Pike, A. Rodriguez-Pose and J. Tomaney, Routledge, London 2010.

logico, antropologico e regionalista, focalizzata sullo studio dei significati, delle concettualizzazioni – dunque delle narrative emergenti dai processi di pianificazione – e dei modelli di implementazione della politica di sviluppo locale nelle aree interne; 2. una prospettiva empirica, basata sugli strumenti della statistica multidimensionale e testuale per rilevare direttamente dai documenti analizzati la razionalità delle *policy* pianificate.

L'interconnessione dei due piani seguirà una strategia di ricerca mista che consente di risolvere non solo l'esigenza di fornire diverse prospettive di ricerca sull'argomento trattato, ma altresì si pone come obiettivo quello di fornire risultati realmente integrati tra i diversi output di conoscenza prodotti per colmare i principali limiti esperiti dall'attuale dibattito sulla pianificazione dello sviluppo del turismo nelle aree periferiche e rurali offrendo una prospettiva innovativa. Il saggio è strutturato come segue: la prima sezione, paragrafo 2, introduce il caso studio Snai e gli elementi per la comprensione di strategie *place-based* guidate dalla comunità locale. I paragrafi 3 e 4 si concentrano sull'analisi suddivisa in tre fasi dei documenti di pianificazione prodotti dalle 59 aree considerate: 1) l'identificazione di diversi tipi ideali di politiche per il turismo; 2) un'indagine sulla possibilità di attuazione delle strategie proposte nelle aree interne; 3) una proposta di classificazione delle strategie per lo sviluppo turistico. Infine, nelle conclusioni si risponde alla domanda se e in che modo le strategie turistiche pianificate dalle 59 aree siano coerenti con il più ampio quadro politico *place-based* della Snai.

## 2. Il case background: la Strategia Nazionale per le Aree Interne

Il territorio italiano è caratterizzato da un sistema di regioni in cui aree metropolitane, rurali e periferiche sono strettamente interconnesse da una solida rete di relazioni. Questi legami hanno avuto origine non solo grazie alla vicinanza geografica, ma anche attraverso la condivisione di servizi, mercati e risorse economiche e culturali.

Riconoscendo l'esistenza di grandi disparità tra le aree urbane e le proprie periferie di riferimento, il ministro per la Coesione territoriale ha lanciato nel 2012 la Strategia Nazionale per le Aree Interne Italiane (Snai), una strategia di sviluppo volta a trovare un approccio integrato per la creazione di una serie di politiche di intervento mirate a migliorare la qualità della vita degli abitanti delle aree interne, periferiche e meno accessibili. Il primo passo verso la definizione degli obiettivi e dei meccanismi della strategia è stato la costruzione di un modello di analisi che permettesse di identificare le aree che sarebbero state oggetto di intervento. Partendo dalla definizione secondo

cui le aree interne italiane sono aree dalla straordinaria ricchezza ambientale e paesaggistico-culturale seppure collocate ad una considerevole distanza da centri di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità), queste aree sono state identificate sull'attributo di distanza da centri urbani (misurata in termini di tempo di viaggio – tra 20 e 75 minuti), piuttosto che basata sulla selezione di specifici parametri demografici<sup>6</sup>.

Lo *screening* del territorio italiano, secondo questi parametri, ha portato all'identificazione di 4.261 comuni che possono essere definiti come aree interne<sup>7</sup> (corrispondenti ai gradi di perifericità D, E ed F in Figura 1), i quali coprono il 60% della superficie nazionale e dove vive il 23% della popolazione italiana<sup>8</sup>. Le aree interne, pur essendo periferiche, coinvolgono pertanto una parte non marginale del territorio italiano e una elevata percentuale della sua popolazione, il che rende la Snai particolarmente attuale in termini di aumento dell'inclusività e accesso ai diritti di cittadinanza.

Il carattere innovativo della Snai, se confrontato con le politiche precedentemente adottate in Italia, si basa su un *mix* di approcci *top-down* e *bottom-up* allo sviluppo locale: il primo vede il livello nazionale coinvolto nella preselezione delle aree progetto e la predisposizione di linee guida generali per la strategia; il secondo vede le istituzioni e gli attori locali coinvolti attivamente nella stesura dei piani di sviluppo per i loro territori.

Il raggiungimento degli obiettivi principali della strategia (riduzione del declino demografico e della disoccupazione, e aumento dell'uso del capitale territoriale) è perseguito attraverso due tipi di azioni: l'adeguamento di quei servizi essenziali ora percepiti come insufficientemente accessibili e l'implementazione di progetti di sviluppo locale e territoriale<sup>9</sup>. Gli interventi di sviluppo territoriale possono essere definiti in una strategia integrata che riguarda uno o più dei seguenti temi: protezione del territorio e valorizzazione delle risorse naturali e culturali (turismo); implementazione di sistemi agro-alimentari; salvaguardia del *know-how* tradizionale e dell'artigianato; incentivazione all'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili. Partendo da questi temi, questo lavoro analizza la dimensione del turismo nella sua trattazione in una fase specifica

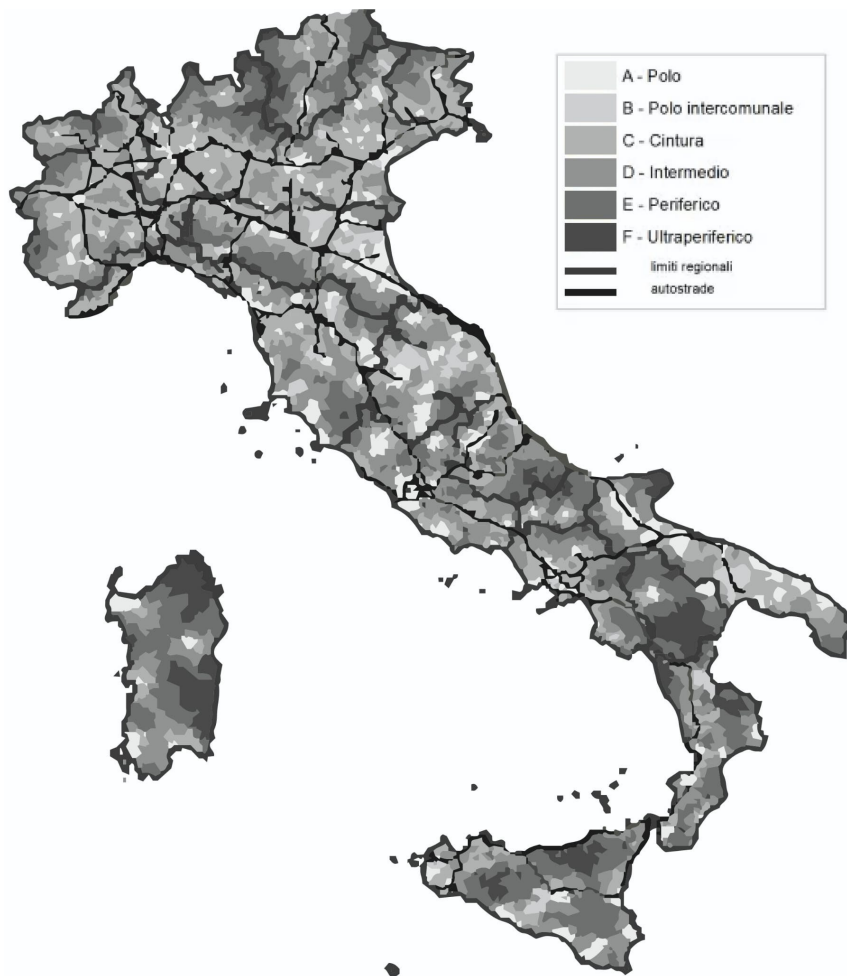
<sup>6</sup> Per un'analisi del concetto di distanza applicato alla Snai si veda M.G. Pezzi, G. Punziano, *La categoria di «distanza» come proxy delle questioni ruralità, perifericità e sviluppo locale nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*, in «Sociologia e Ricerca Sociale», 20, 2017, pp. 167-92.

<sup>7</sup> Fondazione IFEL, *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, 2015, <http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4650-i-comuni-della-strategia-nazionale-aree-interne-prima-edizione-2015>.

<sup>8</sup> <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>.

<sup>9</sup> S. Lucatelli, *La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne*, in «Territorio», 74, 2015, pp. 80-6.

Figura 1. Mappa della perifericità dei comuni italiani secondo i parametri Snai (le aree interne italiane corrispondono alle categorie D, E ed F).



Fonte: elaborazione su dati del ministero della Salute, dell'Educazione e Rete Ferroviaria Italiana).

della strategia, quella di redazione del *preliminare di strategia*. Infatti, seguendo la logica della Snai, la progettazione delle aree coinvolte dalla strategia segue tre fasi alle quali corrisponde la redazione di uno specifico documento: 1. una *bozza di strategia*, contenente la proposta di idee guida risultanti da una prima rifles-

sione sulle risorse del territorio, i principali attori e interlocutori e sulla capacità di visione per lo sviluppo locale; 2. un *preliminare di strategia*, comprendente l'analisi delle risorse già disponibili e la profilazione delle strategie di azioni da implementare per favorire lo sviluppo di lungo termine; 3. una *strategia d'area*, indicante le azioni specifiche, i risultati attesi e gli indicatori di risultato su cui basare l'accordo formale, funzionale all'attuazione locale della strategia e all'assegnazione dei fondi.

