

Rapporto Montagne Italia



Rapporto Montagne Italia

FMI - Fondazione Montagne Italia



Fondazione Montagne Italia

Presidente on. Enrico Borghi
V.Presidente dr. Carlo Personeni
Segretario Generale dr. Enrico Petriccioli
Direttore scientifico dr. Luca Lo Bianco
Revisore dr. Carlo Terzoli

Direzione scientifica

Luca Lo Bianco, *Fondazione Montagne Italia*

Hanno collaborato alla realizzazione del Rapporto**Per lo scenario socio-economico e territoriale**

Caire Urbanistica
Ugo Baldini
Giampiero Lupatelli
Omar Tondelli
Davide Frigeri
Contardo Crotti
Nicola Perri
Edy Zatta
Andrea Mocco
Marie Sarò

Sezione “Le Voci della Montagna”:

Eures Ricerche Economiche e Sociali
Fabio Piacenti
Lucrezia Bottiglieri
Alessandra Curti
Arianna Pugliese
Matteo Valido
Viviana Vassura

Progetto editoriale

Antonella Borghi (CAIRE)

Ufficio Stampa e Comunicazione

Maria Teresa Pellicori

Si ringraziano Sonja Santillo, Segreteria presidenza Uncem e Joelle Clemente, Amministrazione Uncem
Si ringrazia Moreno Geremetta per la concessione della fotografia di copertina

Si ringraziano vivamente per la cortese collaborazione i Sindaci dei Comuni montani che hanno dedicato il loro prezioso tempo partecipando all'indagine campionaria e i Rappresentanti Istituzionali e gli esperti del mondo dell'Università e della ricerca che hanno fornito il loro contributo qualificato per l'indagine qualitativa.

INDICE

| | |
|---|-----|
| Premessa - Enrico Borghi <i>Presidente Fondazione Montagne Italia</i> | 5 |
| Introduzione - Luca Lo Bianco <i>Direttore Scientifico Fondazione Montagne Italia</i> | 7 |
| Abstract - L'immagine della montagna italiana - Ugo Baldini <i>Presidente CAIRE</i> | 9 |
| Abstract - Le voci della montagna - Fabio Piacenti <i>Presidente EURES</i> | 13 |
| A LA MONTAGNA IN ITALIA | 19 |
| A.1 Geografie della montagna | 24 |
| A.2 Caratteristiche e dinamiche della popolazione nei comuni montani | 32 |
| A.3 Istituzioni e rappresentanza nei territori montani | 44 |
| B ACCESSIBILITÀ ED INCLUSIONE | 55 |
| B.1 Accessibilità e integrazione territoriale | 60 |
| B.2 Infrastrutture per la comunicazione: la banda larga | 72 |
| B.3 Offerta dei servizi di cittadinanza, scuola, sanità, cultura (tempo libero) | 78 |
| C ECONOMIA DELLA MONTAGNA | 91 |
| C.1 Montagna ed economia agro-alimentare | 96 |
| C.2 Montagna, turismo e sport | 110 |
| C.3 Montagna ed energia | 122 |
| C.4 Economia della montagna: uno sguardo di sintesi | 132 |
| D VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO | 145 |
| D.1 La manutenzione territoriale | 150 |
| D.2 La conservazione della natura | 162 |
| D.3 Lo sviluppo rurale | 168 |
| E LE VOCI DELLA MONTAGNA | 179 |
| E.1 Indagine campionaria tra i sindaci dei comuni montani | 180 |
| E.2 Le interviste in profondità | 249 |
| APPENDICE le interviste in profondità | 272 |
| GLOSSARIO INDICATORI | 319 |



Premessa

La fotografia del territorio montano che emerge da questo Rapporto ci restituisce uno spazio la cui funzione strategica troppo spesso sfugge alla politica nazionale. Su quel 58,2 % di territorio nazionale, sul quale risiede una popolazione di 14.310.751 abitanti in oltre 4200 comuni, quasi un quarto della popolazione italiana, si gioca infatti la sfida della modernità.

Le risorse del territorio montano, a partire dai servizi ecosistemici che è in grado di offrire rappresentano un fattore vitale per lo sviluppo armonico del territorio, mentre legno e acqua sono fondamentali per la realizzazione di un futuro nel quale si riesca ad innalzare la nostra capacità di autoproduzione energetica sostenibile, affrancandoci quanto possibile da sempre più onerosi combustibili fossili d'importazione.

In sostanza, il passaggio a una economia sostenibile nel nostro Paese non può prescindere dalla montagna. Il territorio montano è peraltro già oggi il l'ambito nel quale operano numerosi distretti produttivi che continuano a garantire all'Italia una capacità competitiva internazionale, e rappresenta il tessuto connettivo indispensabile sul quale si innervano le economie del turismo, dell'enogastronomia e dell'agroalimentare.

Aree e territori vivi, che garantiscono manutenzione e gestione territoriale, primo fattore di prevenzione dei rischi idrogeologici che in questi anni hanno colpito diverse aree del Paese.

Tornare a discutere di territorio, di valorizzazione delle risorse, di strategie di sviluppo è anzitutto il modo di restituire alla politica la sua funzione e quello di elevare la capacità di governo delle istituzioni locali e nazionali, rimettendole in connessione

con i cittadini. A partire, appunto dai territori. Per farlo c'è bisogno di conoscenza e competenza. Per questo, per le informazioni che fornisce ai decisori politici, per la discussione che può animare questo Rapporto è importante: e non è un caso se Fondazione Montagne Italia ha voluto ripartire da qui, da un'analisi compiuta delle dinamiche socio economiche dei territori montani.

Ne emerge principalmente un dato complessivo: il territorio montano svolge oggi una funzione assolutamente essenziale per la modernizzazione del Paese, e quindi la sua gestione e la sua tutela sono fattori chiave su cui lavorare per assicurare all'Italia un futuro migliore e più equo. Mette inoltre in risalto che c'è una generazione di sindaci consapevoli non solo delle criticità ma anche delle potenzialità dei territori che governano.

Non a caso individuano nei servizi sociosanitari e nella carenza della dotazione infrastrutturale le principali questioni da affrontare se si vuole parlare di rilancio dell'economia montana, di ripopolamento e conseguente manutenzione territoriale. Coglieva quindi nel segno la *Strategia aree interne* nell'individuare nella scuola, nella sanità e nella mobilità i pilastri di una strategia di rilancio.

Per questo, non è più possibile eludere la questione della *governance* territoriale, di quale ruolo debbano avere le popolazioni locali organizzate nelle loro autonomie e a quale modello di istituzionale ci si debba ispirare per assicurare efficienza e democrazia.

La recente istituzione delle Unioni montane di Comuni rappresenta il modello istituzionale dal quale partire per una gestione associata e condivisa dei servizi, realizzando economie di scala, puntando su politiche di sviluppo in grado di garantire benessere economico, sostenibilità ambientale e coesione sociale.

La politica deve recuperare la dimensione strategica, l'ambizione di costruire un futuro nel quale il territorio, le sue risorse, i suoi abitanti e le sue istituzioni diventino i protagonisti di un progetto complessivo di sviluppo della montagna.

Enrico Borghi
Presidente
Fondazione Montagne Italia

Introduzione

Il progetto di questo Rapporto muove dalla convinzione che la montagna non rappresenti una delle criticità che l'Italia deve affrontare. Al contrario una risorsa alla quale attingere e sulla quale impostare il lavoro di rigenerazione del nostro Paese verso un'economia leggera che faccia della sostenibilità il principio fondante delle politiche e in particolare delle politiche di sviluppo. Senza il contributo delle aree interne e di quelle montane questa prospettiva è preclusa.

Ciò non vuol dire che la montagna nella sua complessa e multiforme articolazione goda di buona salute. Tutt'altro: nella sezione "Voci della montagna" sono proprio i sindaci e alcuni esponenti istituzionali a metterne in risalto le necessità, le esigenze affinché il potenziale richiamato e da tutti sottolineato possa esprimersi. Si tratta di un invito esplicito alla politica ad assumere questo indirizzo e a operare coerentemente, superando l'idea che montagna sia solo marginalità bisognosa di assistenza. Viene richiesto un approccio strategico che guardi alla specificità della montagna.

Un approccio che per tradursi in progetti e azioni concrete deve muovere dalla conoscenza delle realtà che vuole trasformare. Il primo obiettivo di questa edizione di esordio del Rapporto Montagne Italia è di fornire una lettura informata dei territori montani, dati e informazioni utili per chi dovrà cimentarsi, non solo nel breve periodo, in questo lavoro di progettazione strategica. Primi fra tutti i sindaci, non a caso coinvolti.

Pertanto, il Rapporto prende l'avvio dalla definizione e delimitazione geografica della montagna italiana, dagli aspetti strettamente demografici che peraltro non raccontano solo di regresso. Già da questi primi dati strutturali emerge la complessità e l'articolazione del territorio montano, rappresentata ai fini di un'immediata percezione da un vasto numero di cartine tematiche. I capitoli successivi approfondiscono i temi dell'accessibilità, dell'inclusione, in cui c'è tutto il tema dei servizi, oltre che quello della mobilità materiale e immateriale. Segue il capitolo sulle economie della montagna con riferimento ai principali settori dentro un quadro che denota la vocazione di questi territori. Accanto all'agricoltura e talvolta innestato su quest'ultima il turismo, del quale gli amministratori locali percepiscono le ulteriori potenzialità e mirano all'emancipazione dalla mono stagionalità. Solo nel centro nord troviamo una montagna connotata da una significativa presenza industriale.

La seconda parte del Rapporto è dedicata alle "voci" della montagna. Interviste rivolte a sindaci e a osservatori qualificati finalizzate a mettere in luce criticità e opportunità, raccogliere indicazioni e sollecitazioni, oltre che a capire come la montagna si rappresenta e verificare se l'auto rappresentazione è coerente con ciò che emerge da una lettura dei principali dati e dinamiche socio economiche.

Nella selezione del panel di osservatori qualificati in questo Primo Rapporto sulla Montagna in Italia si è privilegiato il profilo istituzionale degli interlocutori, concentrandosi su amministrazioni Centrali e Locali e sul mondo delle Fondazioni, dell'Uni-

versità e della ricerca direttamente impegnato sul tema, cercando di offrire contributi qualificati sotto il profilo sia teorico sia pratico sulle tematiche in oggetto.

Nelle prossime edizioni del Rapporto sarà dato spazio all'insieme dei soggetti economici, sociali e culturali.

Agli intervistati, chiamati a pronunciarsi sulle principali questioni che riguardano il territorio montano e che, in sostanza, riprendono quelle trattate nella prima parte del rapporto, è chiesto anche di ragionare sulla prospettiva. Sulle strategie in essere, rappresentate tra l'altro dall'avvio della *Strategia aree interne* a cui si guarda con estremo interesse, e, contestualmente, su alcune novità rilevanti che possono assumere una funzione nevralgica nel sostenere le politiche di sviluppo in area montana. Tra queste, quelle legate al riconoscimento e quindi alla remunerazione per la prestazione di servizi eco sistemici. Infine, una domanda sulle questioni aperte, sulle priorità.

Complessivamente, emerge dalla lettura incrociata tra le interviste, sia quelle rivolte ai sindaci sia quelle rilasciate da osservatori qualificati, e i capitoli precedenti la sottolineatura dell'importanza che hanno avuto le diverse forme di aggregazione istituzionale (esempio i Gal) nel sostegno allo sviluppo e l'interesse verso la prospettiva dell'Unione dei Comuni quale strumento per migliorare efficienza ed efficacia nella gestione delle funzioni e dei servizi fondamentali. In termini di prospettiva, ciò che nella prima parte del Rapporto emergeva come criticità, si traduce in una esigenza di interventi infrastrutturali, di allestimento di servizi e in generale di politiche di sviluppo per la montagna. Si insiste sulla esigenza di infrastrutturazione ICT e accesso a internet.

Vi è la consapevolezza che molti servizi viaggiano su rete e che lo smart per la montagna può significare l'accesso a diritti fondamentali, tra cui l'istruzione. Può essere infatti anche lo strumento per la formazione, per evitare che i giovani debbano lasciare la montagna per studiare e formarsi dopo l'obbligo scolastico.

Ciò rischia di determinare un esodo che indebolisce queste aree e di pregiudicare il futuro. I segnali di ripopolamento e lo stesso interesse di molti giovani che guardano con interesse alla possibilità di vita in un'area montana va colto. A loro, come a tutti quelli che vivono nelle zone montane, occorre poter garantire una qualità della vita e una prospettiva degne. Pertanto, il Rapporto raccoglie in chiusura e lascia alla riflessione alcune buone pratiche che testimoniano della montagna possibile. Su queste e su altre esperienze internazionali, a partire da questo Rapporto, la Fondazione Montagne Italia si propone di continuare l'approfondimento e la riflessione.

Luca Lo Bianco
Direttore scientifico
Fondazione Montagne Italia

ABSTRACT:
**L'immagine
della montagna
italiana**

I molteplici processi di evoluzione che hanno interessato la società, le economie, la cultura e le istituzioni del Paese hanno attraversato il territorio montano con qualche tratto di uniformità rispetto agli altri territori che contraddistinguono la geografia fisica italiana ma con ancor più numerosi caratteri di diversificazione legati ai diversi contesti macro regionali (la faglia nord sud che sembra riproporsi in primo piano in molte delle dinamiche recenti), alle specifiche condizioni istituzionali (le regioni e le province autonome della montagna), alla puntuale dotazione di *asset*, tangibili ed intangibili, che caratterizzano specifici contesti locali, anche molto circoscritti.

Diversità che disegnano articolazioni e differenze che è difficile comporre entro una immagine dai tratti ben definiti. Naturalmente l'esplorazione del particolare, la consapevolezza della necessaria multidimensionalità degli approcci, non può limitarsi alla enumerazione dei casi ma deve sapersi fare racconto, provare a costruire visioni, per quanto parziali, che strutturino identità riconoscibili.

Si propone quindi ai lettori una sintesi in dieci immagini tematiche della montagna italiana. Ciascuna di esse è una immagine doppia, per cogliere l'intima dialettica del cambiamento che attraversa i territori ed anche il chiaro-scuro dei processi, la loro irriducibile ambiguità.

Partiamo allora dall'immagine di una montagna che ritorna a crescere [TAV. A.2.1] nella sua compagine demografica dopo lunghi e certamente non uniformi periodi di declino. Cresce anche in funzione della sua (diversa) capacità di accogliere ed ospitare i nuovi flussi della migrazione di lungo raggio, sino a fare degli stranieri una componente rilevante delle forze di lavoro montane [TAV. A.2.2]

Anche per effetto di questi nuovi tratti della demografia del nuovo secolo la montagna italiana mostra oggi una connotazione meno periferica del passato e ne è buona prova la forte crescita dell'accessibilità del territorio [TAV. B.1.3] ma

la maggiore centralità non riduce (o non riduce abbastanza) la dipendenza che il territorio montano mostra nei confronti delle realtà costiere e di pianura per come è registrato dai flussi pendolari motivati da ragioni di studio e di lavoro [TAV. B.1.6]

E la ragione è, forse, che la montagna, ancor più di quanto non sia penalizzata in termini di reddito, è discriminata nella dotazione di servizi [TAV. B.3.1] senza che le opzioni offerte dalle nuove tecnologie ICT possano ancora esercitarsi con efficacia in condizioni di diffusione della banda larga decisamente inadeguate anche con riferimento ai livelli prestazionali più modesti [TAV. B.2.1] per non parlare di quelli adeguati a sostenere processi più sofisticati e innovativi di erogazione di servizi a distanza.

Nei suoi caratteri economici, una montagna sempre meno basata sulle funzioni primarie dell'agricoltura segue però con buon ritmo i processi di specializzazione e innovazione dell'agricoltura che puntano ad esempio sul biologico [TAV. C.1.5] soprattutto al centro e al sud, e sulla multifunzionalità [TAV. C.1.7], soprattutto al nord, nell'arco alpino.

Sul fronte delle attività turistiche una montagna sicuramente vocata e specializzata – ma ancora distante da una cospicua capacità attrattiva della domanda – segna *performance* positive nella diffusione dei nuovi turismi: per tutti il turismo rurale degli agriturismi e dei B&B [TAV. C.2.2] ma registra anche il peso di una tradizione di seconde case (sempre più un problema piuttosto che una opportunità) uniformemente diffuse sull'intero territorio nazionale con l'eccezione quanto mai significativa del contesto – istituzionale e culturale – dell'Alto Adige [TAV. C.2.4].

È anche una montagna che punta con decisione sulla nuova stagione dell'energia, come testimonia la massiccia adesione al Patto dei Sindaci [TAV. C.3.1], potendo contare su una dotazione di risorse naturali locali che le nuove tecnologie degli alti rendimenti e del km zero possono fornire alle popolazioni montane [TAV. C.3.3] in una condizione di elevata sostenibilità.

Dinamiche economiche importanti, nel segno dell'innovazione e della mobilitazione delle risorse locali che registrano comunque il permanere di importanti esigenze di innovazione e di sviluppo dei sistemi locali della montagna, al sud in modo assai più marcato che al centro e al nord, dove permangono tuttavia limitate condizioni di grave criticità [TAV. C.4.4] che le recenti (ma largamente precedenti gli anni della crisi) dinamiche della produzione (e della redistribuzione) del reddito non sono certo state in grado di colmare nonostante il permanere di processi redistributivi del circuito di finanza pubblica che hanno paradossalmente penalizzato maggiormente (in termini relativi) le aree più sviluppate e competitive del Paese [TAV. C.4.6].

Se un tratto segnala con maggiore evidenza le criticità antiche che segnano il contesto montano e lo collocano però al centro delle preoccupazioni (e, si spera, anche delle attenzioni) del Paese, è quello dell'immane *deficit* di manutenzione che le incredibili dimensioni dell'abbandono del presidio agricolo del territorio hanno determinato nel corso dell'ultimo mezzo secolo [TAV. D.1.1]

Un *deficit* che le risorse (umane, organizzative, economiche) dei sistemi locali non sono assai spesso in grado di fronteggiare, rendendo evidente l'urgenza di una nuova azione di respiro nazionale sui temi della manutenzione territoriale [TAV. D.1.6]. Perché prevenire è meno costoso che riparare...

I sistemi locali della montagna esprimono istanze di rafforzamento e rinnovamento della *governance* locale assai significative anche se ancora asimmetriche nella propria diffusione, istanze che puntano alle Unioni [TAV. A.3.4] per rispondere agli impulsi della riforma istituzionale ma anche per cercare di cogliere, con migliore organizzazione, nuovi traguardi di sviluppo che trovano alimento anche nell'associazionismo "tematico" che si muove nelle "reti lunghe" delle "associazioni di identità" che trovano in *res tipica* la loro vetrina.

Problemi di *governance* che sono centrali nella prossima stagione di programmazione comunitaria (che, con qualche ritardo, dovrebbe già essere in avvio), sia che ci si muova sui canali "più sperimentati" delle politiche di sviluppo rurale e dei GAL, da rafforzare comunque nella loro efficacia che ha mostrato sin qui divaricazioni decisamente troppo ampie sia che ci si inoltri con ottimismo e coraggio nella nuova direzione della Strategia Nazionale delle Aree Interne, sperimentando nelle aree pilota nuovi modelli di cooperazione tra dimensione locale e nazionale delle politiche, tra attenzione ai progetti di sviluppo locale e diffusione dei servizi di cittadinanza, tra politiche ordinarie e straordinarie; modelli che dovrebbero saper trovare, in tempi non troppo remoti, diffusione in tutto l'arco delle aree interne e montane.

Abbiamo pensato di evidenziare queste dieci rappresentazioni tematiche dal più ampio panorama proposto da questo primo rapporto per distillarne il contributo più efficace alla comprensione del cambiamento in corso e alla immaginazione di traiettorie desiderabili e possibili per la sua evoluzione.

Ugo Baldini

Presidente CAIRE Urbanistica



ABSTRACT:
**Le voci
della montagna**

La “voce” dei Comuni montani (situazione, punti di forza, criticità, aspettative) è stata raccolta attraverso la somministrazione di un ampio questionario ad un campione di 440 Sindaci, rappresentativo dell’universo di riferimento, stratificato per regione e dimensione demografica (errore campionario 4,4% ad un livello di fiducia del 95%), previo contatto con tutti i Sindaci dei 3.516 Comuni “totalmente montani” censiti dall’Istat (il 43,7% dei Comuni italiani). La rilevazione ha coperto tutte le regioni italiane e ben 80 province.

La distribuzione del campione per area geografica evidenzia una prevalenza di comuni a Nord (54,5%), seguiti da quelli del Sud (32,5%) e del Centro (13%), mentre in termini dimensionali prevalgono i comuni con una popolazione fino a 1.000 abitanti (42,5%), seguiti da quelli della fascia 1.001-2.000 abitanti (27%), dalla fascia 2.001- 5.000 (19,3%) e da un più ridotto numero di comuni con più di 5.000 abitanti (11,2%).

I Sindaci ritengono che la montagna rappresenti ancora uno spazio capace di garantire una qualità della vita elevata per i propri cittadini (55% delle indicazioni), anche in presenza del permanere di una forte identità montana, radicata soprattutto nel forte legame con la natura e con il territorio (75,6% delle citazioni).

Il 58,5% dei Sindaci evidenzia tuttavia che negli ultimi 3 anni la qualità della vita nei comuni montani sia diminuita, principalmente per ragioni di carattere economico-occupazionale (93,2% delle citazioni).

Sotto il profilo economico, la prevalenza di piccoli comuni spiega la forte dipendenza dei comuni montani dai territori circostanti, visto che soltanto nel 43% dei casi la produzione del reddito avviene principalmente all’interno del comune stesso (64,4% nei comuni con oltre 5 mila abitanti); in questo caso si tratta peraltro spesso di redditi da prestazioni pensionistiche. Interessante, al riguardo, il tema della

“marginalità territoriale”, visto che livello di interconnessione con il Capoluogo di Provincia o di Regione (registrato dal 12,1% del campione) risulta meno stretto di quello con i comuni della prima e seconda fascia (rilevato nel 44,9% dei casi). In ogni caso prevale trasversalmente l’indicazione di un’economia in flessione (57,8% delle indicazioni), ed in particolare nei comuni con oltre 5.000 abitanti (69,4%), più esposti alle dinamiche di natura esogena.

Altissima la convergenza tra le valutazioni dei Sindaci intervistati in relazione ai punti di forza dell’economia dei comuni montani, indicati nel patrimonio naturale (87,3%) e nella qualità ambientale (75,8%), con indicazioni ancora superiori nei piccolissimi comuni.

Sul fronte opposto, sono tre le maggiori criticità per l’economia e lo sviluppo dei comuni montani: la scarsa accessibilità/dotazione di infrastrutture (49,3%), cui seguono il rischio idrogeologico (43,2%) e la struttura demografica (40,7%).

Coerentemente alla criticità sul fronte delle infrastrutture rilevata da circa la metà dei Sindaci, a registrare le più severe bocciature sono proprio le infrastrutture viarie: i collegamenti ferroviari (cui è attribuito un voto “scolastico” pari a 3/10), i collegamenti stradali (4,8) e i trasporti pubblici (4,9). Bocciate anche le strutture culturali (voto: 4,6), la banda larga (voto: 4,8), le strutture sanitarie (5,1) e le strutture commerciali (5,4).

Al Sud, nei comuni di alta montagna e nei piccoli comuni si registrano le maggiori criticità. Sul fronte opposto, un generale livello di soddisfazione sembra riguardare soprattutto gli allacciamenti e le reti (promosse con un voto pari a 7), le strutture scolastiche (6,8), i servizi socio-assistenziali e gli impianti sportivi (6,4) e i servizi postali/bancari (6,1).

Sul fronte dei bisogni formativi, soltanto per l’1,7% dei Sindaci intervistati le competenze di cui dispone il personale della propria Amministrazione non richiederebbero alcun rafforzamento o aggiornamento, mentre gli ambiti maggiormente citati sono la progettazione europea (su cui il 63,4% dei Sindaci riterrebbe utile un rafforzamento delle competenze), la gestione/acquisizione dei finanziamenti (42,6%) e il marketing territoriale (28,4%).

L’agricoltura (34,3% delle indicazioni, che salgono al 53,2% tra i comuni montani del Sud) e il turismo (24,5%) rappresentano le vocazioni “naturali” di questi comuni, con evidenti opportunità di avviare positive sinergie tra i due settori; in particolare soltanto il 13% dei Sindaci dei intervistati definisce “non turistico” il proprio comune, mentre negli altri casi il comune si caratterizza per un turismo prevalentemente estivo (33,9%), a doppia stagionalità (20,8%) o culturale (14,5%).

Di particolare interesse appare il rapporto tra comuni montani ed energia, visto che nel 64% di quelli intervistati si realizza una produzione di energia, che nel 21,2% dei comuni “produttori” risulterebbe adeguata o superiore al fabbisogno energetico del territorio, con punte ancora superiori nei comuni di alta montagna (29%). Elemento centrale di tale produzione energetica è la sua derivazione da fonti rinnovabili (che

rappresenta il 75%, contro il 25% costituito dalle fonti fossili).

Il tema della governance locale, dei modelli e delle strategie associative costituisce una costante preoccupazione tra i sindaci intervistati, che segnalano l'appartenenza del proprio comune a diversi "sistemi di riferimento locale" e strutture associative (soltanto l'1,7% dei comuni, a detta del proprio sindaco, non aderisce ad alcuna struttura territoriale); la quasi totalità dei comuni appartiene infatti ad una comunità montana e/o ad una unione dei comuni, mentre il 67% aderisce ad un Gal.

Diversificate anche le occasioni di collaborazione che trovano quali interlocutori principali la regione (63,4%), gli altri comuni (62,3%) e la provincia (52,5%).

La presenza di referenti sul territorio costituisce un fattore strategico per i comuni montani; coerentemente una forte maggioranza dei sindaci intervistati (il 69,1%) giudica negativamente il ridimensionamento di ruolo della Provincia derivante dal suo passaggio ad ente di secondo livello, mentre soltanto il 7,9% dei comuni ritiene positivo un suo ridimensionamento (che scende al valore minimo di 6,5% tra i più piccoli comuni).

I maggiori timori sugli effetti negativi del ridimensionamento della Provincia riguardano la viabilità/mobilità (75,5%) e, con ampio scarto, la rappresentanza politica (36,6%).

Il 54,3% dei comuni denuncia una significativa riduzione delle entrate comunali (diminuite mediamente del 16,5%). Tale riduzione interessa soprattutto i piccoli comuni, mentre la situazione appare meno critica in quelli con oltre 5 mila abitanti (che hanno registrato una flessione nel 37,2% dei casi).

La diminuzione rilevata è dovuta provocata soprattutto alla riduzione dei trasferimenti dello Stato (segnalata nel 97,1% dei casi), mentre le altre voci del bilancio comunale (multe, altre entrate extratributarie, l'ICI e l'IMU e i Tributi) sono perlopiù rimaste stabili o aumentate. Maggiori capacità "compensative" si registrano nei comuni di maggiori dimensioni demografiche, che hanno potuto bilanciare la flessione dei trasferimenti aumentando soprattutto multe, ICI e IMU.

Coerentemente alle criticità rilevate, ben il 90,5% dei Sindaci ha dovuto realizzare tagli ai servizi (che hanno interessato soprattutto il funzionamento del comune, le attività ricreative e culturali e lo sport), riuscendo ad effettuare investimenti/stanzamenti in un ben più contenuto 56,1% dei casi.

Per rispondere adeguatamente alle proprie esigenze, il 92,7% chiede quindi maggiori risorse (in media il 37,3% in più, che sale al 43,2% in più nei piccolissimi comuni).

Le interviste in profondità

La terza azione di ricerca contenuta nel Rapporto sulla Montagna in Italia è stata costituita da una indagine qualitativa che ha raccolto, per questa prima edizione,

un panel di interlocutori di alto profilo Istituzionale o scientifico, espressione delle Istituzioni Locali e del mondo dell'Università e della ricerca, capaci di rappresentare le "voci della montagna", ovvero di leggerne la situazione, le problematiche e le potenzialità, di declinarne il piano dei bisogni e di indicare le condizioni necessarie alla loro veicolazione e valorizzazione.

Attraverso tale azione di ricerca si è cercato di impostare una riflessione sul ruolo attuale e sulle prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" e, più in dettaglio, nello sviluppo economico, energetico, turistico, naturalistico e ambientale del Paese.

Le questioni oggetto di analisi, trasversalmente affrontate anche nell'analisi di scenario e nelle interviste ai Sindaci, hanno riguardato in primo luogo il ruolo attuale e le direttrici necessarie alla valorizzazione dei territori montani, accanto ad una riflessione sui presupposti legislativi e organizzativi più idonei a valorizzare il contributo dei territori montani, conservandone la specificità e tutelandone la sostenibilità e la qualità ambientale.

Più in particolare, i diversi temi oggetto di analisi hanno riguardato:

- l'impatto dei diversi modelli di governo sui territori montani;
- la nascita delle Unioni Montane dei Comuni quale opportunità reale per il territorio;
- il ruolo dei Gruppi di Azione Locale per lo sviluppo della montagna;
- i punti di forza e le criticità dell'attuale classificazione dei comuni montani;
- il ruolo attuale e le prospettive di valorizzazione del potenziale dei territori montani nel sistema-Italia nei diversi ambiti di sviluppo (economico, energetico, turistico, naturalistico e ambientale);
- le opportunità e i criteri per la remunerazione dei servizi ecosistemici;
- le problematiche e i bisogni dei comuni montani;
- la conoscenza da parte degli interlocutori di buone prassi, modelli o esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per rilanciare il territorio;

Considerando l'ampia articolazione dei temi oggetto di analisi, è possibile sintetizzare come segue le principali risultanze che hanno raccolto una piena convergenza da parte degli esperti intervistati:

- il modello federalista è considerato il più adatto per governare i territori montani (esperienze positive delle Regioni a statuto speciale e delle Nazioni confinanti come Svizzera, Austria e Germania) rispetto ad modello "centralista" tradizionalmente più distante da tali realtà;
- per individuare strategie e risposte adeguate alle effettive esigenze dei territori

montani è necessario focalizzare/finalizzare il campo dell'azione politica e degli interventi legislativi alla sola montanità, per non "appiattirle" all'interno di disegni di carattere più generale;

- Positivo, in generale, il passaggio dalle Comunità montane alle Unioni di Comuni, ferme restando le preoccupazioni per le modalità ed i dettagli in cui tale passaggio dovrà avvenire. In ogni caso tutti concordano nel riconoscere all'Associazionismo tra i Comuni un ruolo importante, se non decisivo, per valorizzare i territori montani.
- All'interno di tale contesto, i GAL divengono attori fondamentali per promuovere e rilanciare la montagna italiana; centrale, tuttavia, la qualità e la professionalità delle risorse umane che li guidano, per evitare la dispersione delle poche risorse finanziarie disponibili, oltre che duplicazioni, sovrapposizioni e perdita di efficacia.
- È necessario introdurre sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici che porterebbe una ulteriore possibilità di sviluppo per i territori montani. Due i problemi principali: individuare i servizi interessati e definire i giusti criteri di remunerazione da applicare
- Il turismo è un fattore chiave per rilanciare e per consolidare l'economia della montagna italiana, con particolare riferimento ai "turismi alternativi" (cicloturismo)
- La principale criticità per i comuni montani è l'assenza o insufficienza dei servizi essenziali (scuola, cultura, tempo libero), oltre alla scarsa accessibilità degli stessi, legata anche ad infrastrutture obsolete o spesso assenti. IN tale contesto la Banda larga risulta fondamentale per la costruzione di nuove opportunità per l'economia e la qualità della vita territorio collegandosi direttamente anche ad altri fattori di crescita (turistico o imprenditoriale)
- Qualità e formazione del capitale umano, di primaria importanza per lo sviluppo, risultano spesso carenti, pregiudicando le possibilità di rilancio dei territori stessi.

Fabio Piacenti
Presidente EURES

A.1 Geografie della montagna

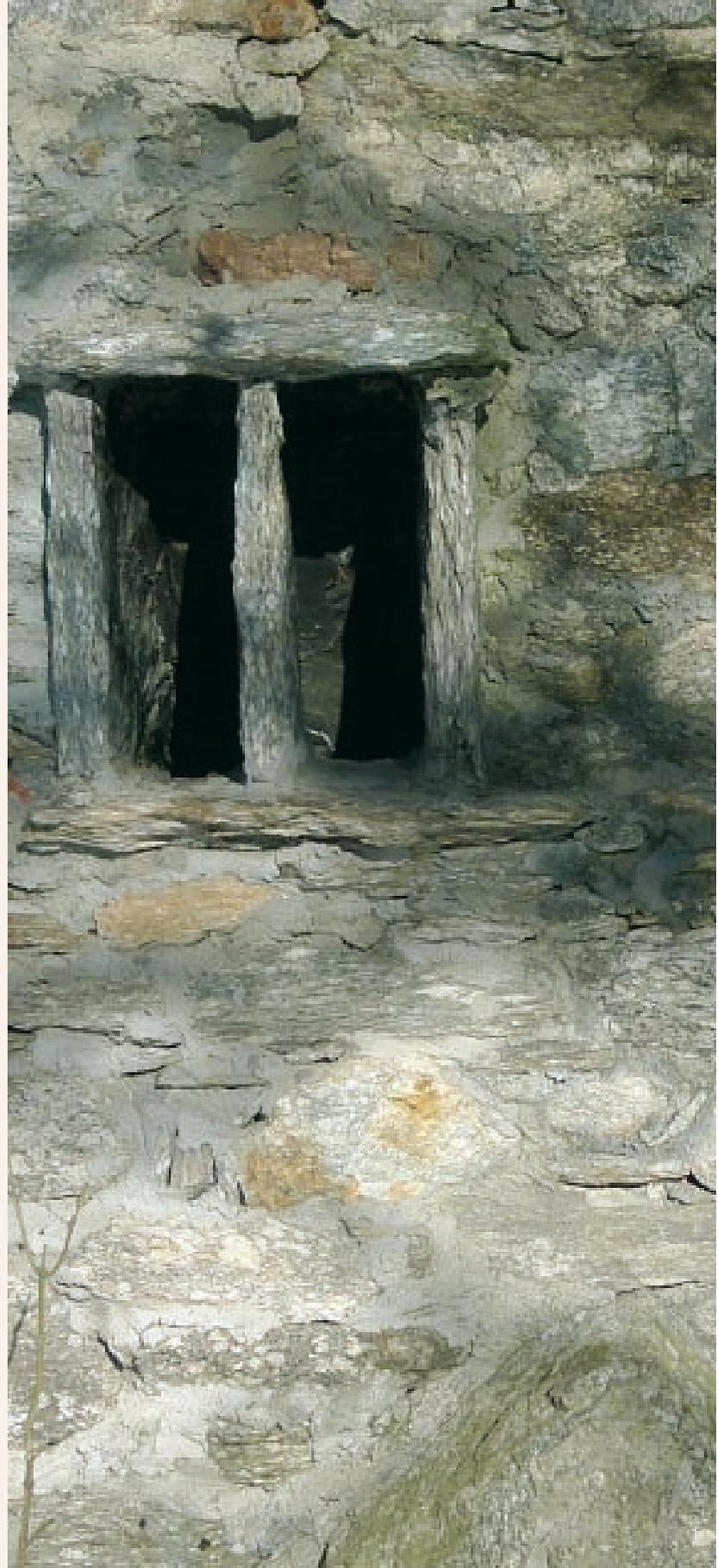
- 1 La montagna "amministrativa"
- 2 La montagna "altimetrica"
- 3 Le zone svantaggiate di montagna UE
- 4 La montagna e i Sistemi Locali del Lavoro

A.2 Caratteristiche e dinamiche della popolazione nei comuni montani

- 1 Le tendenze demografiche recenti
- 2 La presenza straniera
- 3 Il saldo naturale
- 4 Il saldo migratorio
- 5 L'invecchiamento
- 6 I "grandi anziani"

A.3 Istituzioni e rappresentanza nei territori montani

- 1 I comuni minimi
- 2 I piccoli comuni
- 3 Le Comunità Montane
- 4 Le Unioni di Comuni
- 5 Tipologie di Unioni
- 6 Le Reti lunghe



LA MONTAGNA IN ITALIA



A



La geografia fisica

La fisicità della montagna italiana emerge con tutta evidenza dalla rappresentazione tridimensionale consentita dal modello digitale del terreno che individua con immediatezza l'articolazione orografica del territorio montano, nel suo succedersi di valli e di crinali. La rappresentazione dell'uso "storico" del suolo che si sovrappone alla morfologia nell'immagine di questa carta da conto dell'estesa antropizzazione del Paese e della sua montagna colto - nella rappresentazione fornita dalla cartografia del Consiglio Nazionale delle Ricerche in collaborazione con il Touring Club Italiano dei primi anni '60 del XX secolo - al momento della sua massima espressione, quando le aziende agricole "governavano" oltre il 90% del territorio nazionale.