La scelta di analizzare i preliminari di strategia è giustificata dal fatto che questi contengono la prima riflessione sistematizzata sul livello delle risorse esistenti e sulle azioni possibili da intraprendere. Inoltre, questi documenti tengono in considerazione le linee guida nazionali per gli interventi finanziabili. Quindi, trattandosi di una strategia concertata da attori della scena politica locale, è proprio in questi documenti che è possibile rintracciare il livello di conoscenza delle risorse esistenti, e così identificare la capacità di ragionamento di questi stessi attori sulle migliori opzioni di sviluppo perseguibili nel lungo periodo, tenuto conto del duplice ruolo delle linee guida nazionali che, se da un lato possono provocare un indubbio effetto gabbia<sup>10</sup> rispetto alle opzioni portate in campo, dall'altro facilitano la stesura dei documenti, offrendo esempi di opzioni di *policy* perseguibili.

### 3. Politiche di sviluppo turistico nel quadro Snai

Come anticipato, la Snai individua lo sviluppo turistico tra le opzioni percorribili al fine di favorire lo sviluppo locale. Dalla preliminare disamina dei documenti di programmazione prodotti dalle 59 aree considerate, si evince che quasi tutte hanno proposto una serie di interventi legati al turismo. Per questo motivo, applicando un'analisi del contenuto alle sezioni in cui si discute di questi interventi è stato indagato il modo in cui gli strumenti politici influenzano le possibili scelte dei tipi di turismo da incentivare e dei percorsi di sviluppo desiderati, sia in termini di *policy-making* sia di *policy-design*.

Analizzando congiuntamente anche i testi delle linee guida della Snai per indirizzare le strategie locali sul turismo, in questa sezione si considera il parallelo tra gli orientamenti normativi e i percorsi di sviluppo desiderati, pianificati e narrati nei preliminari. Successivamente queste narrazioni sono confrontate con i livelli di sviluppo di partenza delle aree coinvolte nella progettazione, consentendo di ragionare anche in termini di coerenza tra i desiderata e i percorsi realmente perseguibili nelle aree su cui insiste la pianificazione.

<sup>10</sup> Pezzi, Punziano, *La categoria di «distanza»* cit., pp. 167-92.



Entrando nello specifico dell'analisi proposta, i vincoli imposti alla pianificazione locale delle strategie turistiche della Snai sono contenuti nel documento pubblicato dal ministero dei Beni culturali, attività culturali e turismo<sup>11</sup> (d'ora in poi Mibact) nel 2016. Questo ha fornito un elenco di linee guida per i territori afferenti alla Snai, con l'obiettivo di aiutare gli attori e le istituzioni locali a inquadrare meglio le loro proposte di percorso di sviluppo turistico. Il punto di partenza è il riconoscimento che il turismo nelle aree interne italiane gioca ancora un ruolo marginale, nonostante la ricchezza del patrimonio materiale e immateriale e dei beni culturali disponibili. Di conseguenza, il documento invita i pianificatori locali a riflettere su tre elementi di base: 1. *Omogeneità vs. Diversità*: le aree coinvolte dal progetto sono caratterizzate da estrema diversità e varietà interna. Pertanto, le linee guida esprimono la necessità di identificare le reali vocazioni di questi territori, che potrebbero portare allo sviluppo di specifici prodotti turistici e che potrebbero anche favorire collaborazioni tra diversi comuni nella stessa area; 2. *Domanda di turismo esistente e potenziale*: in molti casi le aree interne hanno il vantaggio di poter selezionare da zero le nicchie turistiche che meglio rispecchiano i loro bisogni, al fine di aumentare l'efficacia delle strategie proposte, quindi puntando su risorse preesistenti o sulla creazione e il consolidamento di nuove; 3. *Integrazione dei servizi turistici e di ospitalità con i servizi essenziali* rivolti alla comunità locale, in particolare per quanto riguarda la mobilità, per cui l'enfasi dovrebbe essere rivolta all'integrazione degli interventi basati sul turismo con altri aspetti dello sviluppo locale, nonché con i servizi essenziali, cioè la mobilità interna e il trasporto pubblico.

Tuttavia, passare da un'economia prevalentemente rurale ad una specializzazione basata sul turismo non è un processo semplice, poiché implica sperimentazione, processi di apprendimento, nuove funzionalità, nuove politiche, regolazioni e riconfigurazioni<sup>12</sup>.

Questi appena delineati, sono tutti elementi che possono aiutare a costruire uno spazio teorico in cui inserire le strategie di sviluppo per il turismo prodotte nell'ambito della Snai sulla base delle caratteristiche specifiche delle narrative utilizzate. Tuttavia, per distinguerne adeguatamente le caratterizzazioni è opportuno dapprima richiamare i principali dibattiti sullo sviluppo regionale che sono presenti in letteratura e che sottendono il processo di programmazione locale che si sta indagando.

<sup>11</sup> Mibact, *Linee Guida per la Strategia Nazionale per le Aree Interne*, 2016, [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Documenti\\_di\\_lavoro/Linee\\_guida\\_Mibact\\_v05122016.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_Mibact_v05122016.pdf).

<sup>12</sup> F. Randelli, P. Romei, M. Tortora, *An evolutionary approach to the study of rural tourism: The case of Tuscany*, in «Land Use Policy», 38, 2014, pp. 276-81.

*I principali dibattiti in letteratura sullo sviluppo regionale: spatially-blind vs. place-based*

L'implementazione della Snai richiede di prestare particolare attenzione a due elementi: gli spazi (e i luoghi) dovrebbero essere centrali in questo tipo di pianificazione e progettazione, e lo sviluppo dovrebbe essere incentrato sulle persone. Di conseguenza, la strategia alla base della Snai può essere definita come un approccio *place-based* allo sviluppo regionale<sup>13</sup>. Pertanto, il primo importante dibattito sullo sviluppo regionale nella costruzione delle strategie di sviluppo locale che è presente in letteratura è quello relativo alla contrapposizione tra le politiche *place-based* e quelle *spatially-blind*. Gli interventi di sviluppo regionale incentrati sulla diversità sociale, economica e istituzionale, nonché sull'inclusività, hanno infatti acquisito notevole slancio nell'ultimo decennio. Ciò ha avuto origine da un ampio dibattito su quattro rapporti: uno di Fabrizio Barca<sup>14</sup> che affronta la persistente sottoutilizzazione del potenziale per lo sviluppo in luoghi specifici; due relazioni dell'Ocse<sup>15</sup> concernenti le disparità tra regioni che comportano un sottoutilizzo del potenziale di crescita; un rapporto della World Bank<sup>16</sup> che riconosce la natura squilibrata della crescita nelle regioni meno sviluppate. In particolare, il rapporto Barca e un successivo articolo di Barca, McCann e Rodríguez-Pose<sup>17</sup> hanno chiaramente messo in luce gli argomenti principali dietro i cosiddetti interventi *spatially-blind* (cechi rispetto allo spazio) o *people-based* (basati sulle persone), in relazione a interventi *place-based* (basati sul territorio), la cui natura e intensità presenta connotazioni molto differenti. Il primo tipo implica politiche progettate senza una considerazione esplicita dello spazio<sup>18</sup>, come un modo efficace per generare pari opportunità e migliorare la qualità della vita dei cittadini, indipendentemente da dove vivono. Al contrario, l'approccio *place-based* conferisce rilevanza al contesto geografico, nonché ai suoi attori, intendendolo come contesto insieme sociale, culturale e istituzione, sede di una conoscenza locale incorporata nel «senso della comunità»<sup>19</sup>. Questo

<sup>13</sup> Barca, McCann, Rodríguez-Pose, *The case for regional development* cit., pp. 134-52.

<sup>14</sup> F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Brussels 2009, independent report for the Commission of Regional Policy [http://www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202017/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/report\\_barca\\_v0306.pdf](http://www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202017/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/report_barca_v0306.pdf).

<sup>15</sup> Oecd, *How Regions Grow*, Organisation for Economic Growth and Development, Paris 2009. Oecd, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Organisation for Economic Growth and Development, Paris 2009.

<sup>16</sup> World Bank, *World Development Report 2009* cit., pp. 21 sgg.

<sup>17</sup> Barca, McCann, Rodríguez-Pose, *The case for regional development* cit., pp. 134-52.

<sup>18</sup> World Bank, *World Development Report 2009* cit., p. 24.

<sup>19</sup> A. Sen, *The Idea of Justice*, Allen Lane, London 2009.

in netta contrapposizione con gli approcci *spatially-blind*, che implicano che lo Stato possieda sia la conoscenza sia la capacità di progettare interventi politici a prescindere dalle specificità dei contesti geografici.