-  Seminativo semplice, risaie, orti e prati stabili
-  Seminativo arborato
-  Colture legnose agrarie
-  Boschi e castagneti
-  Pascoli ed incolti produttivi
-  Aree sterili
-  Insediamenti
-  Laghi, lagune e fiumi
-  Idrografia principale



A.1

Geografie della montagna

La montagna rappresenta una realtà geografica economica e insediativa di straordinario rilievo per il nostro Paese, delimitato a nord dalla catena alpina ed attraversato, lungo il suo intero svolgimento peninsulare, da quella appenninica; un territorio nazionale segnato peraltro dalla presenza di rilievi montuosi di significativa estensione anche nelle sue isole maggiori.

Questa montagna che la geografia fisica descrive nella intensità del suo corrugamento oltre che nello sviluppo altitudinale, trova un suo riconoscimento amministrativo nella individuazione dei comuni totalmente o parzialmente montani [TAV. A.1.1]; in questa accezione la montagna interessa 4205 degli 8100 comuni italiani (il 51,9%) nei quali risiede una popolazione di 14.310.751 abitanti, quasi 1/4 della popolazione nazionale, più esattamente il 23,5%, e che si estendono per 175.245 kmq. il 58,2% del territorio nazionale.

Una realtà estesa che coinvolge l'intera articolazione del quadro regionale italiano, dalla identificazione totalitaria della regione Valle d'Aosta e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, alla minima incidenza nelle regioni del Veneto (35,7% dei comuni, 13,8% della popolazione e 35,5% della superficie) e della Puglia (24,4% dei comuni, 13,4% della popolazione e 35,1% del territorio).

In termini di distribuzione della popolazione, l'insediamento montano rappresenta la configurazione maggio-

ritaria dello spazio regionale, oltre che nelle tre realtà già richiamate nelle quali è addirittura l'espressione totalitaria, anche in tre piccole regioni del centro-sud: Umbria (58,1% della popolazione residente in comuni montani), Molise (75,7%) e Basilicata (57,4%).

Per numerosità di comuni l'orizzonte montano è dominante in 12 delle 21 realtà regionali italiane, comprese Lazio e Campania tra le maggiori.

Per estensione territoriale, infine, la realtà montana è prevalente in 14 realtà (anche Piemonte, Friuli, Liguria, Marche, Abruzzo, Calabria e Sardegna) e rappresenta comunque una realtà prossima al 50% della estensione in tutte le altre regioni del Paese ad eccezione solamente di Puglia e Sicilia dove il peso territoriale dei comuni montani è inferiore al 40% del totale.

Questa delimitazione della montagna ha avuto un ampio riconoscimento amministrativo ed è divenuta nel tempo il costante riferimento operativo delle politiche territoriali, nonostante reiterati tentativi di ridefinirne l'estensione compresi quelli, recentissimi, operati sul tema dell'IMU sui terreni agricoli.

Tentativi di ridefinizione che sono tutti rientrati in porto, non riuscendo a cogliere la natura molteplice - ma evidente - della realtà montana con la astratta semplificazione di un criterio altimetrico. Tanto più in assenza di una consolidata cultura geografica nelle istituzioni del Paese e nella sua stessa classe dirigente, tributo pagato ad un retaggio idealista della nostra formazione culturale che ci allontana dalla consapevolezza geografica radicata nelle culture dominanti degli altri paesi guida dell'Unione Europea e, per questo, ci penalizza.

Questa delimitazione sarà dunque quella costantemente adottata nel corso di questo rapporto per discriminare e confrontare tendenze, *performances* e dotazioni dello spazio montano nei riguardi della restante parte del Paese.

Può essere comunque interessante considerare come questa delimitazione operativa si distacchi da altre rappresentazione della montagna che pure hanno una valenza ed un carattere amministrativo.

Prima tra queste la delimitazione geografica operata a fini statistici appunto dall'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT, fonte primaria di una parte larghissima delle informazioni esaminate e rielaborate da questo rapporto) che suddivide il territorio nazionali nei cinque quadri della Pianura, della Collina litoranea ed interna e della Montagna, anche essa suddivisa in litoranea ed interna [TAV. A.1.2].

La montagna statistica abbraccia 2.605 comuni, con 7.515.813 abitanti e un territorio di 106.110 kmq. ed ha quindi una consistenza approssimativamente pari al 60% della montagna amministrativa.

Estesa a ricomprendere anche l'intero orizzonte collinare, la classificazione altimetrica dell'ISTAT interessa invece ben 5.975 comuni con una popolazione di 31.185.892 abitanti ed una estensione di 231.529 kmq. Una realtà assai più estesa, quindi, della montagna amministrativa e, soprattutto assai più popolata.

Altra classificazione di qualche interesse quella operata in sede comunitaria (Dir CE 268/75) per individuare i territori penalizzati da specifiche condizioni di svantaggio proprio perché appartenenti all'orizzonte montano o per la presenza di altre condizioni di svantaggio ambientale comunque connesse alle difficoltà morfologiche [TAV. A.1.3].

Appartengono a questa classificazione (perché interamente o parzialmente delimitati) 3.587 comuni con una popolazione di 16.156.107 abitanti ed una estensione territoriale di 143.226 kmq. Una configurazione non troppo dissimile da quella della montagna amministrativa, del 15% meno estesa come territorio e del 15% più pesante in termini di popolazione insediata.

Di maggiore interesse è invece il confronto della geografia amministrativa della montagna con le partizioni territoriali prodotte dall'ISTAT per individuare i Sistemi Locali e delimitarne l'estensione.

È una geografia mutevole come sa chiunque si sia cimentato con il suo utilizzo, poiché registra l'evoluzione delle relazioni spaziali che attraversano il mercato del lavoro, relazioni che ogni censimento ha registrato nella configurazione contingente presente al momento della rilevazione.

Quella che sarà utilizzata prevalentemente nel contesto di questo Rapporto sulla Montagna è quella che ci è stata restituita dal censimento del 2001, la terza di una serie iniziata dal 1981 e che già approdata ad una nuova definizione con il censimento del 2011. La precedente delimitazione del 2001 è tuttavia l'ultima per cui si dispone di una informazione economica significativa, non ancora prodotta con riferimento alla delimitazione 2011 di recentissima produzione.

Il disegno dei Sistemi Locali si sovrappone naturalmente in maniera imperfetta alla partizione delle aree montane presentando un significativo margine di compresenza di aree montane e non montane per uno spettro significativo di sistemi locali [TAV. A.1.4].

Dei 686 Sistemi Locali individuati dal Censimento 2001, infatti, 273 (il 40% circa) sono formati esclusivamente da comuni montani, 249 (36%) vedono la compresenza di comuni montani e non montani e "solo" 164 (24%) includono esclusivamente comuni estranei all'orizzonte montano. Dei 249 Sistemi Locali "parzialmente montani" il peso dei comuni montani è di circa la metà in termini di numerosità dei comuni (49,7%) e di estensione territoriale (54,0%) mentre si riduce a ¼ circa in termini di popolazione (23,9%).

Sistemi locali interamente montani sono presenti in misura naturalmente totalitaria nelle tre realtà regionali integralmente montane (Valle d'Aosta e Province Autonome di Trento e Bolzano) e comunque prevalente (quanto a numerosità, naturalmente) nei contesti delle piccole regioni appenniniche come Umbria, Molise e Basilicata, ma anche in Campania seppure con un peso più ridotto. I sistemi locali della montagna rappresentano invece una realtà minoritaria ma significativamente presente in Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Calabria e Sardegna dove

rappresentano una quota attorno al 40% del numero totale. Per tutte le regioni italiane ad esclusione della Puglia la maggior parte dei Sistemi locali è composta interamente o almeno in parte da territori montani che caratterizzano così in misura davvero significativa l'arena delle politiche di sviluppo locale, soprattutto all'esterno dei contesti metropolitani.

Nella nuova delimitazione del 2011 i Sistemi Locali complessivamente individuati si sono ridotti al numero di 611 (-10,9%) a significare un aumento della polarizzazioni ed una estensione territoriale dello spazio di vita quotidiana della popolazione italiana, proseguendo, peraltro, una tendenza marcatamente riconoscibile già nei due decenni precedenti.

La riduzione è stata particolarmente più accentuata per i sistemi locali integralmente montani, ridotti al numero di 207 (66 in meno, con una riduzione del 24,2%); una riduzione che si presenta sistematicamente più accentuata nelle regioni meridionali (dove peraltro più modesta era tradizionalmente l'estensione delle relazioni territoriali determinate da un mercato del lavoro di straordinaria fragilità) ed ha le sue punte in Piemonte, Lazio, Molise e Calabria dove la riduzione riguarda oltre 1/3 dei Sistemi locali.

I sistemi locali che comprendono anche, ma non esclusivamente, comuni montani conoscono invece una flessione assai più contenuta, di appena 15 unità (-6,0%) con una accentuazione relativamente maggiore nelle regioni meridionali.

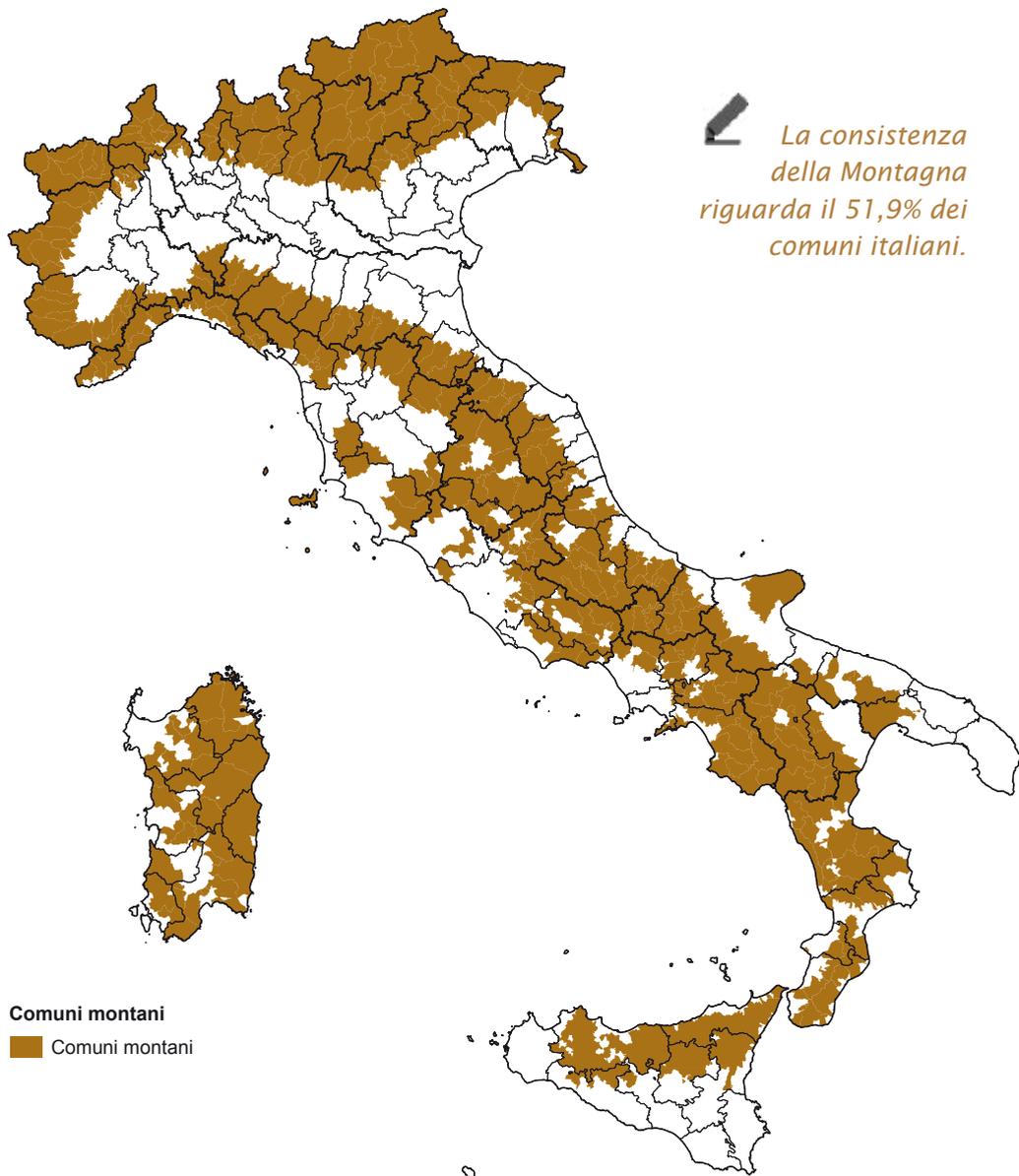
Il numero dei comuni montani nei Sistemi Locali "parzialmente montani" aumenta significativamente da 1.965 al 2001 a 2.265 al 2011: 300 comuni (con oltre 500mila abitanti insediati) che hanno perduto nel decennio la propria "centratura" interna allo spazio montano.

L'interpretazione che se ne può trarre è quella di un relativo rafforzamento delle relazioni di integrazione funzionale dei comuni montani entro reti di medio raggio che li connettono alle polarità costiere e di pianura; integrazione funzionale che può tuttavia registrare condizioni di accessibilità tutt'altro che soddisfacenti e significare un sostanziale peggioramento delle condizioni di benessere ed una minore "massa critica" di risorse umane disponibili per essere mobilitate ed attivate da processi di sviluppo locale delle aree montane.

Un'evoluzione da indagare in profondità e da interrogare nella interpretazione che di questo processo potranno dare gli attori sociali del territorio.

TAV. A.1.1

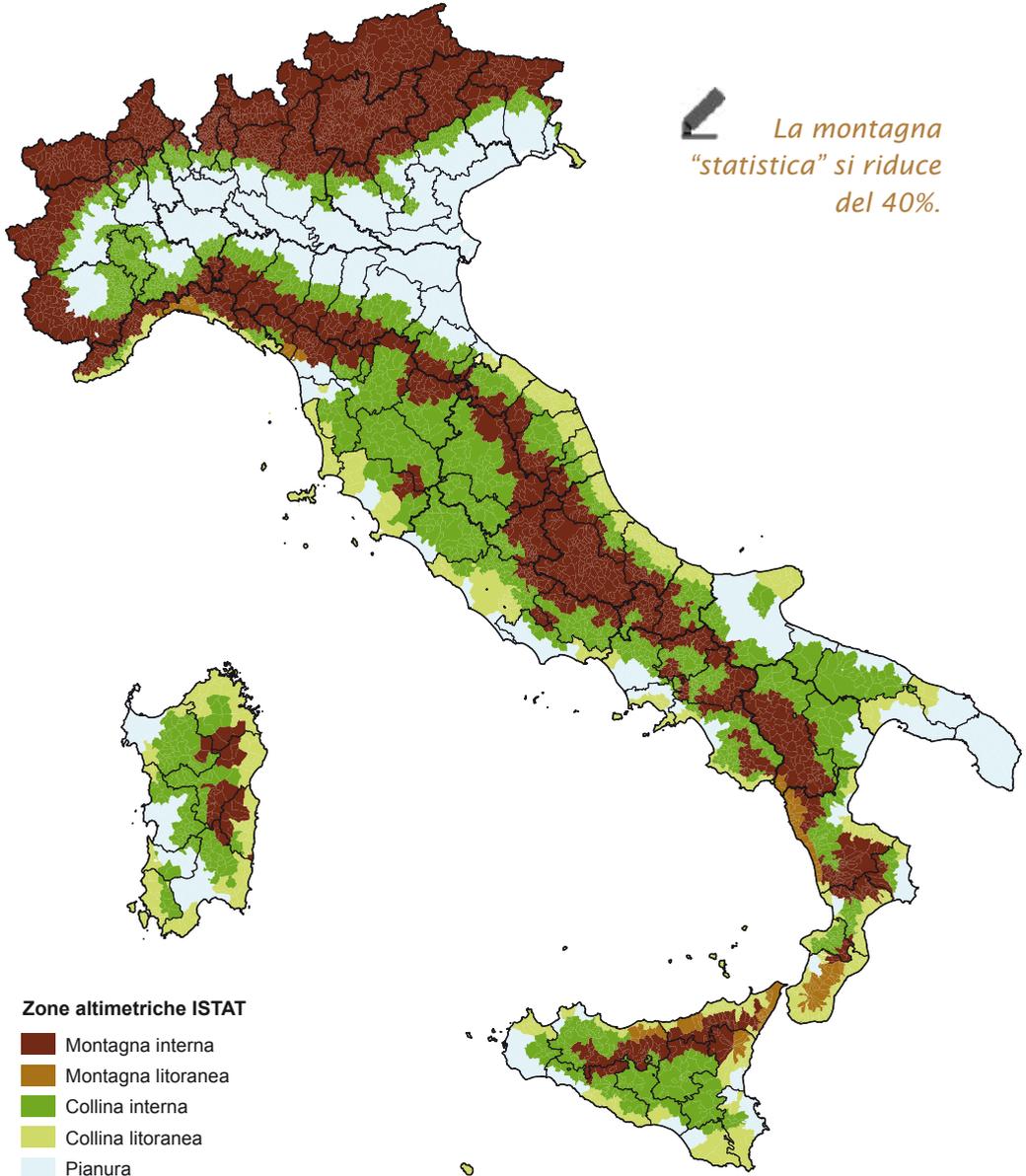
La montagna "amministrativa"



Comuni montani
■ Comuni montani

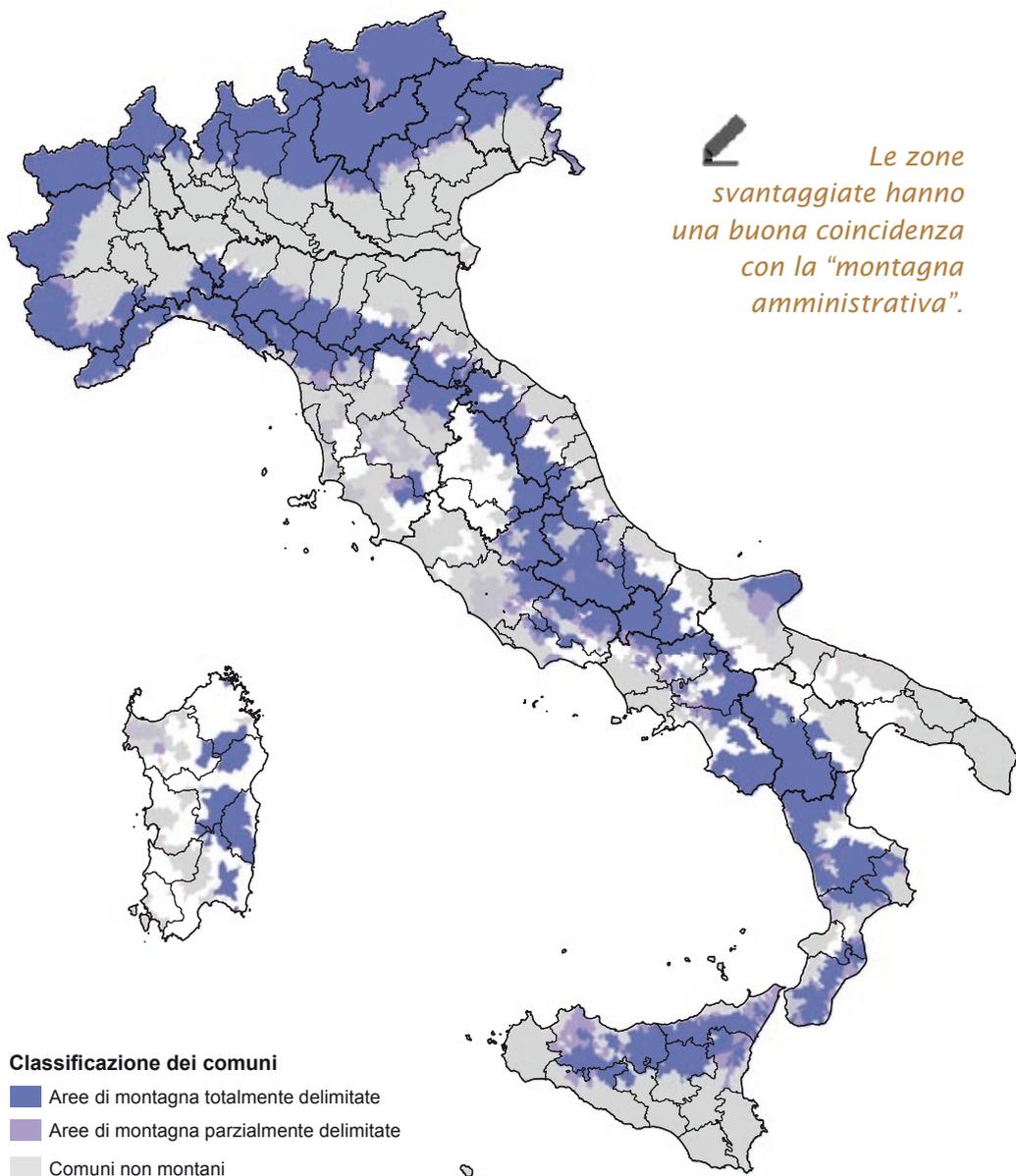
TAV. A.1.2

La montagna "altimetrica"



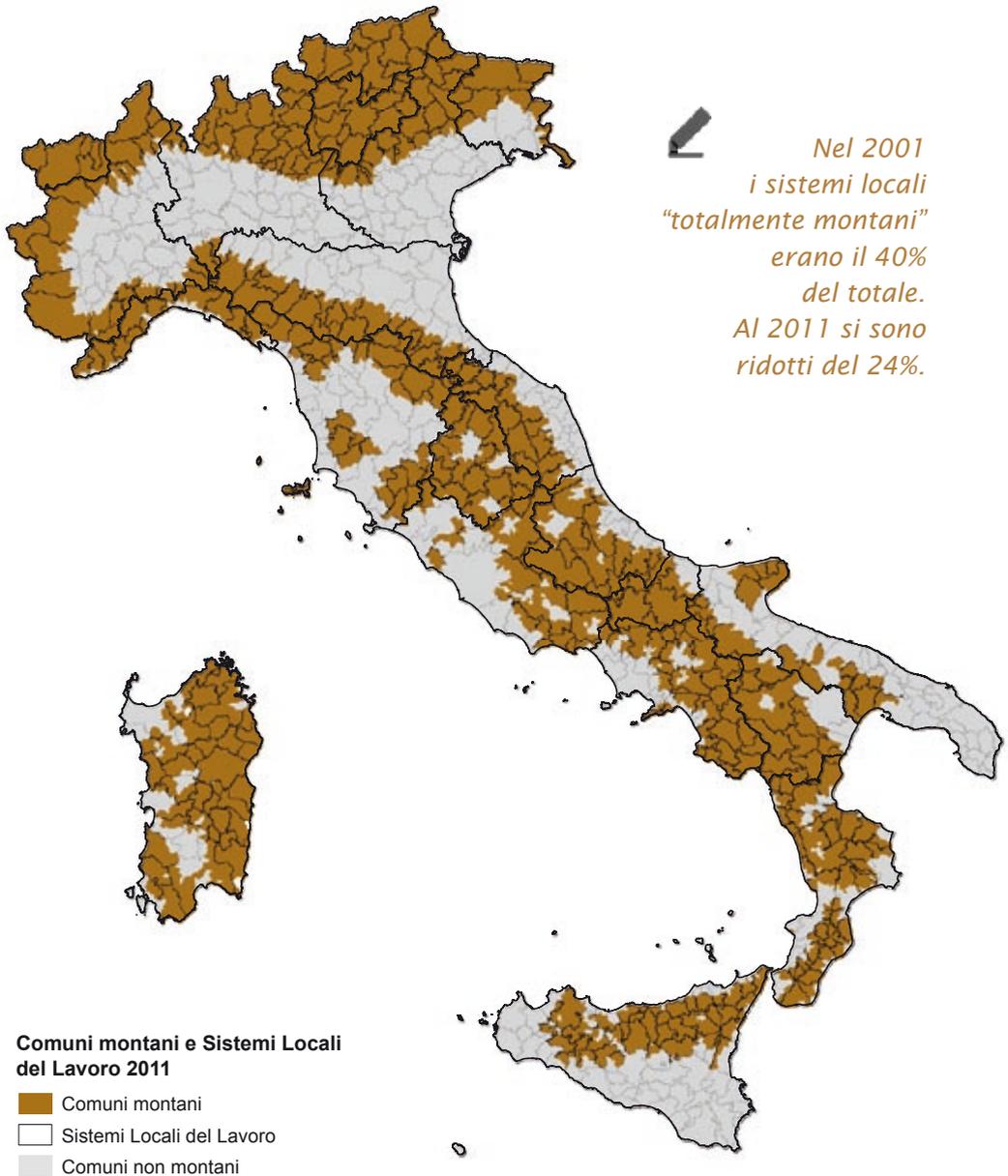
TAV. A.1.3

Le zone svantaggiate di montagna UE



TAV. A.1.4

La montagna e i Sistemi Locali del Lavoro





Caratteristiche e dinamiche della popolazione nei comuni montani

Da lungo tempo la demografia, con l'evoluzione delle sue dinamiche e dei caratteri strutturali della popolazione insediata, testimonia con immediata evidenza difficoltà e problemi della Montagna.

Difficoltà e problemi incontrati nella ricerca di nuovi equilibri e nuovi sentieri di sviluppo con cui la Montagna può far fronte alle sollecitazioni provenienti da tendenze economiche e culturali sempre più globalizzate per costruire un proprio ruolo e una propria identità capace di confermare le ragioni di una presenza permanente e desiderata dell'insediamento umano.

Gli anni più recenti, raccontati dalla evoluzione della popolazione italiana e dei suoi caratteri registrata dai due ultimi censimenti del 2011 e del 2001, propongono elementi di interesse e di novità che debbono essere considerati con attenzione per cogliere le condizioni possibili di un nuovo sviluppo della Montagna e per contrastare i rischi, tutt'altro che sopiti, di un suo possibile declino.

Nell'ultimo decennio intercensuario la popolazione italiana è tornata a crescere in modo significativo, aumentando di oltre 2.400.000 abitanti (+ 4,3%) dopo una lunga stagione di stabilità (o stagnazione) che aveva caratterizzato i due decenni precedenti.

Una ripresa della crescita demografica che ha avuto il suo tratto caratterizzante (e il suo motore) nell'irrompe-

re nella scena demografica (e sociale) del Paese di flussi migratori di lungo raggio in provenienza dall'est e dal sud del mondo che hanno rappresentato il segno più tangibile della nuova fase di globalizzazione apertasi alla fine del XX secolo, rotti gli equilibri e i vincoli dell'"ordine" internazionale cristallizzato dalla fine del secondo conflitto mondiale.

Un processo nuovo, tumultuoso, diffusivo che si è sovrapposto e ha modificato le dinamiche "interne" della popolazione e le differenziazioni geografiche che queste avevano registrato, nel rapporto tra città e corone urbane, tra pianura e montagna, tra territori costieri e aree interne, tra nord e sud. Anche la montagna è stata interessata significativamente da questo processo di ripresa della crescita demografica e, questa volta, non è rimasta alla finestra delle nuove tendenze demografiche che la hanno invece investita in profondità [TAV. A.2.1].

Quasi la metà dei comuni montani (il 45,8%) ha registrato un incremento di popolazione residente nei dieci anni trascorsi tra i due censimenti; una percentuale non troppo dissimile da quella che nello stesso periodo ha interessato l'intero territorio nazionale (59,9%). Metà (quasi) dei comuni con una percentuale più alta della popolazione (59,9%) ed una percentuale appena più bassa del territorio (41,3%) a testimoniare di una ripresa che ha trovato condizioni migliori di attecchimento nelle realtà comunali montane di dimensione maggiore.

Una dinamica positiva che conosce tuttavia differenziazioni geografiche che, per i territori montani come per l'intero paese, ripropongono in questo primo scorcio del nuovo secolo, la discriminante tra le regioni centro settentrionali e quelle meridionali del Paese come principale fattore di differenziazione.

Al nord i valori più elevati nella diffusione territoriale della crescita si trovano paradossalmente nei contesti regionali – le Province autonome di Trento e di Bolzano, la Valle d'Aosta – integralmente caratterizzati come montani: qui oltre l'80% dei comuni è in crescita nel decennio, assai più che in regioni come la Lombardia, il Veneto o l'Emilia Romagna dove pure la crescita demografica si diffonde ad interessare oltre i 3/4 del territorio regionale.

In queste regioni, tuttavia, permane un apprezzabile differenziale negativo tra la diffusione della crescita in montagna e nell'intero territorio regionale, differenziale dell'ordine di 15-20 punti percentuali. Non dissimile il profilo delle regioni centrali mentre assai forte è la divaricazione che si mostra con le regioni del Mezzogiorno e delle Isole. Qui la diffusione della crescita demografica è sempre minoritaria e interessa da 1/4 a poco meno della metà dei comuni, con una punta negativa per la Basilicata dove a registrare processi di crescita è meno di 1/6 dei comuni della regione.

In questo profilo di relativo "isolamento" degli episodi di crescita demografica del Mezzogiorno il divario tra i territori montani e il resto della regione è di norma più contenuto, ma torna a diventare più significativo laddove i profili di crescita regionale sono più marcati come in Sicilia o in Puglia.

Le determinanti di questi processi vanno ricercati, come si è detto, essenzialmente nella evoluzione dei processi migratori, di lungo raggio nello scambio con le provenienze extracomunitarie, e di medio raggio, nello scambio inter-regionale che, dal sud al nord del paese registra una ripresa significativa, soprattutto in termini di popolazione giovane e altamente scolarizzata. Meno rilevante in questo nuovo contesto la mobilità di breve raggio (che si fatica a definire migrazione), in particolare quella segnata dallo scambio interno tra poli urbani e rispettive corone "metropolitane" che ha segnato come tratto dominante i decenni precedenti di stabilità demografica complessiva.

Le dinamiche del movimento naturale della popolazione restano nel primo decennio del nuovo secolo relativamente ai margini delle trasformazioni, pur registrando novità importanti come la ripresa della natalità nelle regioni del nord, anche per effetto della immigrazione, ed invece un suo brusco calo nelle regioni meridionali che, in prospettiva sottrae a queste regioni l'unica risorsa – quella umana – sempre largamente disponibile in passato.

La geografia del saldo naturale [TAV. A.2.3] è tuttavia un po' più articolata e complessa di quella della dinamica complessiva, isolando un più ristretto gruppo di regioni alpine del nord (Valle d'Aosta, Lombardia, Province Autonome di Trento e Bolzano, Veneto) nelle quali il saldo naturale della popolazione nell'ultimo quinquennio (2009-2013) segnala comportamenti riproduttivi diffusamente elevati (oltre il 50% dei comuni con saldi naturali positivi) dal resto del Paese dove i comuni in positivo si collocano tra 1/4 e 1/3 del totale, con punte minime (attorno o sotto il 10%) in Piemonte, Umbria, Molise e Basilicata.

Nelle regioni del nord a più alto regime riproduttivo il differenziale della montagna è comunque significativo, se si esclude la Provincia Autonoma di Bolzano che di una popolazione "naturalmente" in crescita è il vero campione, avendola diffusa pressoché sull'intero territorio.

È invece il saldo migratorio a segnare il ritmo delle trasformazioni demografiche recenti del Paese [TAV. A.2.4]. Il 39,5% dei comuni italiani registra nell'ultimo quinquennio (2009-2013) un saldo migratorio positivo superiore al 3 per mille della popolazione residente, percentuale che ha il suo massimo in Emilia Romagna (63,2%) e il suo minimo in Basilicata (8,4%). Sempre significativo il divario, in generale, tra le regioni del centro nord e quelle del Sud.

La montagna concorre a questo processo di attrazione migratoria, pur con una diffusione sempre più contenuta di quella del contesto regionale, di norma il 5-10% in meno. Le montagne della Liguria e dell'Emilia Romagna sono quelle della massima diffusione che qui diventa addirittura prevalente, coinvolgendo più della metà dei comuni dell'orizzonte montano.

Trasformazioni importanti si registrano anche nella struttura della popolazione, nella sua distribuzione per età. Riduzione delle nascite e aumento della speranza di vita, solo in parte contrastate da un profilo più giovane della popolazione immigra-

ta, portano le classi di età anziane ad assumere un sempre maggior rilievo quantitativo nella compagine demografica del Paese.

Al censimento del 2011 la popolazione ultra settantacinquenne è arrivata a rappresentare oltre 1/10 del totale (10,3%) [TAV. A.2.5] mentre quella dei "grandi anziani" con 85 anni e più è ormai vicina ad 1/30 (2,8%) [TAV. A.2.6].

Sopra queste soglie medie nazionali si collocano rispettivamente il 64% del totale dei comuni e il 75% dei comuni montani per quanto riguarda la popolazione di 75 anni e più e il 53% dei comuni totali e il 66% dei comuni montani per quanto riguarda la popolazione con oltre 85 anni.

In termini di diffusione dei processi di invecchiamento della popolazione il divario della montagna è dunque marcato, 10 punti percentuali in più, in media nelle diverse regioni e trova la sua massima espressione nelle regioni dell'Appennino Centro settentrionale, dalla Liguria all'Abruzzo, dove interessa sistematicamente oltre il 90% dei comuni montani. Decisamente più contenuto, invece, la diffusione dell'invecchiamento nelle Alpi centrali, dalla Valle d'Aosta al Cadore, trovando il suo minimo nella realtà della Provincia Autonoma di Bolzano dove, sopra la soglia nazionale si presenta meno di 1/6 del totale dei comuni.

Non dissimile la distribuzione territoriale della presenza dei grandi anziani per i quali è sistematicamente più ampio (ma di poco) il divario tra montagna e totale.

L'evoluzione del quadro demografico nazionale, con i nuovi fenomeni di una forte immigrazione extracomunitaria che si sovrappone alla ripresa di quella interregionale e con l'accentuarsi di fenomeni "strutturali" di lunga durata e di ormai sempre più ampia diffusione, come quelli legati all'invecchiamento, disegna un quadro in larga misura inedito con cui i diversi territori si devono misurare nei prossimi anni.

Per la Montagna, un quadro articolato e in qualche misura anche contraddittorio, con processi che accentuano il deterioramento della base demografica, condizione essenziale per ogni processo di sviluppo locale che voglia avere prospettive di durata e di sostenibilità, assieme a processi che fanno entrare nelle aree montane nuove risorse umane, prodotto non solo della immigrazione di ritorno di popolazione al termine della propria vita attiva termine peraltro che i nuovi contesti istituzionali delle politiche sociali, portano inevitabilmente più avanti, ma anche di risorse umane nel pieno del proprio ciclo di vita attiva, in provenienza dal sud e dall'est del Mondo.

La popolazione straniera è ormai diventata una quota significativa delle forze di lavoro del Paese, l'8,05% del totale.

Sopra questa soglia si colloca oltre 1/3 dei comuni italiani (37,0%) ed anche in montagna una quota assai rilevante di comuni (28,8%). Naturalmente la frattura regionale tra Nord e Sud è forte, addirittura abissale. Nelle regioni del sud sopra la media nazionale stanno il 2-3% dei comuni, nelle regioni del centro-nord le percentuali salgono dal 30 all'80% [TAV.A.2.2].

I comuni montani sopra la media nazionale sono di meno ma il divario si fa significativo (oltre 10 punti percentuali) solo per Lombardia e Veneto oltre che per il Lazio. All'opposto, una maggiore presenza di cittadini stranieri nelle forze di lavoro nei comuni montani piuttosto che nel complesso della regione si registra nelle Marche e in Umbria (regioni, peraltro, dove la diffusione del fenomeno è massima) mentre per Liguria, Toscana ed Emilia Romagna il differenziale tra montagna e resto della regione è ridotto al minimo.

Il riproporsi di una forte linea di divisione tra i comportamenti della popolazione delle regioni del Nord e del Sud del Paese determina, per le aree Montane e le politiche per il loro sviluppo, condizioni nuove e fortemente differenziate che ancor di più richiedono grande sensibilità e puntualità nella messa in campo di strategie appropriate agli specifici contesti e alla effettiva capacità di mobilitare risorse decisive, come sono le risorse umane, la professionalità che esprimono, la coesione che dimostrano; decisive per la sostenibilità dello sviluppo.