L'adozione di politiche *place-based* emerge sempre più come strategia particolarmente urgente e necessaria per contrastare le grandi e persistenti disparità regionali, anticipare gli effetti dei *megatrend* legati ai cambiamenti tecnologici, demografici e climatici<sup>20</sup>, nonché per rimarcare il ruolo giocato dalla cultura di comunità nell'aiutare a spiegare le diverse scelte di sviluppo locale identificate in luoghi diversi. Infatti, i luoghi sono da considerarsi sistemi multistrato nei quali relazioni economiche, politiche, istituzionali, culturali, di conoscenza e di potere modellano la desiderabilità e la fattibilità delle opzioni politiche. Osservando il modo in cui le scelte politiche sono costruite discorsivamente e successivamente implementate, può aiutare a fare luce sulla componente relazionale tra la costruzione di spazi economici e il mantenimento dei luoghi sociali, un processo che si basa su norme culturali condivise, sui valori, sulla coesione della comunità e sulla collaborazione.

#### Path-dependence vs. *co-evoluzione*

Per entrare nel merito del focus dedicato al turismo nelle aree interne è opportuno illustrare un'ulteriore rilevante opposizione dibattuta in letteratura. Seguendo un approccio geografico-economico<sup>21</sup> incentrato sulla dipendenza dal percorso e sulla creazione del percorso, risulta fondamentale considerare il ruolo svolto dalle forze endogene ed esogene nella comprensione dei processi di sviluppo pianificati che mirano a «rompere col passato». In merito, Patrick Brouder (2014), in una rassegna sulle ricerche che collegano gli studi regionali e il turismo, individua due aree di interesse principali: la dipendenza dal percorso o *path-dependence* e la *co-evoluzione*. La prima incorpora la prospettiva storica nell'analisi dello sviluppo regionale, mettendo in risalto come l'attuale stato delle economie basate sul turismo sia influenzato dal precedente percorso decisionale dell'intera struttura economica<sup>22</sup>. La seconda area di interesse, quella della *co-evoluzione*, considera le dinamiche intra-regionali e intra-settoriali tra i settori già maturi e il settore turistico emergente. Questo approccio geografico-economico evolutivo consente di comprendere lo sviluppo del «turismo su pic-

<sup>20</sup> Oecd, *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*, Organisation for Economic Growth and Development, Paris 2019.

<sup>21</sup> R. Martin, P. Sunley, *Path dependence and regional economic evolution*, in «Journal of Economic Geography», 6, 2006, pp. 395-437.

<sup>22</sup> P. Brouder, *Evolutionary economic geography and tourism studies: extant studies and future research directions*, in «Tourism Geographies», 16, 2014, pp. 540-45.

cola scala» in quei territori ove non può essere considerato il settore dominante, o dove questo viene a costituirsi attraverso percorsi multipli<sup>23</sup>.

Pertanto, è importante che l'analisi dello sviluppo del turismo nelle aree interne si interroghi anche su chi guida il cambiamento, ma non solo. Infatti, secondo Boschma e Frenken (2006)<sup>24</sup>, la sequenza evolutiva secondo cui sono state scelte delle soluzioni innovative produce il panorama economico di un'area: il motivo per cui sono state selezionate tali soluzioni deriva dal fatto che sono state considerate migliori rispetto ad altre, in base alla configurazione già esistente. Inoltre, è importante anche considerare se i tipi di turismo che le aree interne stanno offrendo indirizzano esigenze specifiche, e se questa offerta sia coerente con il capitale territoriale di cui queste aree sono dotate, questione centrale nello sviluppo empirico di questo lavoro.

### *La transizione turistica e la rivitalizzazione del capitale rurale*

In un recente studio sulla transizione turistica nelle aree rurali afferenti alla Snai, Salvatore, Chiodo e Fantini (2018) sottolineano come nelle aree periferiche italiane il turismo emergesse come settore economico rilevante in un sistema gerarchico di centro-periferia dove le aree rurali fungevano da *enclave* turistiche, da *resort* per il tempo libero per centri urbani e aree metropolitane<sup>25</sup>. L'effetto recente della transizione turistica di queste periferie fondata su strategie *place-based* e su una trasformazione culturale le ha portate ad essere identificate come luoghi di dipendenza e/o abbandono verso luoghi di consumo simbolico nei quali lo stesso concetto di lontananza passa dall'essere inteso quale presupposto alla marginalità verso l'essere concepito come carattere funzionale ad una migliore qualità di vita, in termini ambientali, culturali e sociali. Processi, questi, che spingono verso una significativa riorganizzazione dell'offerta del settore turistico maggiormente spostata verso prodotti turistici comuni che sono il risultato di un nuovo modello di pianificazione incentrato sul turismo *community-based*.

Questa concettualizzazione è perfettamente in linea con l'ultima nota del Mibact<sup>26</sup>, finalizzata ad offrire una valutazione intermedia delle tipologie di

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> R.A. Boschma, K. Frenken, *Why is economic geography not an evolutionary science? Towards an evolutionary economic geography*, in «Journal of Economic Geography», 6, 2006, pp. 273-302.

<sup>25</sup> Salvatore, Chiodo, Fantini, *Tourism transition in peripheral* cit., pp. 41-51.

<sup>26</sup> A. Andreoli, O. Cuccu, F. Silvestri, *Nota alla Strategia delle Aree Interne: Il turismo come opportunità di sviluppo per le Aree Interne del Paese*, 2017, <http://www.turismo.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/11/Nota-alla-Strategia-delle-Aree-Interne.pdf>.

piani di sviluppo turistico prodotti dalle aree afferenti alla Snai fino a dicembre 2017. Il documento, ancora una volta, sottolinea l'importanza della pianificazione di strategie per lo sviluppo di un'economia locale che integra il turismo con altre opportunità di sviluppo, soprattutto laddove il turismo può rimanere solo un'attività marginale a causa di problemi strutturali e infrastrutturali che spesso ostacolano l'accessibilità e la mobilità. È proprio in questo senso che la nota identifica due macro-gruppi all'interno dei quali è possibile collocare ciascuna delle aree Snai<sup>27</sup>: aree in cui il turismo è un'economia matura (in particolare nell'area alpina) e aree in cui il turismo è un'economia emergente, sebbene in fasi molto diverse e in cui la Snai possa rappresentare un'opportunità per definire obiettivi, risorse, tipologie e risultati desiderati.

Il documento, inoltre, riconosce l'esistenza di alcune questioni critiche ancora da affrontare. In particolare, emerge una generalizzata mancanza di analisi della domanda turistica in queste aree, che si riflette in una relativa difficoltà nell'individuare un modello di sviluppo turistico che sia in linea con ciò che il territorio ha da offrire. Inoltre, ciò risulta essere affiancato da una generale mancanza di consapevolezza relativa alle attuali tendenze in ambito turistico, che sono sempre più focalizzate su forme esperienziali, lente, sostenibili e consapevoli di fruizione turistica<sup>28</sup>.

### *Tra narrative e processi decisionali*

I testi della Snai, ed in particolare i *preliminari di strategia* presi in analisi in questo studio, rispecchiano la natura retorica dei processi decisionali, che sono costruiti attraverso la fusione di pratiche discorsive collettive e spazi dialogici<sup>29</sup> in quanto questi sono il risultato di uno sforzo collaborativo tra l'amministrazione locale, gli attori locali, gli stakeholder e l'assistenza tecnica fornita dal comitato della Snai. In quanto tali, questi testi possono essere analizzati seguendo un approccio interpretativo<sup>30</sup> analizzando il modo in cui gli attori che hanno prodotto questi documenti comprendono i problemi politici e come cercano di affrontarli. Vanno pertanto esplorate le interazioni tra la conoscenza che questi attori hanno delle caratteristiche strutturali dell'area su cui insiste la loro pianificazione strategica e le strategie da questi effettivamente pianificate. Si tratta di

<sup>27</sup> Per un'analisi più attuale e dettagliata, sullo sviluppo del turismo nelle aree interne A. Andreoli, F. Silvestri, *Tourism as a driver of development in the Inner Areas*, in «IJPP - Italian Journal of Planning Practice», 7, 2017, pp. 80-99.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> A. Simonica, *Cultura, Patrimonio, Turismo*, CISU, Roma 2015, p. 262.

<sup>30</sup> C. Geertz, *Local knowledge: Further essays in interpretive anthropology*, Basic books, New York 2008.

adottare un approccio innovativo nell'analisi della pianificazione delle politiche strategiche, che sfrutta l'analisi narrativa delle politiche al fine di comprendere le differenze nella pianificazione delle strategie di sviluppo locale. Ciò significa, come chiarito nel lavoro di Stone, analizzare lo *storytelling* alla base della costruzione delle tattiche politiche, usato per caratterizzare le questioni politiche all'interno di questioni culturali più ampie o, in alternativa, fondare tali questioni sulla centralità di numeri e fatti scientificamente dedotti. L'obiettivo di questa definizione strategica del problema, afferma Stone, è quello di rappresentare un problema politico in modo che la linea d'azione pianificata appaia come favorevole per il più ampio interesse pubblico. Le narrative nella progettazione di politiche strategiche sono basate sul valore, sulla comunità e sull'emotività; sono la linfa vitale della politica, e rappresentano il risultato visibile delle strategie politiche e delle differenze nelle convinzioni politiche degli attori coinvolti<sup>31</sup>.