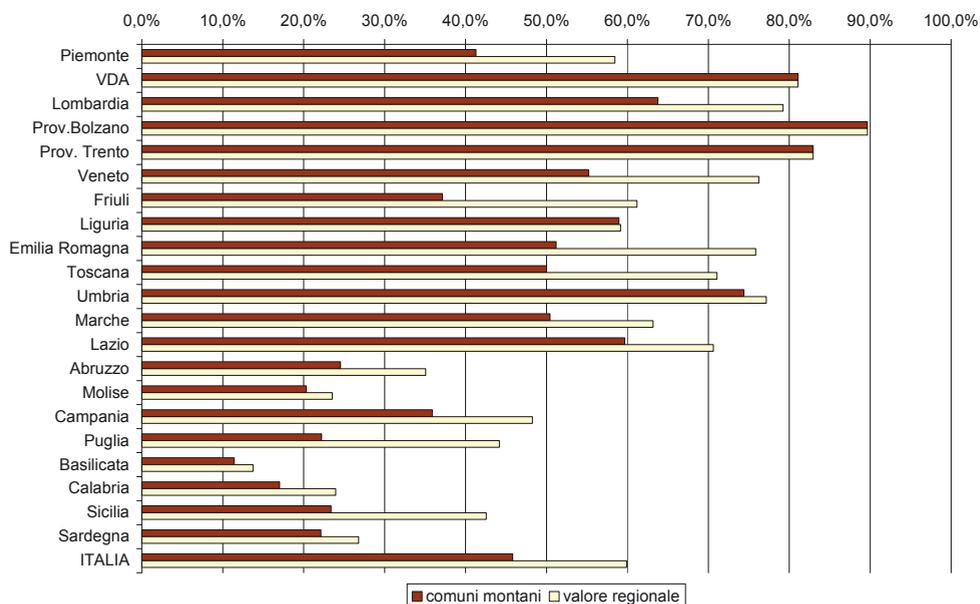
Adattandosi alla peculiare natura di quelle esistenti ma sapendone attrarre anche di nuove, in una prospettiva di ripopolamento della montagna che alcune evoluzioni demografiche recenti ci dicono essere una prospettiva credibile.

TAB. A.2.1 qualche numero

La dinamica della popolazione

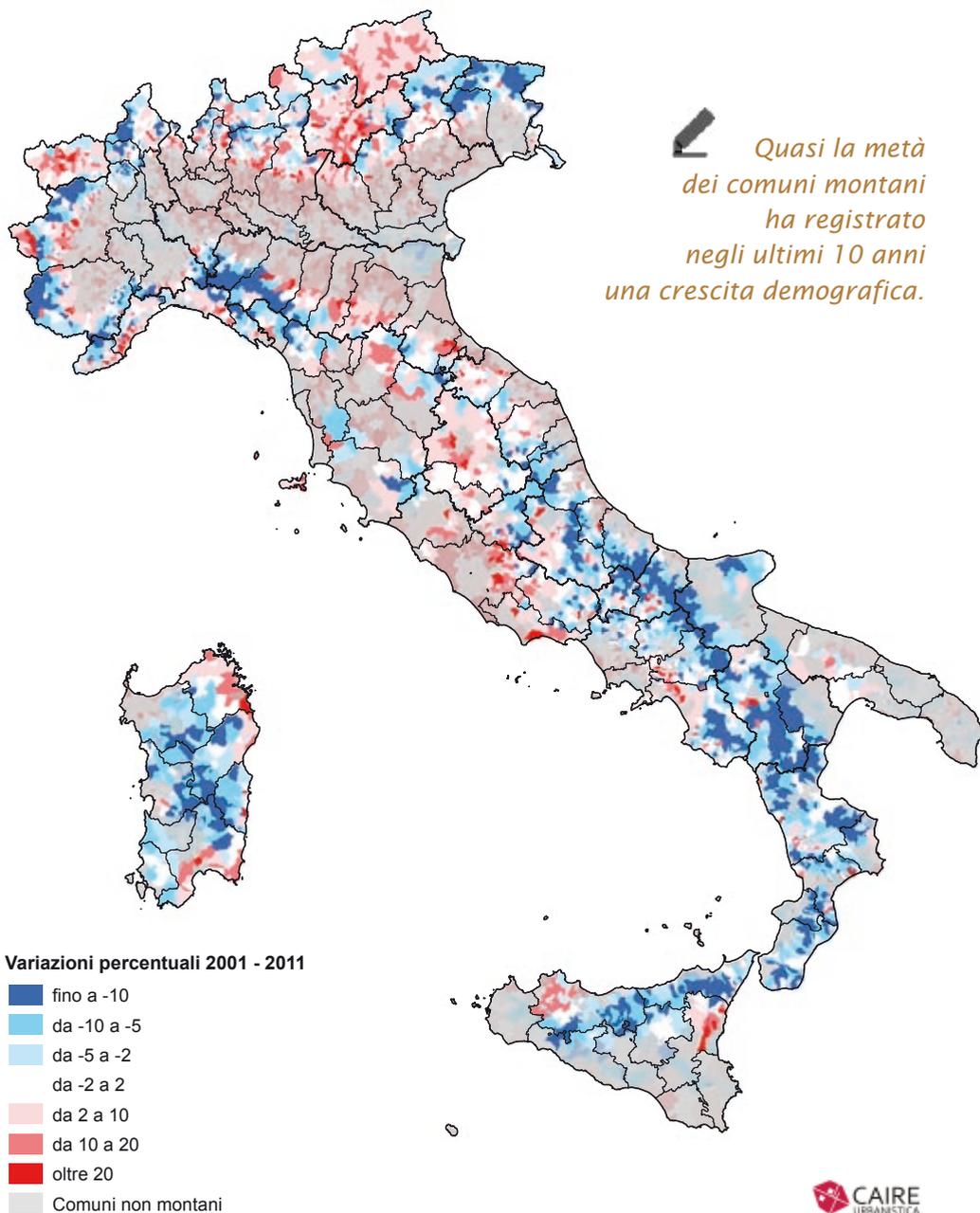
La crescita demografica dei comuni

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 41,3% | 58,5% |
| VDA | 81,1% | 81,1% |
| Lombardia | 63,8% | 79,2% |
| Prov. Bolzano | 89,7% | 89,7% |
| Prov. Trento | 83,0% | 83,0% |
| Veneto | 55,2% | 76,2% |
| Friuli | 37,1% | 61,2% |
| Liguria | 58,9% | 59,1% |
| Emilia Romagna | 51,2% | 75,9% |
| Toscana | 50,0% | 71,1% |
| Umbria | 74,4% | 77,2% |
| Marche | 50,4% | 63,2% |
| Lazio | 59,7% | 70,6% |
| Abruzzo | 24,6% | 35,1% |
| Molise | 20,3% | 23,5% |
| Campania | 35,9% | 48,3% |
| Puglia | 22,2% | 44,2% |
| Basilicata | 11,4% | 13,7% |
| Calabria | 17,0% | 24,0% |
| Sicilia | 23,4% | 42,6% |
| Sardegna | 22,1% | 26,8% |
| ITALIA | 45,8% | 59,9% |