A partire da un'analisi delle strategie narrative evidenziabili nel processo decisionale delle politiche legate al turismo all'interno della Snai, una prima lettura dei testi dei preliminari di strategia permette di individuare cinque diversi tipi di narrativa, legati ad altrettante domande specifiche sul processo di pianificazione turistica:

1. la prima riguarda i punti di forza e di debolezza su cui si basa la strategia programmata. In particolare, si riferisce alla domanda: di cosa tratta la strategia? E le possibili risposte variano nel *continuum* tra lo sviluppo di nuovi elementi di attrazione e il rafforzamento delle risorse esistenti;

2. la seconda si riferisce agli obiettivi perseguiti in termini di costi e benefici. La domanda cui si collega è: quali sono gli obiettivi della strategia? E le risposte, questa volta, variano tra l'aumento dell'inclusività e la sostenibilità dei costi prevedibili;

3. la terza riguarda la diffusione della strategia ed è legata alla domanda: come viene comunicata la strategia? Le opzioni possibili sono l'utilizzo di un linguaggio concreto o diretto piuttosto che uno simbolico o astratto;

4. la quarta riguarda gli scopi della strategia: cosa vuole stimolare la strategia? Gli estremi che possono essere identificati in questo senso sono l'emotività, da un lato, e la razionalità, dall'altro;

5. l'ultimo tipo di narrazione si collega direttamente alla domanda: quali soluzioni vengono messe in atto? E questa volta le risposte possibili variano nel *continuum* tra interventi obiettivi, e soluzioni fantastiche/immaginifiche.

Sulla base dei principali dibattiti sullo sviluppo regionale che sono presenti in letteratura e sulle dimensioni richiamate dai cinque tipi di narrazione nelle

<sup>31</sup> D. Stone, *Policy paradox. The Art of Political Decision Making*, WW Norton & Company, New York 2002.

strategie appena identificati, è possibile definire un quadro teorico entro cui incastonare le strategie di sviluppo per il turismo prodotte nell'ambito della Snai. Ciò che ne deriva è uno schema interpretativo che aiuta a muoversi tra le varie strategie pianificate e i diversi tipi di narrazione, recuperando lo strumento della matrice concettuale elaborato da Calise e Lowi (2010)<sup>32</sup>. Nello specifico, i concetti teorici descritti nella prima parte di questo articolo possono essere disposti lungo due *continua*. Il primo mostra l'opposizione relativa all'essenza delle strategie elaborate: *place-based* o *spatially-blind*. Il secondo, invece, evidenzia la contrapposizione tra le prospettive concernenti lo sviluppo turistico: la dipendenza da percorsi (o *path-dependency*) e la *co-evoluzione* (o *co-evolution*). Usando questi *continua* come assi incrociati di una matrice concettuale, è possibile creare uno spazio di attributi in cui esaminare come le narrative utilizzate nelle strategie turistiche portano alla definizione di diversi tipi ideali di costruzioni e configurazioni politiche. Questo schema interpretativo può essere riprodotto graficamente nel modo seguente:

Sulla base delle dimensioni richiamate dai tipi di narrazione nelle strategie identificate in precedenza, nello spazio risultante da questo incrocio è possibile associare a ciascun quadrante della Figura 2 un tipo-ideale di progetto di sviluppo turistico, al fine di collocare le diverse strategie che ci si aspetta di trovare nei *preliminari di strategia* prodotti nel *frame* della Snai. In questo senso, i tipi di turismo perseguiti e prefigurati nelle specifiche strategie redatte localmente possono essere trattati come elementi prevedibili e deducibili dai tipi di narrative usate nei documenti di pianificazione, come raffigurato in Figura 3.

Iniziando dal quadrante inferiore a sinistra possiamo trovare una strategia che adotta una visione di sviluppo in *co-evoluzione* e incentrata sul territorio (*place-based*). Questo tipo-ideale di strategia di sviluppo locale si concentra su un modello di turismo caratterizzato da un focus sulla comunità e le sue produzioni, uno sviluppo sostenibile e non intensivo e una visione a lungo termine della pianificazione politica. Questo approccio dovrebbe trovare riscontro nell'uso di forme di narrazione basate sull'emotività, sul linguaggio simbolico o astratto e sull'insistenza sulla forza delle risorse esistenti, enfatizzando la diversità, la domanda esistente di turismo e l'integrazione del turismo e dei servizi di ospitalità con i servizi essenziali per la comunità locale. Questo tipo-ideale di strategia turistica, con le sue connotazioni, incorpora una direzione fortemente comunitaria e, teoricamente, potrebbe essere classificato come un approccio focalizzato sul *turismo su base comunitaria*.

<sup>32</sup> M. Calise, T.J. Lowi, *Hyperpolitics: an interactive dictionary of political science concepts*, University of Chicago Press, Chicago 2010.

Figura 2. Incrocio degli assi per la base tipologica.

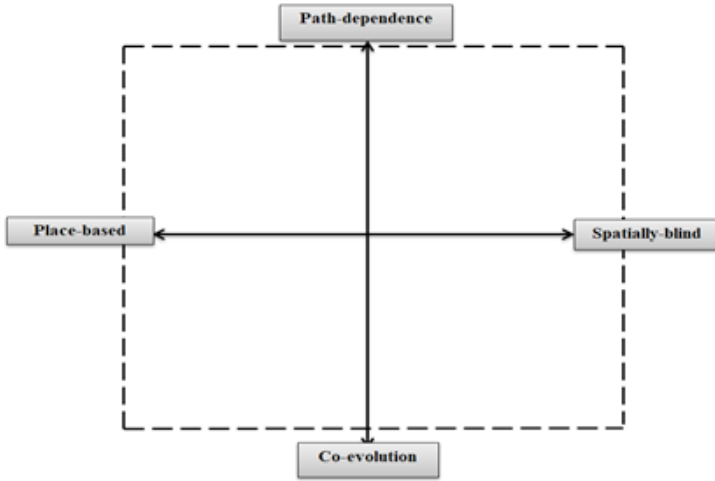
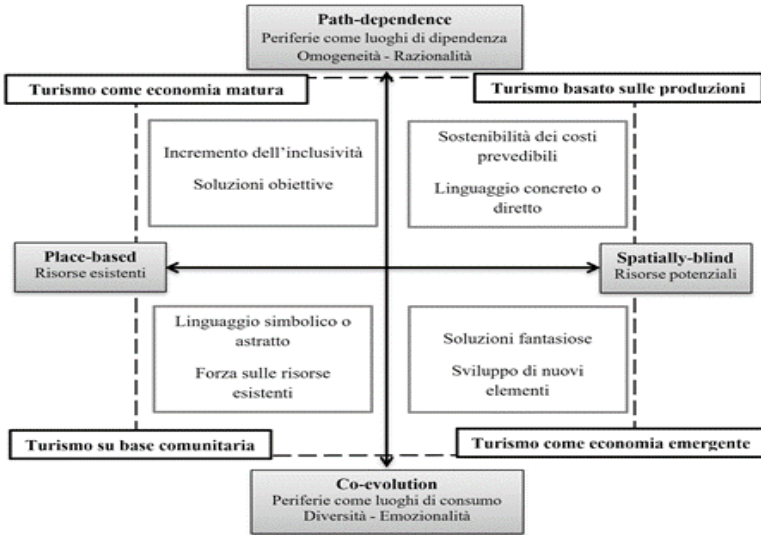


Figura 3. Matrice concettuale delle strategie e delle narrative politiche relative allo sviluppo turistico.





Spostandoci in alto a sinistra nello schema rappresentato in Figura 3, troviamo una strategia che adotta una visione *place-based* e di *path-dependence*. Questo approccio è associabile ad aree dove il settore turistico ha raggiunto una sorta di stabilità economica, ma non può svilupparsi ulteriormente a causa di problemi strutturali e infrastrutturali. Ciò porta a puntare sul miglioramento delle nicchie turistiche esistenti. Il patrimonio delle risorse esistenti qui è concepito nella sua eterogeneità e agisce sui luoghi affetti da problemi quali abbandono e dipendenza. Contrariamente al considerare la lontananza come marginalità, ciò che ci si aspetta emerga dall'analisi di queste strategie è un ricorso a narrative basate sulla razionalità, focalizzate sull'aumento dell'inclusività e sulla proposta di soluzioni oggettive. Questo quadrante si collega a quelle strategie che si dedicano al *turismo come economia matura*.

Nel quadrante in alto a destra nello schema della Figura 3, la prospettiva di *path-dependency* nelle strategie turistiche è legata a una visione *spatially-blind*. Questa volta, la connotazione dello sviluppo è sempre più radicata in un'immagine economica classica dell'eterogeneità per identificare la vera vocazione dei territori coinvolti. Questo particolare spazio di attributi mostra una strategia costruita su luoghi connotati da dipendenza o abbandono su cui insistono lo sfruttamento intensivo e una strategia di pianificazione politica a breve termine. Le scelte narrative correlate a queste strategie e che ci si aspetta di rintracciare nei documenti dovrebbero insistere sulla razionalità, sulla sostenibilità dei costi prevedibili e su un linguaggio concreto o diretto. Pertanto, da una prospettiva teorica, è possibile classificare questo tipo-ideale di approccio come incentrato sullo sviluppo di una strategia denominata *turismo basato sui prodotti turistici*.

Infine, nella parte in basso a destra nello schema in Figura 3, ritroviamo una visione del turismo basata su una *co-evoluzione* legata a una strategia *spatially-blind*. Questo tipo di approccio sposta l'enfasi sulla diversità dei territori coinvolti visti come luoghi di consumo con la loro valorizzazione delle risorse potenziali. È per questa particolare configurazione che le strategie narrative in questo spazio di significati dovrebbero assumere il carattere di emotività che guarda a soluzioni fantastiche e allo sviluppo di nuovi elementi di attrazione. Quindi, questo tipo-ideale di strategia turistica, richiamando la necessità di innovazione e novità, definisce il *turismo come economia emergente*.

Come già sottolineato in precedenza, le strategie turistiche che emergono dai documenti di pianificazione della Snai mettono al centro il luogo in una strategia di sviluppo più generale. Pertanto, considerando questi documenti come narrazioni generali dei luoghi cui fanno riferimento, ci si aspetta di trovare dei testi organizzati per dare risalto alle risorse locali e territoriali. In altre parole, in riferimento allo schema in Figura 3, ci si aspetta di classificare la maggior parte

dei documenti di pianificazione analizzati nei quadranti inferiore a sinistra (*turismo su base comunitaria*) e superiore a sinistra (*turismo come economia matura*). Tuttavia, come si evince dai risultati presentati nella sezione seguente, le forme di turismo pianificate dalle aree appartenenti alla Snai sembrano mancare della conoscenza più precisa del territorio e dei bisogni di coloro che vi abitano, rilanciando la pianificazione su forme improbabili di turismo. Sembra lecito chiedersi se queste incoerenze possano essere attribuite a difficoltà intrinseche verso la creazione di una strategia di pianificazione turistica che integri prodotti e servizi turistici con servizi essenziali per la popolazione.

#### 4. Strategie come narrativa

Come già anticipato, i documenti di pianificazione strategica possono essere concepiti come narrative nelle quali si esplicita il livello dell'esistente (cioè che un territorio è, con il suo insieme di caratterizzazioni e risorse) e il livello del pianificato (la visione strategica di sviluppo che si intende calare sul territorio su cui si pianifica). L'obiettivo dell'analisi che si presenta è di mostrare come gruppi di *policy-maker* agiscono strategicamente attraverso le narrative nella pianificazione dei percorsi di sviluppo locale. Questo, ovviamente, senza negare il ruolo dei sottosistemi politici che cercano di influenzare le decisioni governative e l'allocazione delle risorse disponibili. Pertanto, lavorando sull'analisi delle dimensioni latenti di significato contenute in testi organizzati come narrative, una serie di procedure esplorative di analisi multivariata e *text mining* sono state applicate ai dati strutturali delle 59 aree su cui insiste l'analisi e ai preliminari di strategia da queste prodotti. Questo consente di sviluppare una serie di analisi concatenate i cui risultati possono essere tecnicamente integrati sovrapponendo il piano dei livelli di sviluppo di partenza a quelli dei livelli di sviluppo prefigurati/pianificati. In particolare, per le 59 aree è stata costruita una matrice che contiene indicatori territoriali e strutturali<sup>33</sup>, variabili categoriali costruite per classificare il contenuto dei testi dei preliminari, e il testo dei preliminari di strategia inerente agli interventi per lo sviluppo del turismo e la visione di turismo proposta. Il dataset così costruito è stato sottoposto alle procedure di Analisi delle Corrispondenze Multiple (Acm)<sup>34</sup> e

<sup>33</sup> I dati usati sono stati reperiti dal sistema informativo dell'Agenzia per la coesione sociale sezione Snai.

<sup>34</sup> L'Acm è una tecnica statistica usata per riassumere e visualizzare le associazioni tra un insieme di variabili categoriali: H. Abdi, L.J. Williams, *Principal component analysis*, in «Wiley interdisciplinary reviews: computational statistics», 2, 2010, pp. 433-59.

Lessicali (Acl)<sup>35</sup> funzionali a ridurre la varianza del set di dati indagati. Infine, sui risultati di queste procedure è stata sovrainposta una *cluster analysis* (CA)<sup>36</sup> per classificare le concettualizzazioni dello sviluppo espresse nei preliminari di strategia indagati.

*Fase 1: un disegno concatenato, muoversi tra livelli esistenti e pianificati di sviluppo*

La concatenazione della sequenza dei risultati prevede che gli indicatori territoriali e strutturali siano usati come variabili attive della procedura fattoriale di sintesi dell'Acm. Essi contribuiscono a generare due nuove dimensioni riassuntive delle variazioni esistenti nei livelli di partenza delle aree indagate e dall'incrocio di queste due dimensioni può essere prodotto un piano sul quale rappresentare una prima profilazione delle aree coinvolte nella strategia.

La Figura 4 è una rappresentazione ricostruita e semplificata<sup>37</sup> del piano statistico ottenuto con l'Acm che mostra l'incrocio delle due dimensioni riassuntive prodotte dall'associazione tra gli indicatori considerati. La prima, sull'asse orizzontale (con una sintesi di inerzia pari al 28% del totale), mostra un'opposizione tra le aree in funzione dei livelli di densità di popolazione, estensione dell'area, livello di connessione e livello di sviluppo raggiunto negli altri settori (scuola, sanità, ricettività, infrastruttura digitale, ecc.). In particolare, su questa dimensione troviamo ad un estremo aree periferiche mediamente sviluppate, dove, nonostante la ridotta estensione e scarsa popolosità, si registrano alti livelli di *performance* per i diversi servizi. A queste si contrappongono aree dense, sconnesse e rurali nelle quali, a discapito di una vasta estensione e di un'alta concentrazione di popolazione, si riscontrano scarsi livelli di sviluppo dei servizi. La seconda dimensione, collocata sull'asse verticale (con una sintesi di inerzia pari al 21% sul totale), sottolinea l'attenzione sulle risorse rilevanti presenti sui territori e vede l'opposizione tra aree in cui prevale la rilevanza del settore dei servizi e aree in cui prevale invece quella del settore produttivo.

<sup>35</sup> Tecnica fattoriale su dati testuali utile a produrre: una sintesi delle informazioni contenute nei testi; una rappresentazione grafica della rete di associazioni tra parole e tra parole e testi; la connessione tra dati testuali e contestuali: L. Lebart, A. Salem, L. Berry, *Correspondence Analysis of Lexical Tables*, in *Exploring Textual Data*, eds. L. Lebart, A. Salem, L. Berry, Springer Sciences & Business Media, Dordrecht 1998, pp. 45-79.

<sup>36</sup> Analisi che mira a sintetizzare i soggetti analizzati in pochi gruppi: L. Lebart, *Complementary use of correspondence analysis and cluster analysis*, in *Correspondence Analysis in the Social Sciences*, eds. M.J. Greenacre and J. Blasius, Academic Press, London 1994, pp. 162-78.

<sup>37</sup> La rappresentazione statistica originale prodotta con il software SPAD è riportata in appendice 1.

La prima informazione che può essere discussa del piano riportato in Figura 4, riguarda la collocazione delle diverse aree interne e delle diverse regioni cui appartengono i preliminari indagati rispetto alla sintesi delle caratteristiche strutturali che contraddistinguono queste aree. Nel quadrante in alto a destra, connotato dalla rilevanza del settore dei servizi, buoni livelli di sviluppo di partenza e di connessione, ritroviamo aree prevalentemente montane con piccola densità ed estensione. Qui non è particolarmente rilevante l'associazionismo dei comuni, ma il livello di maturità progettuale affidato a professionisti è alto. In questo quadrante ricadono in prevalenza le aree interne della Provincia Autonoma di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna.

Nel quadrante in basso a destra, alla scarsa densità ed estensione delle aree comunque ben connesse si identifica una maggiore rilevanza del settore delle produzioni, una ridotta dimensione associativa contrapposta ad una leadership attiva e forte, ed un buon sistema di accoglienza. Qui ricadono le aree interne di Piemonte, Lombardia, Liguria e Veneto.

Nel quadrante in basso a sinistra, dove la rilevanza del settore produttivo si associa ad aree particolarmente dense ed estese e in prevalenza collinari, si riscontra una maggiore importanza dell'associazionismo tra comuni che determina una buona maturità progettuale dell'area. Vi rientrano le aree interne di Umbria, Molise e Lazio.