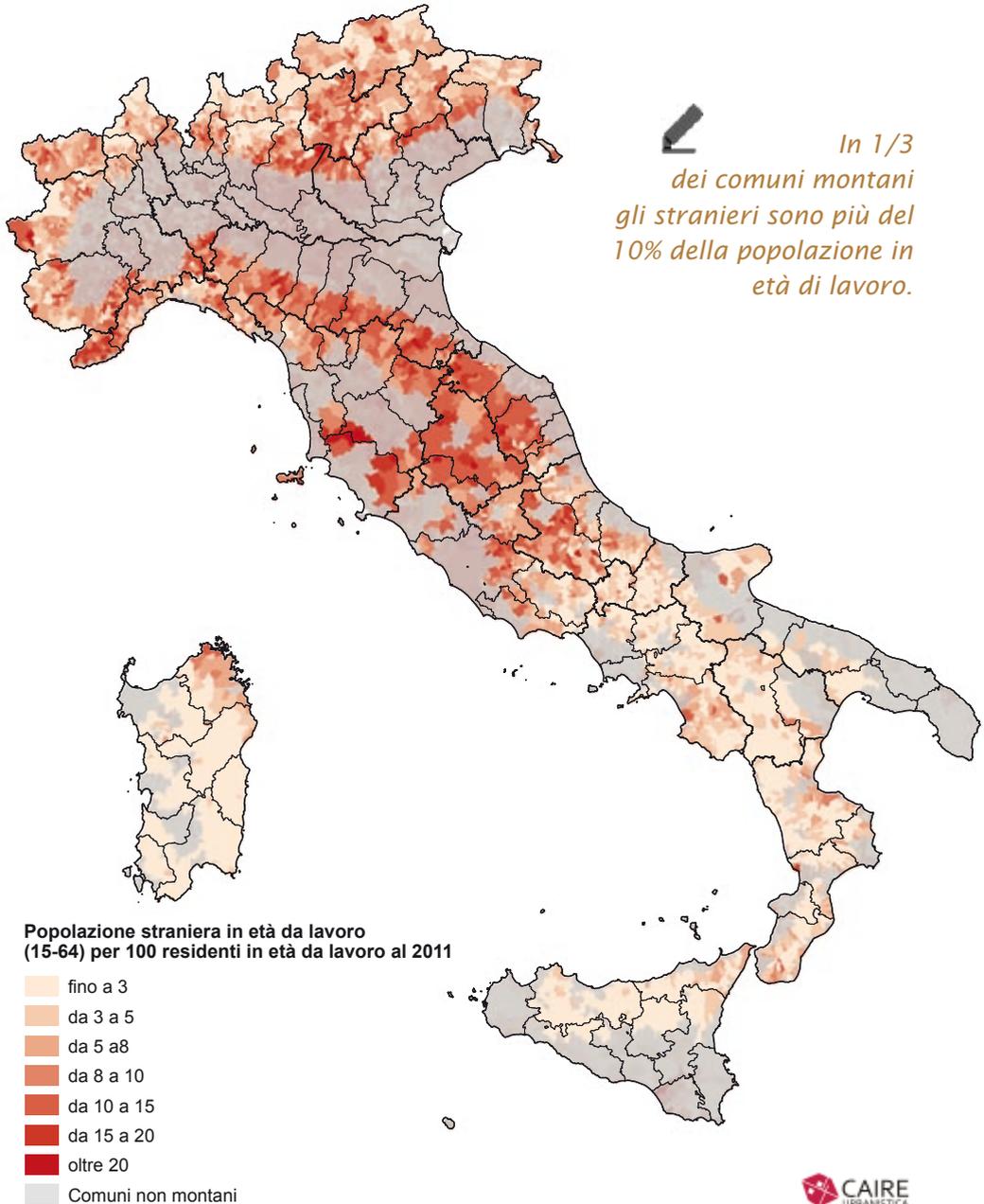
TAV. A.2.1

Le tendenze demografiche recenti



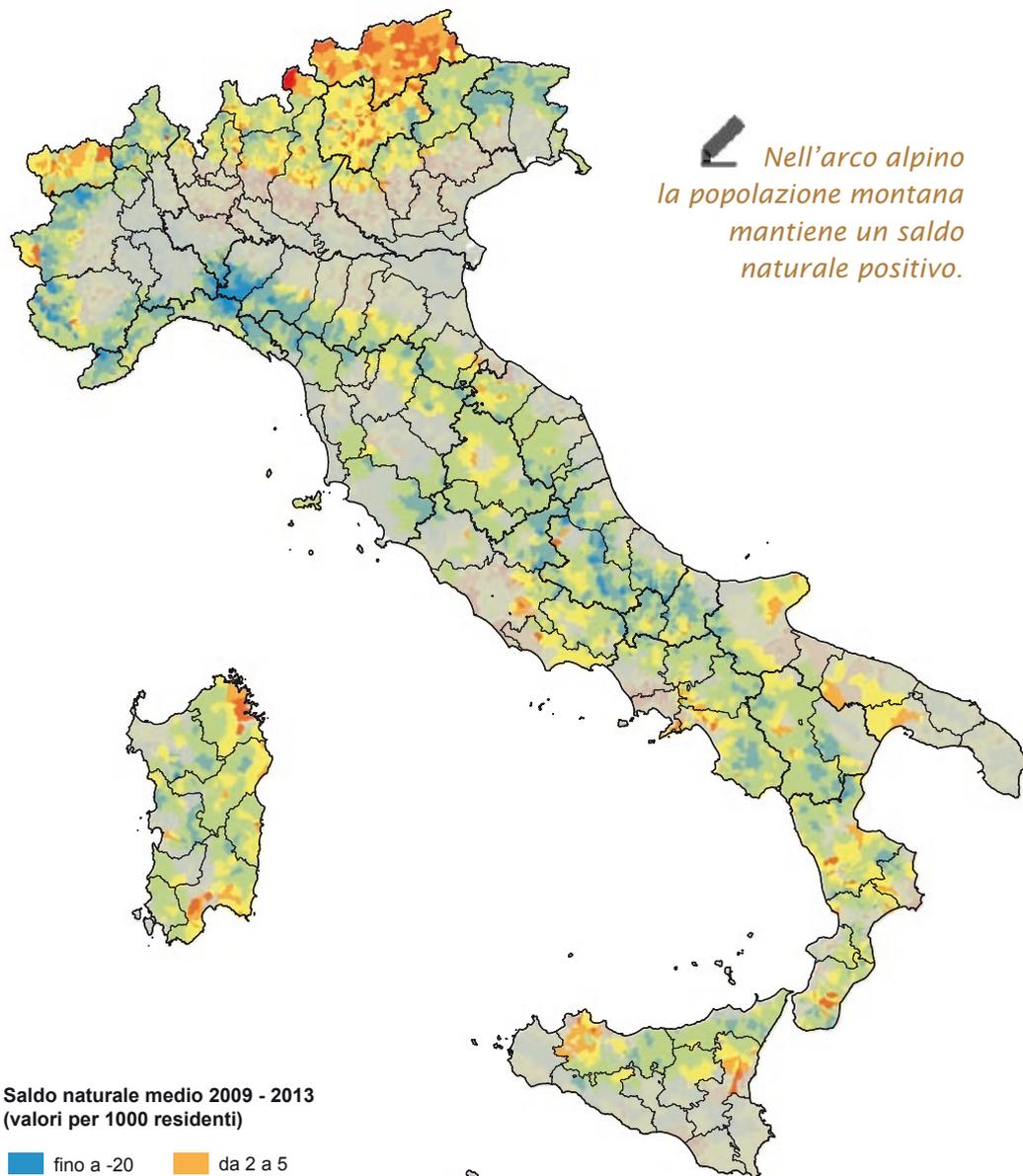
TAV. A.2.2

La presenza straniera



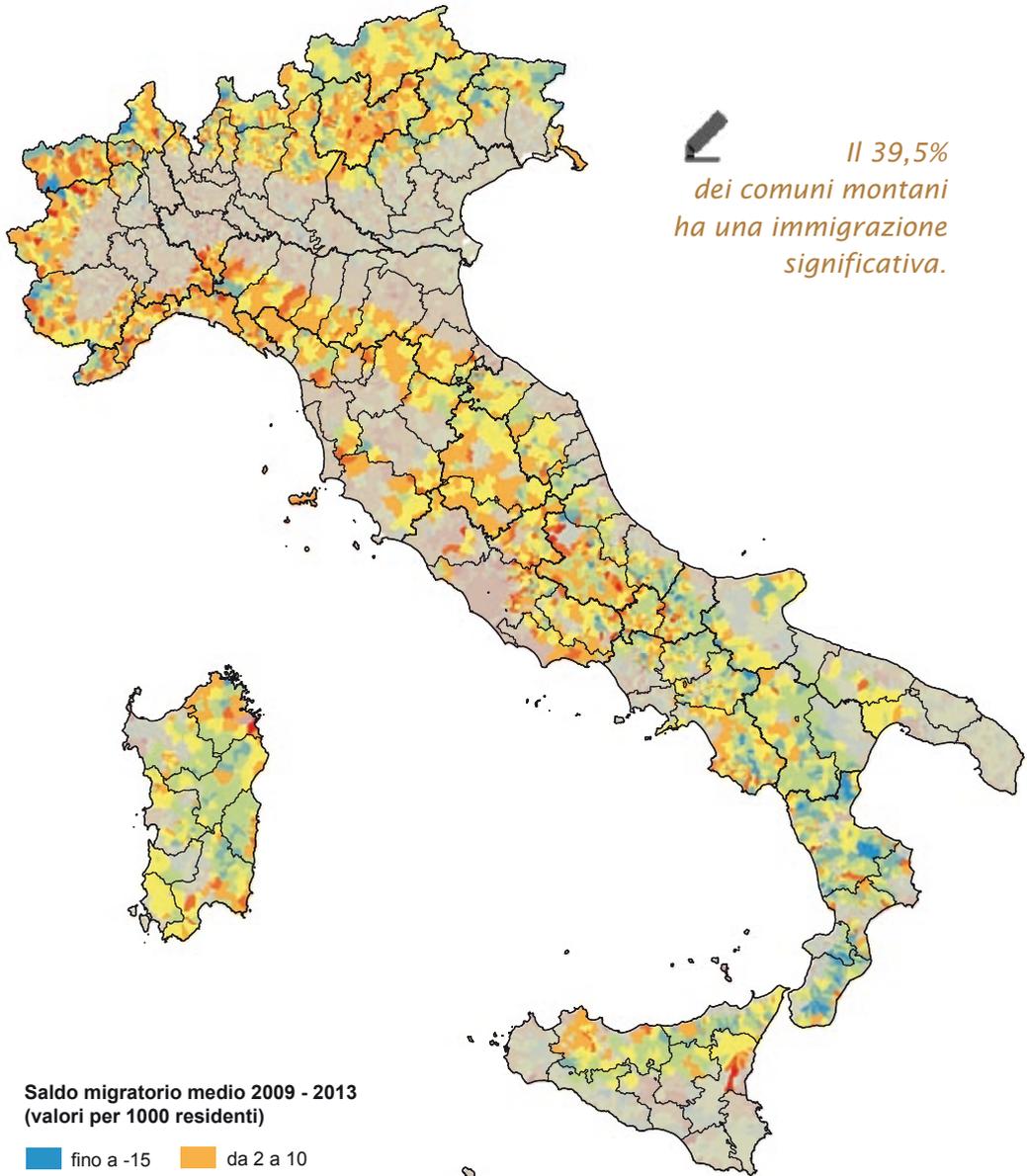
TAV. A.2.3

Il saldo naturale



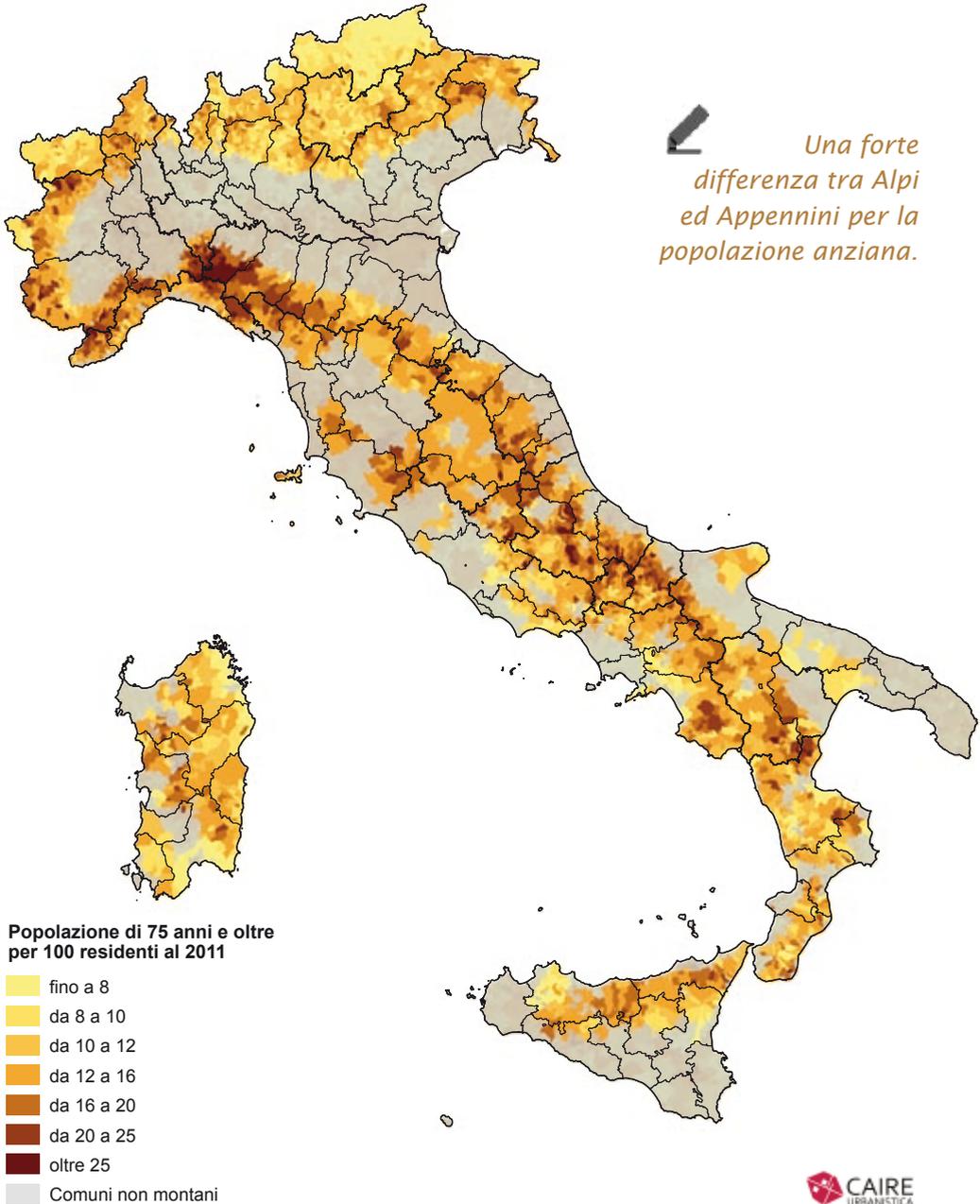
TAV. A.2.4

Il saldo migratorio



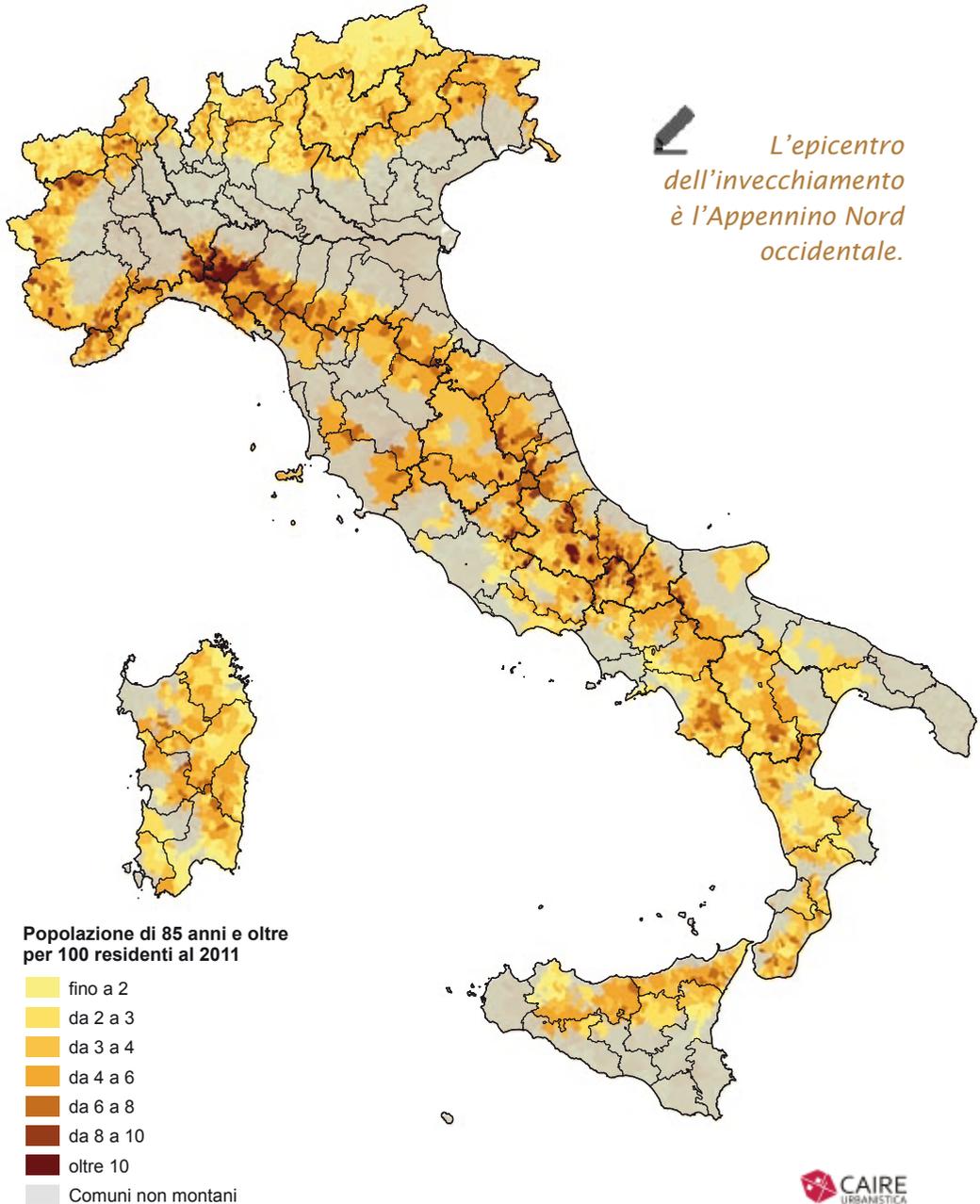
TAV. A.2.5

L'invecchiamento



TAV. A.2.6

I "grandi anziani"





Istituzioni e rappresentanza nei territori montani

L'assetto istituzionale della montagna è da lungo tempo contraddistinto dalla presenza di una tradizione associativa rilevante che, a suo tempo, ha trovato nelle Comunità Montane (e nella rappresentanza UNCEM) una espressione assai significativa e che è oggi "in movimento" verso un nuovo ordinamento con il passaggio dalle Comunità Montane [TAV. A.3.3] alle Unioni Montane [TAV. A.3.4].

La transizione che investe le istituzioni rappresentative della Montagna italiana avviene oggi all'interno di una più generale azione di razionalizzazione dell'intero assetto istituzionale del Paese; una azione avviata lungo un percorso ancora aperto su molti fronti e per molte questioni, che sconta sollecitazioni e talvolta incontra resistenze entro un quadro normativo e programmatico che deve trovare il suo approdo.

I Comuni, istituzione principe della dimensione locale italiana, profondamente radicata nella storia e nella identità culturale del Paese, godono di un livello di legittimazione elevato e di un livello di consenso che, anche nella più buia congiuntura della politica, come sicuramente è l'attuale, mantiene una sua cospicua riconoscibilità.

Sui comuni, e sulla finanza locale in particolare, si sono però scaricate in forma particolarmente accentuata le esigenze di risanamento dei conti pubblici, esigenze imposte dagli accordi internazionali e dalle politiche

continentali di governo della crisi economica e finanziaria globale. Sui comuni quindi si esercita una pressione importante per recuperare efficienza e migliorare l'efficacia della pubblica amministrazione italiana.

In termini funzionali il quadro istituzionale della montagna è segnato in primo luogo e con una particolare intensità dai problemi della frammentazione comunale, il cui superamento è una delle questioni principali della razionalizzazione proposta.

3.600 sono i comuni "minimi" [TAV. A.3.1], popolati da meno di 2.000 abitanti e a questi sono assimilabili più di 1.100 comuni, critici perché poveri, avendo un PIL inferiore a quello di un comune di 2000 abitanti con PIL pro-capite pari alla media nazionale, ed altri 100 critici perché spopolati, avendo una densità inferiore a 50 abitanti per kmq.

La montagna è luogo di concentrazione estrema dei comuni minimi: oltre 3200 comuni che rappresentano il 76% del totale dei comuni della montagna rispetto ad una incidenza media che è del 59,7% per l'intero Paese: in questi comuni risiede quasi 1/3 della popolazione montana ed essi governano i 2/3 del territorio montano.

La dislocazione regionale dei comuni minimi montani conosce una escursione relativamente modesta, compresa tra una incidenza minima del 49,2% nella regione Puglia ed una massima del 90,2% nella regione Molise ma tra il 70% e l'85% di incidenza dei comuni minimi sul totale sta la pressoché totalità delle porzioni montane delle regioni italiane.

Se spostiamo la soglia dai 2.000 abitanti (e assimilati) ai 5.000 [TAV. A.3.2] il panorama dei piccoli comuni arriva a ricomprendere 5.600 comuni dei quali oltre 3.600 sono montani, rappresentando l'84,5% del totale dei comuni della montagna con una distribuzione per regione che vede i piccoli comuni rappresentare oltre l'80% dei comuni della montagna in 17 delle 21 realtà regionali della nazione.

Naturalmente il tema dei piccoli comuni deve essere compreso e trattato in termini di grande attualità anche in relazione alla prospettiva, che oggi si pone sempre più concretamente rispetto alla aggregazione che forma megalopoli e complessi urbani con problemi di sicurezza e sostenibilità, di riconoscere ed affermare "un altro modo" di vivere ed abitare.

Un tema da trattare dunque in positivo considerando assieme alle esigenze della maggiore efficienza e razionalità della macchina amministrativa pubblica e della sua azione anche il progetto di futuro delle comunità e le esigenze di costruire relazioni e condivisioni che sappiano dare solidità, respiro e visione ad una azione programmatica di cui si rinnova la necessità.

La strada dei processi aggregativi è, in qualche misura, una via obbligata da percorrere per tutti gli attori locali nel processo di globalizzazione; una strada che passa per un verso per la ricerca di dimensioni (economiche, territoriali, demografiche) più adeguate (per rendersi visibili - e dunque esistere come soggetti e interlocutori delle politiche e dei *player* globali - prima ancora che per conseguire dubbie economie di scala) e che per altro verso deve costruire queste maggiori dimensioni operando

con approcci volontaristici e negoziali, in un mondo “liquido” dove gerarchie statuali gracili e indebolite non sono più in grado di garantire ambienti organizzativi (politici ed economici) rassicuranti.

Una scommessa sulla intercomunalità, che è necessaria ma che è ancora poco assistita da una premialità rilevante (alla moda transalpina) e è oggi affidata alla spinta della necessità dei fatti più di quanto quando non lo sia già dall’obbligo di legge.

Per interpretare questo movimento verso l’intercomunalità di un orizzonte amministrativo eterogeneo e frammentato come quello italiano non è secondario disporre di una lettura geografica dei processi in corso che situa i processi aggregativi entro le coordinate delle diversità istituzionali, economiche e sociali che distinguono e contraddistinguono le diverse realtà del Paese.

Ad oggi secondo l’osservatorio rappresentato dall’ANCI sono presenti nel nostro Paese 383 Unioni a cui 1.985 comuni hanno deciso di affidare l’esercizio in forma associata di una parte più o meno estesa delle proprie funzioni [TAV. A.3.4]. Si tratta di poco meno di un quarto dei comuni italiani, largamente concentrati nella fascia dimensionale “minore” (quella cioè che, al di sotto dei 15.000 residenti, si esprime con un processo elettorale “semplificato”).

Nella scena montana le Unioni operanti sono 199 e ad esse aderiscono 849 comuni. Appartengono dunque ad unioni il 20,2% dei comuni montani contro una media nazionale del 24,5%.

La variabilità del processo di aggregazione in corso è però molto forte a livello regionale: così in tre regioni Toscana, Emilia Romagna e Sardegna il processo associativo ha coinvolto oltre il 70% dei comuni montani (e quote analoghe, in Emilia Romagna e Toscana, di tutti i comuni), in Sicilia i comuni montani associati superano la metà del totale, in Molise e Lazio ne rappresentano circa un terzo.

Tra le realtà regionali in cui le Unioni sono pressoché assenti vanno segnalate le due Province Autonome di Bolzano e Trento (dove però operano Comunità di Valle, aggregazioni intercomunali istituite dalla legislazione provinciale), il Friuli e la Valle d’Aosta mentre percentuali molto modeste di comuni montani associati in Unione, al di sotto del 10% del totale, sono presenti in Piemonte, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania Puglia e Basilicata.

Quasi il 50% dei comuni montani associati partecipa ad unioni formate esclusivamente da comuni con meno di 5.000 abitanti [Tav. A.3.5], “unioni di necessità” per così dire, visto che le disposizioni normative impongono ai comuni sotto questa soglia l’esercizio associato delle funzioni (attraverso una Unione, appunto, oppure con il ricorso all’istituto della convenzione).

Un altro quarto, circa, dei comuni montani partecipa invece ad unioni nelle quali i piccoli comuni sono largamente maggioritari (oltre i 2/3 degli associati ha meno di 5.000 abitanti) e i comuni sopra soglia si mantengono comunque al di sotto della soglia elettorale dei 15.000 abitanti; un ulteriore sesto dei comuni montani ha dato

vita ad unioni nelle quali i piccoli comuni sono comunque maggioritari mentre sono pressoché trascurabili i casi in cui i comuni montani sono presenti in Unioni prevalentemente formate comuni di maggiori dimensione.

D'altra parte questa configurazione è tipica per tutte le unioni, montane e non; per queste ultime l'incidenza delle tipologie di unione che vedono la prevalenza di comuni di maggiore dimensione è un poco più accentuata ma i $\frac{3}{4}$ delle unioni istituite vede comunque il prevalere dei comuni di dimensione più ridotta.

Ai margini della dimensione associativa di natura più propriamente istituzionale, non deve però essere trascurata la partecipazione dei comuni montani (e non) a "reti lunghe" dove l'associazione tra comuni non riguarda la condivisione di servizi locali verso i propri cittadini, quanto l'interesse "tematico" a dar vita ad iniziative comuni sui profili di maggiore tipicità e specializzazione.

L'Associazione "Res tipica" promossa dall'ANCI accoglie al suo interno 27 "Associazioni di Identità" costruite prevalentemente attorno ad una categoria di prodotto agro-alimentare che li accomuna ma anche ad un carattere costruttivo o ad una pratica culturale. Partecipano a queste associazioni circa 1.900 comuni, oltre la metà dei quali, quasi 1.100 sono comuni montani [TAV. A.3.6].

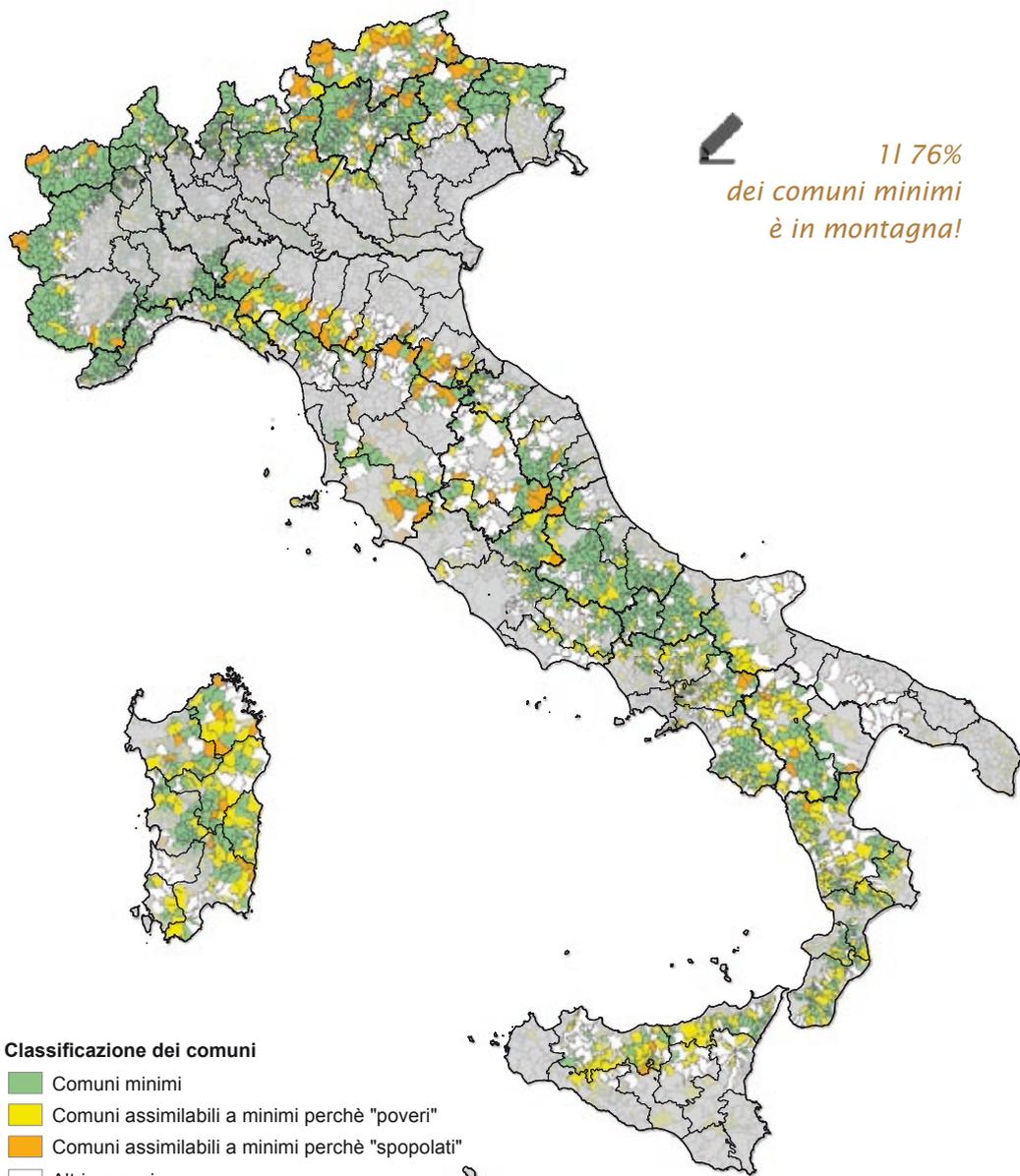
Il tasso di partecipazione dei comuni montani alle reti lunghe della valorizzazione tematica è dunque particolarmente elevato coinvolgendo il 25,9% del totale (in media la partecipazione dei comuni italiani è del 23,5%).