Nel quadrante in alto a sinistra, dove aree estese e dense a carattere prevalentemente rurale incontrano una rilevanza maggiore del settore dei servizi, anche in merito ad una prevalenza di aree costiere contenute in questo raggruppamento, troviamo le associazioni di comuni più estese nelle quali non prevale una facile leadership. Appartengono a questo le aree interne di Marche, Toscana, Abruzzo, Calabria, Basilicata, Sardegna, Sicilia, Campania e Puglia.

Se la rappresentazione grafica esposta nella Figura 4 ci permette di raggruppare le aree interne analizzate rispetto alle loro caratteristiche strutturali, per comprendere la forma pianificata delle strategie di sviluppo per il turismo e la loro praticabilità rispetto a questi raggruppamenti è necessario scandagliare i modelli di sviluppo disegnati nei documenti di programmazione.

Per corroborare la congruenza tra i livelli dell'esistente così sintetizzati e i livelli pianificati, sul piano di Figura 4 sono state proiettate con l'Acm e semplificate nella rappresentazione anche le caratteristiche dei documenti di pianificazione rilevate sui testi. Questa integrazione permette di avviare un ragionamento sulla corrispondenza tra le caratteristiche delle aree interne e le scelte di pianificazione turistica.

Nel quadrante in alto a destra si trovano aree per le quali la rilevanza turistica è sottolineata dal fatto che la strategia per questo settore viene presentata

nei *preliminari* in una sezione a sé, tendenzialmente di media lunghezza. In questi testi si rileva una propensione all'integrazione con i processi di sviluppo relativi alla scuola, tralasciando la mobilità e la sanità in quanto settori già caratterizzati da buoni livelli di sviluppo. Si tratta in prevalenza di aree che hanno preso parte alla prima fase della strategia, avviando un possibile sviluppo di apprendimento di *policy* per le aree che sono rientrate in fase successiva nella Snai. Probabilmente a causa dell'assenza di un *format* iniziale, molti di questi testi risultano anonimi.

Nel quadrante in basso a destra lo scenario cambia. Ad essere autori dei preliminari sono proprio le unioni dei comuni, che rivelano una capacità di progettazione per lo sviluppo turistico delle aree con una buona prefigurazione di scenari futuri di implementazione delle risorse su cui puntare. Prevale una maggiore integrazione tra interventi turistici e sistema sanitario, con uso sapiente di materiale di supporto che lascia presupporre una profonda conoscenza dei territori su cui insiste la pianificazione strategica.

Nel quadrante in basso a sinistra, sono evidenziabili altri tratti dello stile di pianificazione. Ad occuparsi delle strategie sono in prevalenza agenzie esterne che mostrano una concezione diversa di turismo, ovvero come un elemento strategico all'interno di uno sviluppo locale complessivo. Per questo motivo gli interventi strategici puntano alla maggiore integrazione con le strategie per la mobilità, nonostante risultino in carenza anche gli altri settori, quali scuola e sanità. Questi sono i preliminari dell'ultima fase di progettazione, che più che mostrare processi di apprendimento lasciano intravedere una decisa virata nelle forme di strutturazione e concezione delle strategie pianificate.

Nel quadrante in alto a sinistra, infine, troviamo livelli di pianificato meno informati: a redigere le strategie sono attori locali generici che dedicano sezioni brevi alla strategia di sviluppo turistico, posizionandolo nel preliminare in maniera sparsa e mostrando una certa incapacità a ragionare in termini di delineazione di scenari futuri cui possono condurre gli interventi pianificati.

### *Fase 2: le visioni di turismo*

Usando le sezioni in cui nei preliminari si fa riferimento alla strategia di sviluppo turistica delle aree, è possibile sovrapporre agli attributi generati finora alle visioni del turismo che emergono dai preliminari. Ciò consente di ricondurre ciascun attributo ad un tipo specifico di strategia turistica delineata in fase di speculazione teorica sulla struttura e i contenuti dei documenti di progettazione della Snai (si veda la Figura 3).

La procedura di analisi del contenuto sviluppata in maniera concatenata rispetto ai risultati presentati fino ad ora consente di unire il piano ottenuto con i testi contenuti nei documenti analizzati. Questo approccio, definito ana-

lisi delle corrispondenze lessicali (Acl), è utile per confrontare le dimensioni di significato latente che possono essere rilevate rispetto alle diverse strategie di sviluppo turistico in quanto consente di far emergere dai testi i diversi tipi di turismo, strategie e alternative politiche programmate dai *policy-makers*.

Questa procedura restituisce due risultati: le strategie di turismo pianificato emergenti e le idee strategiche dei politici chiamati a pianificare le strategie turistiche locali. Queste idee strategiche non sono altro che le narrative politiche attraverso le quali si potrà rispondere alle seguenti domande: le strategie narrative dei *policy-maker* locali spiegano come questi gruppi hanno sviluppato strategie alternative nel quadro normativo prestabilito dalla Snai? Come potrebbero essere classificate le strategie emergenti di sviluppo turistico nelle aree interne? E come potrebbero essere classificati nello schema teorico prodotto in fase di inquadramento delle strategie?

Pertanto, in Figura 4 sono stati aggiunti due ulteriori elementi che completano l'Acm con i risultati dell'Acl e della *cluster analysis*<sup>38</sup>. In particolare, il livello dell'esistente, rappresentato con le caratteristiche strutturali delle aree, e il livello del pianificato, rappresentato con le caratteristiche dei documenti di pianificazione strategica, vengono usati come base su cui proiettare le parole che compongono le sezioni dedicate alle strategie turistiche nei preliminari di strategia. Le parole diventano attributi e contribuiscono a creare spazi concreti di significato. Seguendo questo processo, in Figura 4 sono state aggiunte le forme caratteristiche relative alla pianificazione turistica nei documenti indagati e i gruppi di strategie di pianificazione a cui danno vita.

Il quadrante in alto a sinistra rappresenta la strategia *Turismo come economia matura*. Si tratta di quelle aree montane, in prevalenza alpine, in cui è riconoscibile la direzionalità *place-based* della strategia delineata. I *foci* sono: 1) puntare su risorse esistenti (sport, foreste, bellezze paesaggistiche, food, risorse umane) sulle quali si propongono soluzioni obiettive; 2) promuovere queste aree come mete turistiche pensando contemporaneamente all'aumento dell'inclusività e quindi mettendo al centro non solo il turista ma anche

<sup>38</sup> Inerzia spiegata dal piano: 49% con due fattori. Variabili attive: caratteristiche strutturali. Variabili illustrative: regione e area interna coinvolta nel quadro della Snai. Variabili supplementari: le caratteristiche del testo del preliminare di strategia relativo agli interventi di sviluppo del turismo e le forme grafiche presenti nei testi. Sul piano fattoriale ottenuto è stata sovrapposta una analisi delle corrispondenze lessicali (circa 120.000 parole, 12.500 forme grafiche diverse, percentuale di parola distinte 10,5%, vocabolario finale composto da 1250 forme grafiche pulite con un taglio di soglia di frequenza pari a 10, 49% dell'inerzia estratta dai primi due assi) e una *cluster analysis* gerarchica in quattro classi – che rappresentano rispettivamente il 15%, il 28%, il 29% e il 34% della varianza totale – con il 78% di inerzia estratta. Partizioni della cluster: le 4 strategie di pianificazione turistica.

giovani e famiglie. Emergono forme di turismo slow, turismo naturalistico ed escursionismo fortemente connesse con la dimensione fisica del luogo.

Il quadrante in basso a destra rappresenta la strategia di *Turismo su base comunitaria* ancora fortemente *place-based*, in questo caso considerando le periferie come una ricchezza imprescindibile. Usando un linguaggio più simbolico ed astratto, i testi richiamano l'identità dei luoghi e puntano ad un deciso rafforzamento delle risorse esistenti attraverso promozione, riscoperta e diffusione di narrazioni degli stessi luoghi. Questo spazio strategico si riferisce al turismo sostenibile, al turismo accessibile, al turismo sportivo, al cicloturismo, turismo outdoor, turismo rurale, sottolineando l'importanza delle imprese locali, dei percorsi formativi, del settore economico ed occupazionale, gastronomico e produttivo locale. Qui la dimensione comunitaria è particolarmente rilevante, tanto da mettere al centro anche altre categorie non residuali in questi luoghi come gli anziani.

Nel quadrante in basso a sinistra si nota un distacco dall'approccio *place-based* in favore di uno maggiormente *spatially-blind*. In questo caso vengono messe al centro le potenzialità di attivazione delle aree attraverso proposte innovative, attività imprenditoriali e produttive, maggiore risalto da conferire a beni culturali e dimensione artistica, puntando su artigianato, settore alimentare e allevamento. La concentrazione è sulle filiere produttive e di convesso su quella turistica, fondata sulla preservazione della biodiversità e su un turismo in prevalenza di tipo culturale, e sulla tutela delle attività più che dei luoghi in funzione di un rilancio che punti alla diminuzione delle fragilità.