È questa volta l'Appennino centrale a fare la parte del leone nella distribuzione geografica di questa pratica associativa che in Umbria coinvolge il 67,1% dei comuni montani e in Toscana il 52,2%; in primo piano anche la Campania con il 53,2% di comuni montani associati.

Un buon numero di regioni, Friuli, Liguria, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna si attesta attorno al 30% dei comuni coinvolti, mentre sensibilmente più ridotta è la partecipazione nelle grandi regioni del nord alpino (Piemonte, Lombardia e Veneto) e anche nelle realtà montane segnate da profili autonomistici più marcati come Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. La Provincia Autonoma di Bolzano è anzi il fanalino di coda di questa particolare classifica.

TAV. A.3.1

I comuni minimi

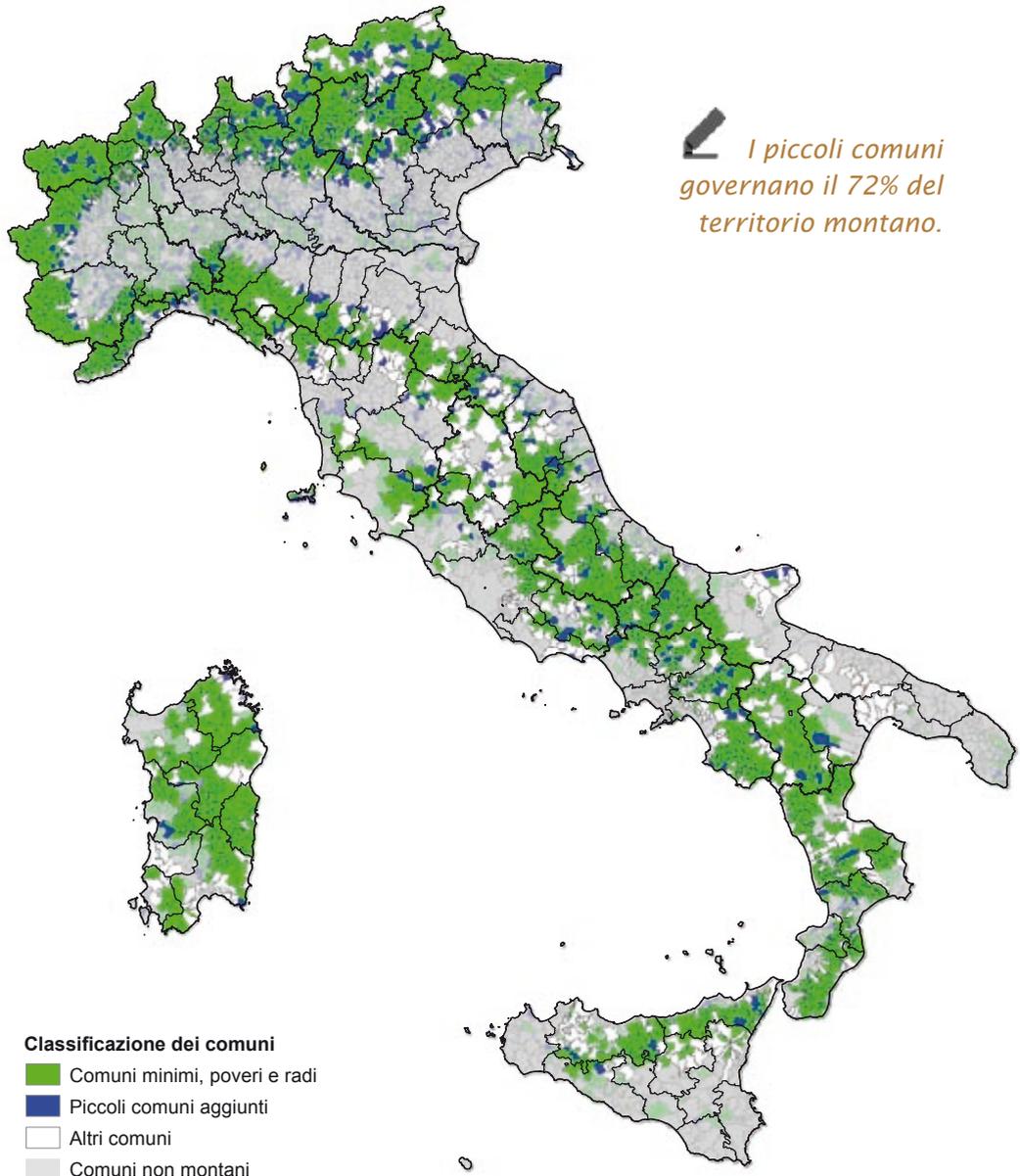


Classificazione dei comuni

- Comuni minimi
- Comuni assimilabili a minimi perchè "poveri"
- Comuni assimilabili a minimi perchè "spopolati"
- Altri comuni
- Comuni non montani

TAV. A.3.2

I piccoli comuni



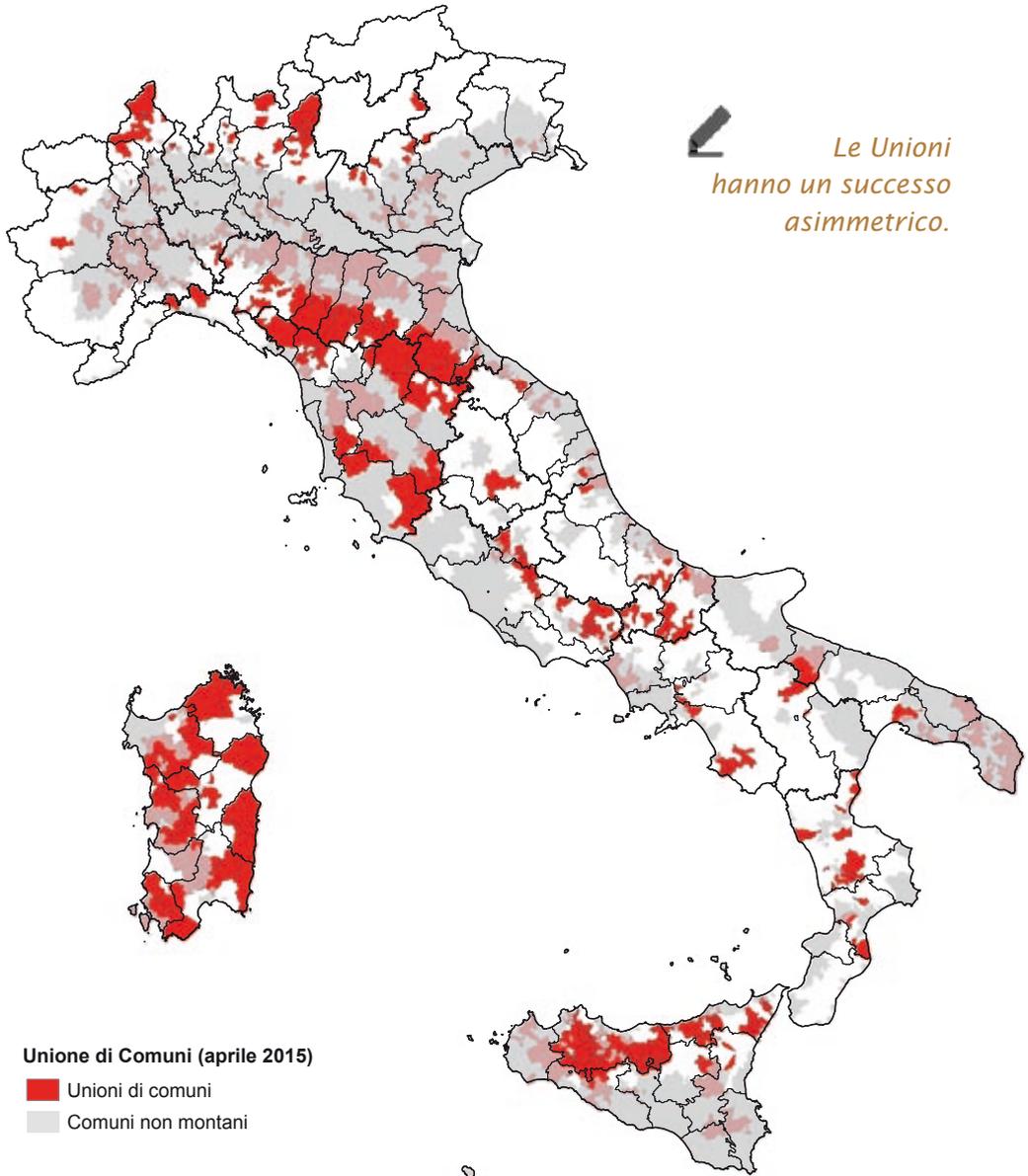
TAV. A.3.3

Le Comunità Montane



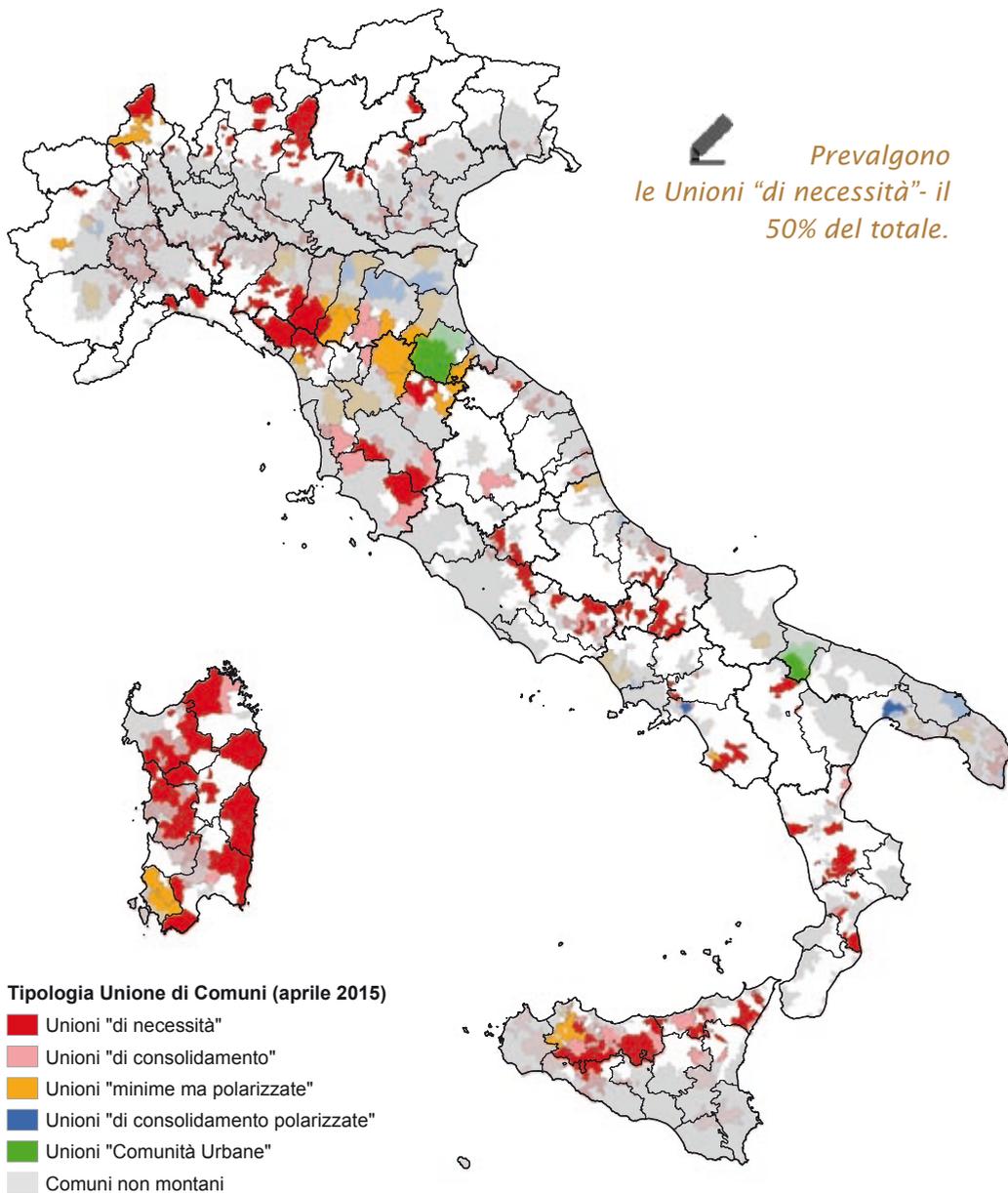
TAV. A.3.4

Le Unioni di Comuni



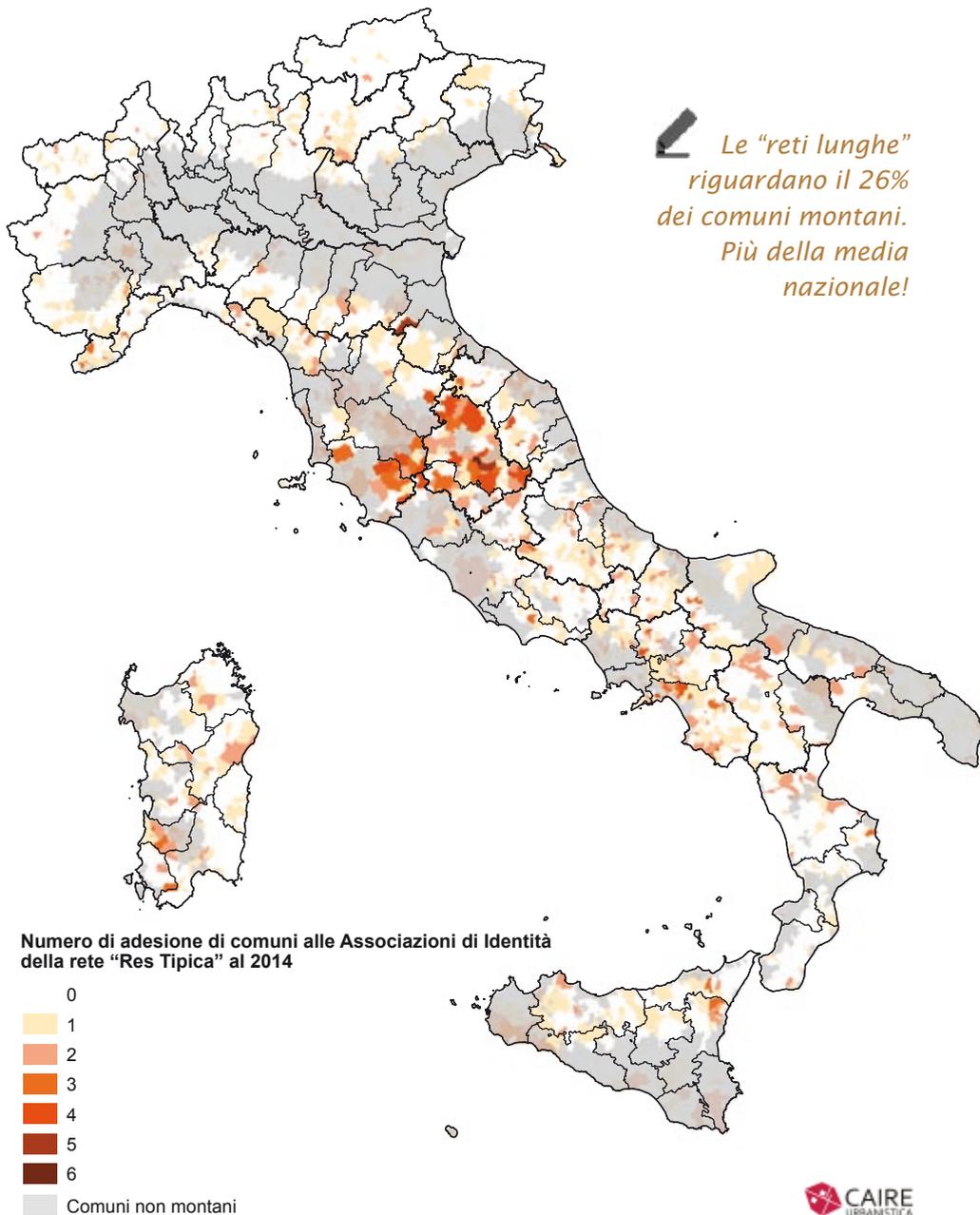
TAV. A.3.5

Tipologie di Unione



TAV. A.3.6

Le Reti lunghe



B.1 Accessibilità e integrazione territoriale

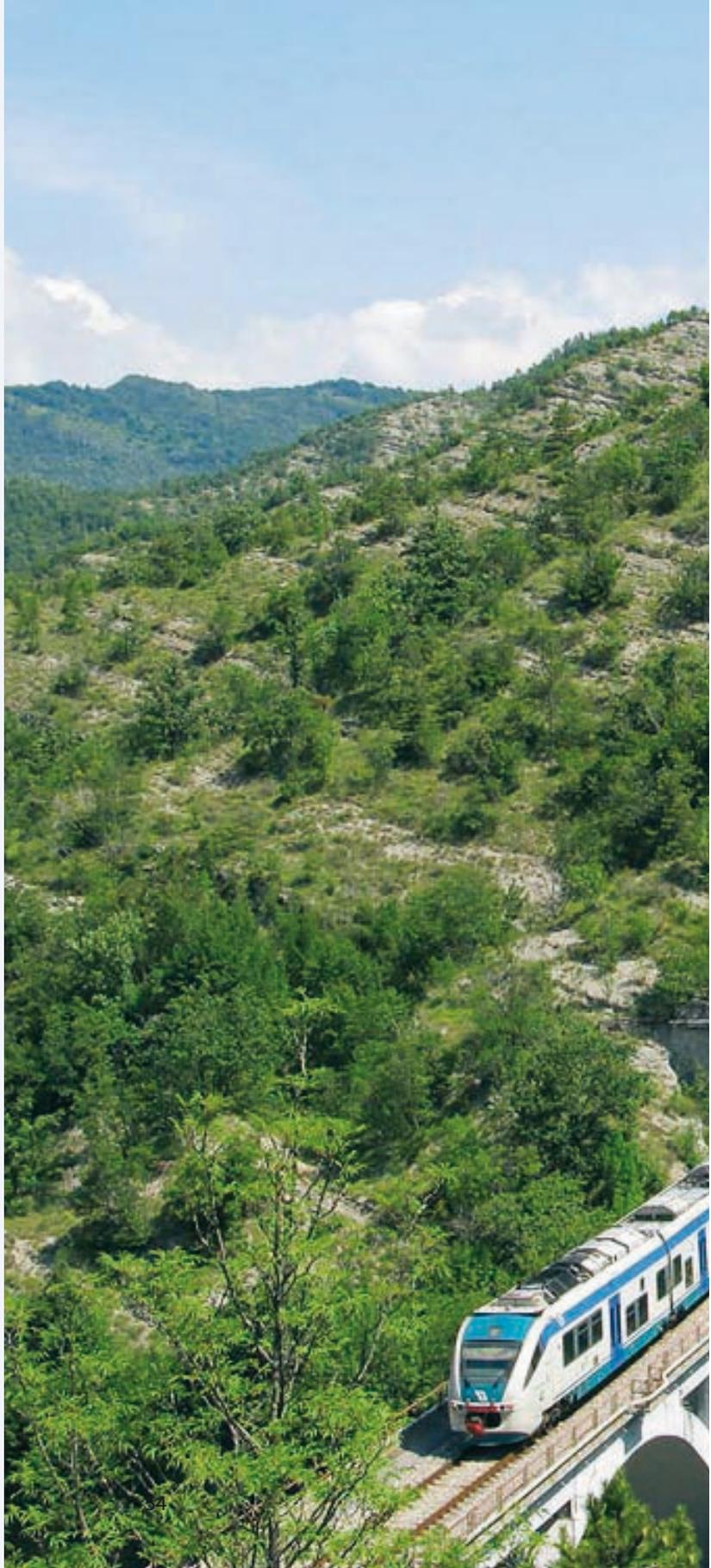
- 1 La centralità e la perifericità
- 2 La dinamica territoriale di lungo periodo
- 3 Le dinamiche del nuovo secolo...
- 4 ...e quelle del decennio precedente
- 5 Il pendolarismo
- 6 Le gravitazioni esterne