L'ultimo quadrante, quello in «altro» a sinistra, restituisce, infine, una strategia di *Turismo come economia emergente*. Anche in questa prevale un orientamento *spatially-blind* in una concezione delle periferie come luoghi di diversità, bellezza e risorse da scoprire. Soluzioni fantasiose connesse allo sviluppo di elementi esistenti sono gli elementi centrali di questo tipo di strategia, che punta all'emotività attrattiva. Si spinge sui borghi, la natura, facendo leva su tradizioni, cultura, prodotti locali. Emergono forme di turismo esperienziale, enogastronomico e ospitalità diffusa.

### *Fase 3: classificare le concettualizzazioni dello sviluppo dei preliminari di strategia nello schema tipologico delle narrative emergenti*

I risultati consentono di classificare ciascuna delle aree nella strategia maggiormente rilevante per il turismo a cui tendono, potendo quantificare in che misura è realmente attuata la visione *place-based* sottostante la progettazione nel *frame* della Snai. Questo, per contro, consente di valutare quanto realmente siano pregni di conoscenza locale i processi di *policy* contenuti in questo quadro strategico.



L'analisi presentata consente di arricchire lo schema teorico presentato in Figura 3 aggiungendo a questo i dettagli strutturali derivanti dall'analisi sui contesti e le aree oggetto della pianificazione che hanno prodotto specifiche visioni di sviluppo turistico. Da questa operazione, riprodotta in Figura 5, quello che appare evidente è che le strategie a vocazione *place-based* non solo sono quelle più rilevanti nella prima fase di progettazione, ma sono anche quelle che meglio si associano alle strategie turistiche promosse nelle aree montane e del Nord Italia. Nelle aree interne di Centro e Sud Italia – i cui livelli di sviluppo di partenza sono tendenzialmente più bassi rispetto alla media e presentano territori più eterogenei e meno connessi – permane una progettazione che tende allo *spatially-blind*.

Queste riflessioni ci spingono ad andare oltre rispetto alla tipologia elaborata da Andreoli e Silvestri<sup>39</sup>. Infatti, è possibile affiancare alle categorie di strategie di turismo come economia matura e turismo come economia emergente anche le strategie di turismo basate sulle produzioni (che mostrano l'altra faccia di una progettazione *spatially-blind*) e le strategie di turismo su base comunitaria (che conducono ad una visione allargata e integrata di progettazione *place-based*).

## 5. Conclusioni

Sfruttando i processi di *policy-making* sul turismo nel quadro della Snai, questo studio ha esaminato l'uso delle strategie narrative nella definizione di modelli e strategie di sviluppo così come l'emersione di questi ultimi a partire dalle pratiche di pianificazione locale delineate.

L'obiettivo principale è stato quello di indagare se e come la pianificazione di strategie per il turismo in queste aree fosse coerente con il quadro politico e con gli orientamenti proposti dalla Snai, con i livelli di sviluppo di partenza e con le potenzialità delle stesse aree. Confrontando le caratteristiche strutturali delle aree interne italiane con le caratteristiche testuali dei documenti politici prodotti nel *frame* generale della Snai, i risultati mostrano diversi gradi di coerenza.

Infatti, le evidenze raccolte attraverso l'analisi delle narrative sembrano implicare l'esistenza di una discrepanza tra i requisiti della Snai e la capacità dei contesti locali di adattarsi all'approccio di sviluppo *place-based*. Ciò potrebbe spiegare perché alcuni contesti riescono più di altri a disegnare in maniera coerente e adeguata le loro opzioni di sviluppo percorribili. Tuttavia, è anche evidente che gli attori locali coinvolti e i *policy-maker* hanno la capacità di

<sup>39</sup> Andreoli, Silvestri, *Tourism as a driver of development* cit., pp. 80-99.



sfruttare specifiche peculiarità locali e narrative basate sulla conoscenza territoriale e sulla cultura della comunità. Ciò permette loro di pensare e muoversi in nuovi spazi di possibilità e pianificare al di fuori del quadro normativo predefinito. Inoltre, la proposta di categorizzazione dei diversi percorsi di sviluppo turistico che emergono dall'analisi del contenuto dei documenti di pianificazione consente di considerare se il tipo di turismo pianificato dalle aree interne incluse nella Snai risponde a bisogni specifici locali, e se questa visione è coerente con il capitale territoriale di cui sono dotate queste aree.

Secondo quanto emerso dall'analisi empirica, all'interno del quadro normativo prestabilito della Snai, emergono molte sovrapposizioni e somiglianze tra i testi dei documenti analizzati. Tuttavia, è innegabile che i punti di forte differenziazione tra le strategie locali possano essere ricondotti agli approcci narrativi alla base della pianificazione delle politiche. Questi punti emergono dall'analisi empirica e distribuiscono le strategie più o meno equamente tra i quadranti definiti a livello teorico, che incrociano strategie narrative, metodi di pianificazione e strategie per lo sviluppo turistico. Ciò dimostra che le opzioni delineate a livello locale, sebbene forti nella base comune di obiettivi e azioni suggerite dal quadro normativo nazionale, tendono a mostrare peculiarità distintive. Una certa conoscenza del territorio e delle sue potenzialità caratterizza le strategie più avanzate (nella parte destra del piano di Figura 4), mentre approcci innovativi e inclusivi descrivono le altre (sul lato sinistro dello stesso piano).

Ritornando al dibattito richiamato sull'efficacia delle politiche *place-based*, altri risultati possono essere delineati. Da una parte, può essere portato in luce il sempre attuale dibattito tra le politiche basate sul luogo e quelle basate sulle persone. Il turismo basato sulla comunità, come strategia ideale, ha messo in atto l'esigenza di guardare ai bisogni degli abitanti, in modo che la strategia di sviluppo del turismo previste possano includere un possibile miglioramento nella qualità generale della vita percepita<sup>40</sup>. Il turismo come economia matura, invece, parte dal presupposto che il decisore politico conosca gli ambienti locali, le risorse, le potenzialità e il modo per dare loro sempre più centralità nelle strategie di sviluppo turistico e nelle narrative istituzionali<sup>41</sup>.

Inoltre, muovendosi nella direzione del recente dibattito tra innovazione del luogo e innovazione del settore, la categoria del turismo basato sulle produzioni e turismo come economia emergente potrebbero trovare ancora un rinforzo teorico. Infatti, *il turismo basato sulle produzioni* si collega con

<sup>40</sup> E. Okazaki, *A community-based tourism model: Its conception and use*, in «Journal of Sustainable Tourism», 16, 2008, pp. 511-29.

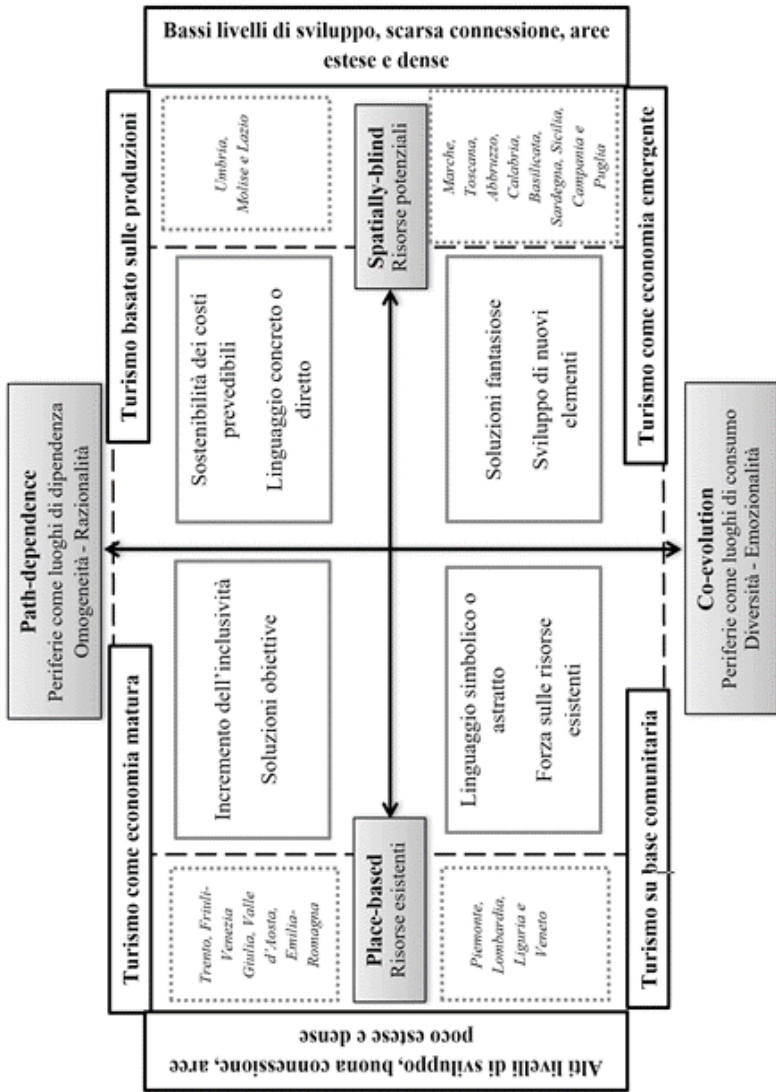
<sup>41</sup> Barca, McCann, Rodríguez-Pose, *The case for regional development* cit., pp. 134-52.

le finalità delle strategie di innovazione del luogo così come il *turismo come economia emergente* si collega alle finalità delle strategie di innovazione di settore. In effetti, entrambe le categorie sottolineano la necessità di portare all'evidenza risorse potenziali e scenari di sviluppo idealizzati (soluzioni fantasiose) anche nel momento in cui i decisori politici sono chiamati a elaborare le proprie strategie di sviluppo sul turismo. Su tutte queste sollecitazioni è necessario continuare a riflettere.

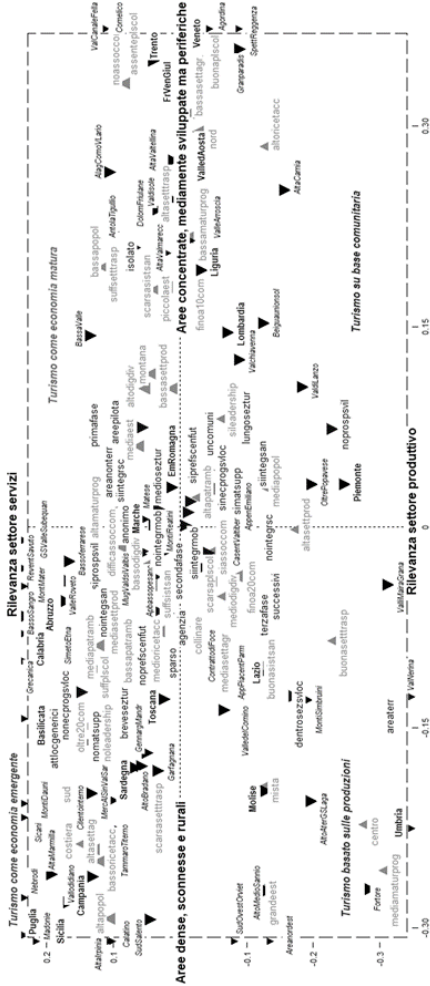
Figura 4. Rappresentazione semplificata dei risultati di Acm Ad con Ca sulle strategie turistiche.

Seconda dimensione riassuntiva: <b>Rilevanza settore dei servizi</b>	
<p style="text-align: center;"><b>Turismo come economia emergente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Caratteristiche strutturali delle aree coinvolte:</b> aree estese e dense, carattere prevalentemente rurale, rilevanza del settore dei servizi, presenza di aree costiere, associazioni di comuni più estese, facile leadership.</li> <li>• <b>Caratteristiche dei documenti:</b> autori dei preliminari attori locali generici, sezioni brevi su strategia di sviluppo turistico posizionati in maniera sparsa, non delineati di scenari futuri a cui possono condurre gli interventi pianificati.</li> <li>• <b>Forme caratteristiche:</b> periferie come luoghi di diversità, bellezza e risorse, borghi, natura, tradizioni, cultura, prodotti locali, turismo esperienziale, enogastronomico e ospitalità diffusa.</li> <li>• <b>Regioni coinvolte:</b> Puglia, Sicilia, Campania, Basilicata, Calabria, Abruzzo, Sardegna, Toscana, Marche</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Turismo come economia matura</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Caratteristiche strutturali delle aree coinvolte:</b> rilevanza del settore dei servizi, buoni livelli di sviluppo e di connessione, aree prevalentemente montane con piccola densità ed estensione; non particolarmente rilevante l'associazionismo dei comuni, alto livello di maturità progettuale affidato a professionisti.</li> <li>• <b>Caratteristiche dei documenti:</b> strategia turistica presentata in una sezione a sc. media lunghezza, integrazione con i processi di sviluppo sociale e non con mobilità e sanità, preliminari realizzati nella prima fase della strategia, molti testi risultano anonimi.</li> <li>• <b>Forme caratteristiche:</b> montagna, alpi, sport, foreste, bellezze paesaggistiche, food, risorse umane, meta turistica, inclusività, turista, giovani, famiglie, turismo slow, turismo naturalistico, escursionismo.</li> <li>• <b>Regioni coinvolte:</b> Friuli Venezia-Giulia, Trento, Emilia-Romagna, Valle D'Aosta</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Turismo basato sulle produzioni</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Caratteristiche strutturali delle aree coinvolte:</b> rilevanza del settore produttivo, aree particolarmente dense ed estese; in prevalenza collinari, maggiore importanza dell'associazionismo tra comuni, buona maturità progettuale dell'area.</li> <li>• <b>Caratteristiche dei documenti:</b> autori dei preliminari agenzie esterne, concezione turismo come un elemento strategico all'interno di uno sviluppo locale complessivo, maggiore integrazione con le strategie per la mobilità, non per scuola e sanità, preliminari dell'ultima fase di progettazione.</li> <li>• <b>Forme caratteristiche:</b> potenzialità, attivazione, innovazione, attività imprenditoriali e produttive, beni culturali, dimensione artistica, artigianato, settore alimentare, allevamento, filiere produttive e turistica, preservazione della bio-diversità, turismo culturale, tutela delle attività più che dei luoghi, rilancio, diminuzione delle fragilità</li> <li>• <b>Regioni coinvolte:</b> Umbria, Molise, Lazio</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Turismo su base comunitaria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Caratteristiche strutturali delle aree coinvolte:</b> scarsa densità ed estensione delle aree, buona connessione, maggiore rilevanza del settore delle produzioni, ridotta dimensione associativa, leadership attiva e forte, buon sistema di accoglienza.</li> <li>• <b>Caratteristiche dei documenti:</b> autori dei preliminari le unioni dei comuni, buona prefigurazione di scenari futuri, maggiore integrazione tra interventi turistici e sistema sanitario, uso di materiale di supporto.</li> <li>• <b>Forme caratteristiche:</b> periferie, ricchezza, identità dei luoghi, promozione, riscoperta, turismo sostenibile, turismo accessibile, turismo sportivo, ciclismo, turismo outdoor, turismo rurale, imprese locali, percorsi formativi, settore economico ed occupazionale, gastronomico e produttivo locale, comunità, anziani.</li> <li>• <b>Regioni coinvolte:</b> Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Prima dimensione riassuntiva:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Aree dense e connesse e rurali</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Aree concentrate, mediamente sviluppate ma periferiche</b></p>
<b>Rilevanza settore produttivo</b>	

Figura 5. Schema di classificazione delle strategie per il turismo rintracciate nella Snai.



Appendice



Inerzia spiegata dal piano: 49% con due fattori. Variabili attive: caratteristiche strutturali. Variabili illustrative: regione e area interna coinvolta nel quadro della SnaI. Variabili supplementari: le caratteristiche del testo del preliminare di strategia relativo agli interventi di sviluppo del turismo e le forme grafiche presenti nei testi. Sul piano fattoriale ottenuto è stata sovrimposta una analisi delle corrispondenze lessicali (circa 120.000 parole, 12.500 forme grafiche diverse, percentuale di parola distinte 10,5%, vocabolario finale composto da 1.250 forme grafiche pulite con un taglio di soglia di frequenza pari a 10, 49% dell'inerzia estratta dai primi due assi) e una cluster analysis gerarchica in quattro classi – che rappresentano rispettivamente il 15%, il 28%, il 29% e il 34% della varianza totale – con il 78% di inerzia estratta. Partizioni della cluster: le 4 strategie di pianificazione turistica. Il nostro insieme di indicatori relativi al livello di sviluppo del luogo è stato discretizzato trasformando alcuni dati in parametri compresi tra un livello basso e uno alto (come, ad esempio, nel caso di indicatori come l'estensione dell'area, densità di popolazione, rilevanza del settore agricolo, rilevanza del settore produttivo, rilevanza del patrimonio naturale, adeguatezza scolastica, adeguatezza del sistema sanitario, adeguatezza del settore della mobilità, livello di digital divide, livello di ricettività) o utilizzo di indicatori qualitativi (come per il tipo di area – montana, collinare, mista – associazionismo dei comuni – semplice o difficile – presenza di una visione prospettica dello sviluppo – presente o assente – presenza di una leadership – presente o assente – area geografica – a nord, centro o sud Italia). In merito a caratteristiche dei documenti strategici di pianificazione, le variabili: su cui si è lavorato procedendo attraverso una ricodifica emmenetica dei testi sono: maturità progettuale, consapevolezza della pianificazione dello sviluppo locale, materiali di supporto, immaginazione del futuro, integrazione con la mobilità, integrazione con il sistema sanitario, integrazione con il sistema educativo (tutti registrati in modo dicotomico: presente o assente), lunghezza della sezione (breve, media, lunga), autore del testo (anonimo, attori locali generici, unione dei comuni, agenzie tecniche), tempi di presentazione (primo, intermedio, ultimo), posizione nel documento di piano (solo, sparso, nella sezione dedicata allo sviluppo locale).