B.2 Infrastrutture per la comunicazione: la banda larga

- 1 La banda larga: rete fissa
- 2 La banda larga: rete fissa e rete mobile

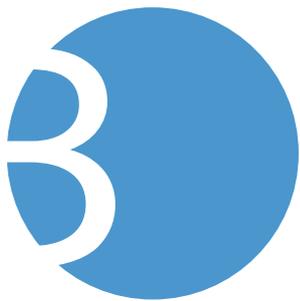
B.3 Offerta dei servizi di cittadinanza, scuola, sanità, cultura (tempo libero)

- 1 L'accessibilità ai servizi - sintesi
- 2 L'accessibilità ai servizi scolastici
- 3 Le gravitazioni esterne (studenti)
- 4 L'accessibilità ai servizi ospedalieri
- 5 L'accessibilità ai servizi culturali
- 6 L'accessibilità ai servizi finanziari



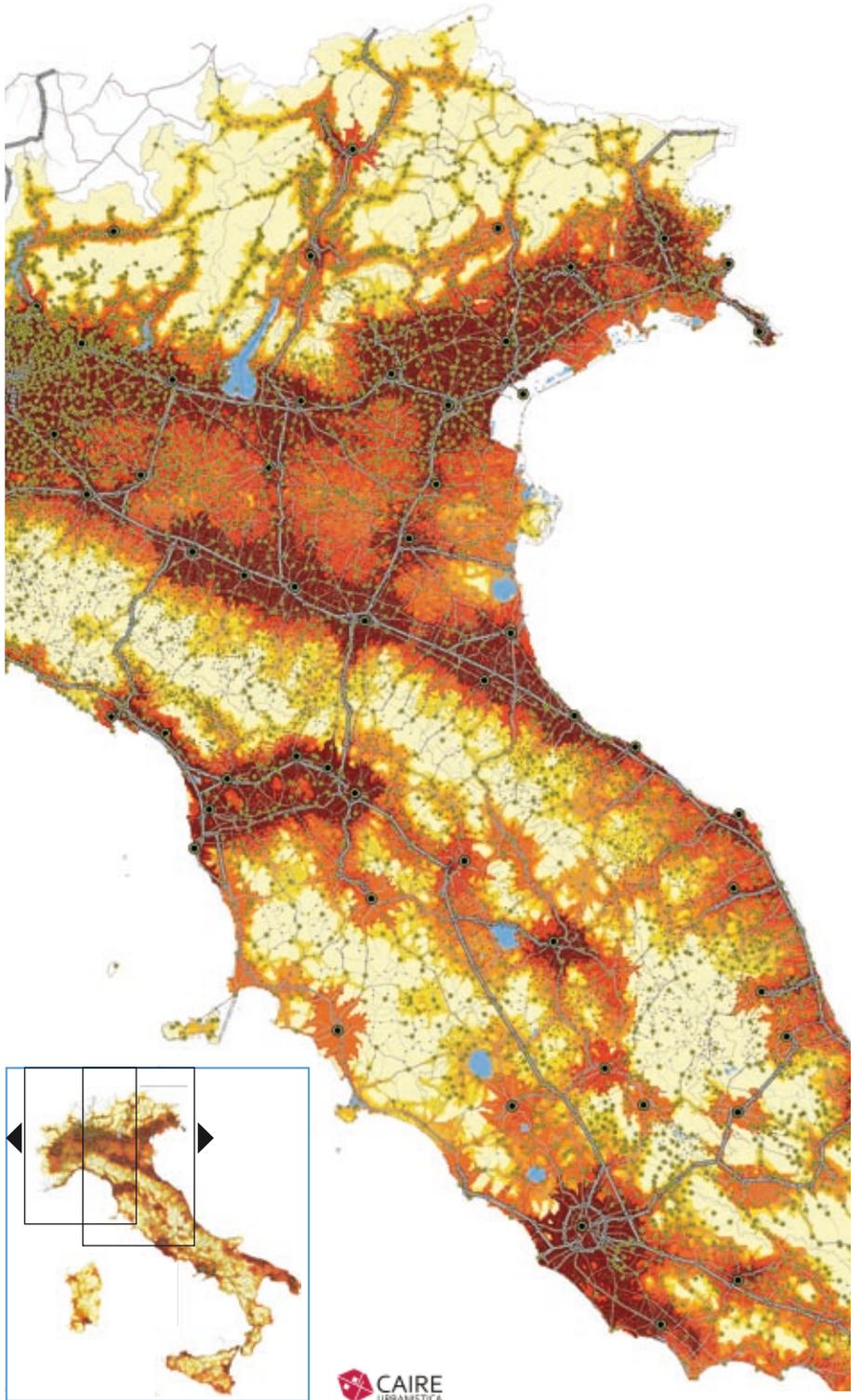
ACCESSIBILITA' ED INCLUSIONE

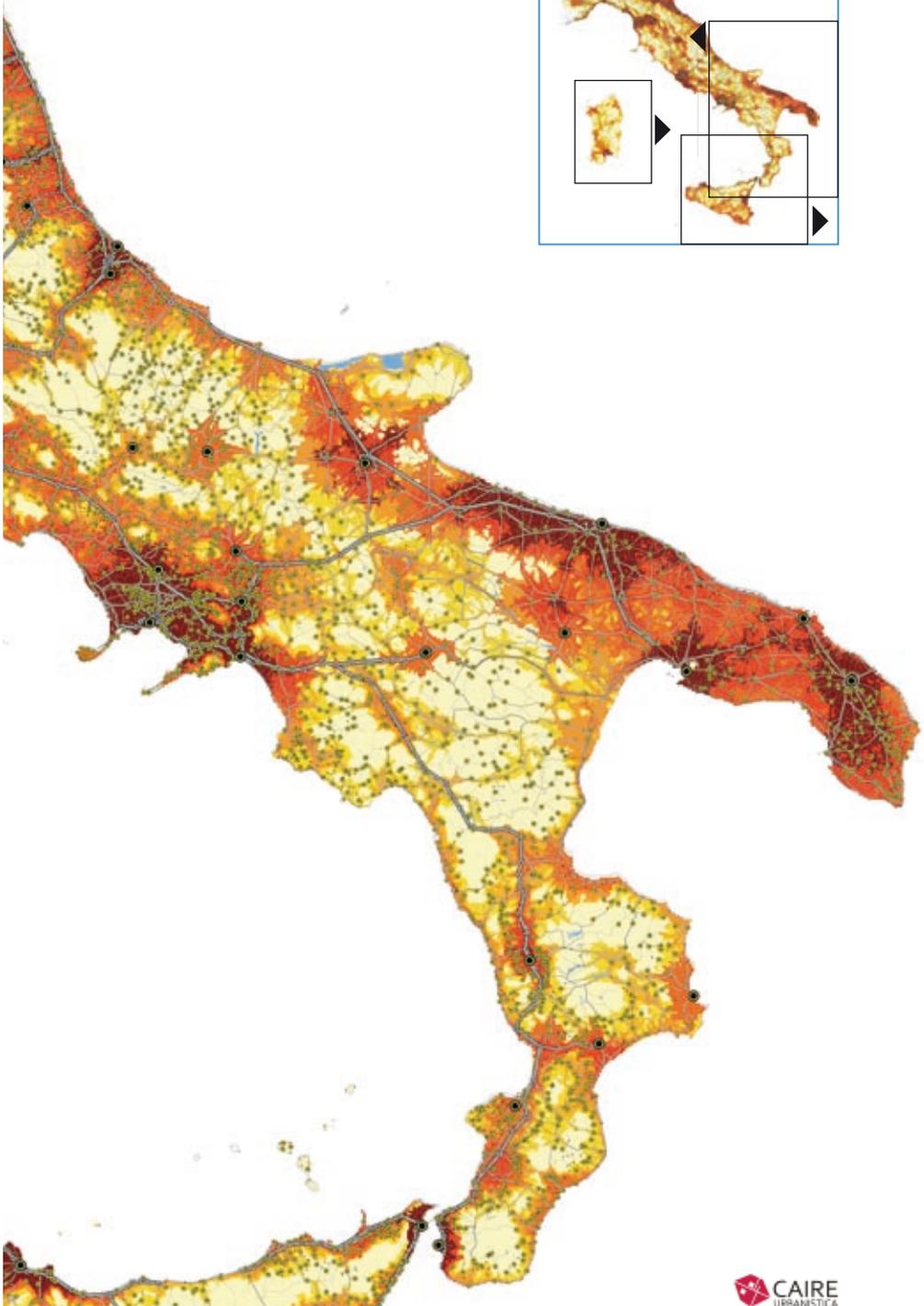


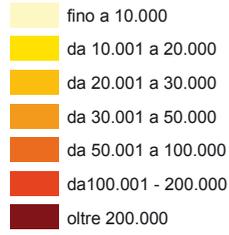
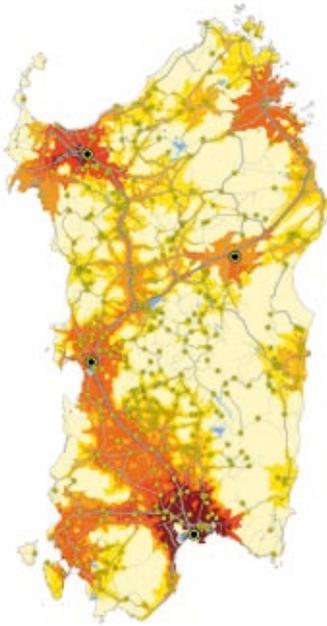


L'accessibilità

La condizione di relativa perifericità rispetto alle maggiori concentrazioni urbane ed ai maggiori flussi di relazione è da sempre un tema distintivo della condizione montana. La carta dell'accessibilità generale della popolazione qui rappresentata mettendo in evidenza il grafo stradale e ferroviario che collega l'esteso reticolo dei ventimila centri di frazione geografica e dei più che altrettanti nodi funzionali della rete, propone una misura empirica di questa condizione di perifericità e della sua diversa articolazione nel territorio montano, espressione modelli insediativi diversi, in diverse realtà montane e delle modalità con cui le infrastrutture primarie attraversano e connettono lo spazio della montagna.





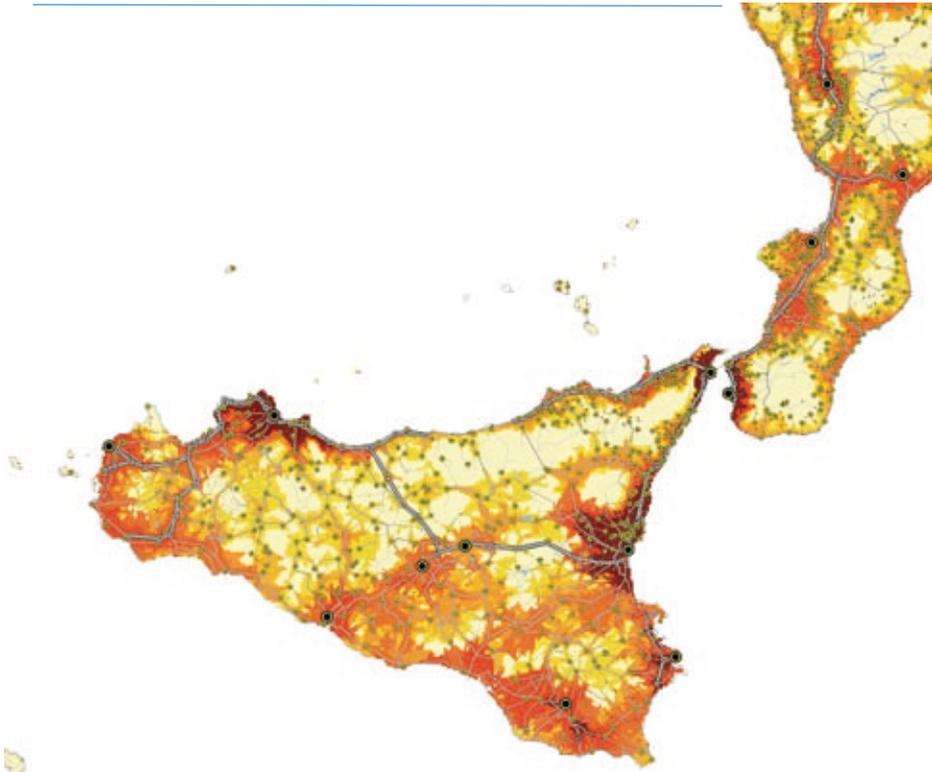


Rete stradale

- Rete autostradale
- Strade a 4 corsie e strade di grande comunicazione
- Strade di interesse regionale
- Strade importanti o di particolare interesse turistico
- Altre strade
- - - - - Collegamenti marittimi

Nodi della rete stradale

- Capoluoghi di provincia
- Capoluoghi di comune
- Frazioni geografiche
- Caselli autostradali



B.1



Accessibilità e integrazione territoriale

Ancor più dei condizionamenti climatici il fattore che ha rappresentato la maggiore penalizzazione dell'insediamento montano nella società contemporanea è sicuramente rappresentato dalle maggiori difficoltà che la morfologia montana ha determinato in termini di collegamenti e velocità di spostamento, in una società che, con l'avvento della motorizzazione privata di massa, ha visto modificarsi radicalmente e in tempi relativamente ristretti, il rapporto tra spazio e tempo della vita quotidiana.

Una accentuazione della propria condizione di perifericità, vissuta drammaticamente nei tempi della grande crescita urbano industriale del secondo dopoguerra, solo in parte mitigata dalla diffusione, nella società post industriale, di modelli di fruizione del territorio dei quali la velocità di spostamento non è più il paradigma e che assumono invece la lentezza come valore positivo, scoprendo in essa possibilità nuove di comprensione dei luoghi.

Un territorio impervio e rarefatto, quello montano, che determina contemporaneamente maggiore lunghezza dei collegamenti e più ridotte agglomerazioni di popolazione, quindi economie più contenute tanto per la fruizione dei servizi che per lo sviluppo dei mercati.

La misura della "accessibilità" cioè della quantità di popolazione in grado di raggiungere le diverse parti del territorio entro un intervallo spazio-temporale definito,

muovendosi lungo la rete infrastrutturale stradale e ferroviaria esistente nelle sue concrete e diversificate condizioni di esercizio, rappresenta così un indicatore quanto mai immediato ed espressivo delle effettive condizioni di centralità o perifericità di un territorio in grado di consentire confronti, nello spazio ma anche nel tempo, registrando gli effetti “di sistema” che l’evoluzione demografica con le sue componenti sociali (migrazioni) e naturali (fecondità, mortalità) produce nel tempo sulle condizioni dei diversi territori.

La accessibilità generale della popolazione al territorio al 2011 [TAV. B.1.1] mostra con tutta evidenza il fortissimo scarto presente appunto in termini di accessibilità tra i territori montani e quelli costieri e di pianura del Paese. Nei primi l’accessibilità si riduce spesso a poche migliaia di persone raggiungibili entro un arco temporale agevolmente sostenibile anche in termini di pendolarismo, come è quello della mezz’ora, nei secondi, la accessibilità determina diffusamente la presenza di una condizione urbana, in presenza di economie di scala paragonabili a quelle che possono essere rappresentate da una città di medie dimensioni.

Prendendo come discriminante la soglia dei 50mila abitanti accessibili (quella che giustifica la presenza “efficiente” di infrastrutture di servizio che in altri tempi si sarebbero chiamate “comprensoriali” come quelle rappresentate da un polo scolastico secondario superiore o da un complesso ospedaliero, le differenze della montagna paiono subito evidenti. Se per l’intero Paese questa condizione “minima” di buona accessibilità è presente nei 2/3 dei comuni (67,3%) che ospitano però la stragrande maggioranza della popolazione (91,5%), i comuni montani che possono fruire di un analogo livello di accessibilità sono meno della metà del totale (44,6%) ed ospitano il 70,5% della popolazione montana.

Una situazione di penalizzazione generalmente diffusa che conosce però diversificazioni importanti nel quadro regionale: così, se una condizione di buona accessibilità è relativamente diffusa nei comuni montani dell’arco alpino dove oltre la metà dei comuni montani è in questa condizione (con la significativa eccezione delle Province Autonome di Bolzano e Trento), penalizzazioni maggiori sono presenti nelle regioni montane dell’arco appenninico e delle isole.

Le condizioni di maggiore penalizzazione in termini di accessibilità sono presenti in regione Basilicata (dove solo l’ 11,4% dei comuni e il 14,5% della popolazione montana supera la soglia di 50mila abitanti accessibili in mezz’ora), in Sardegna (18,3% dei comuni e 33,7% della popolazione) e, in modo assai diverso, in regione Emilia Romagna, dove solo il 25,6% dei comuni montani presenta livelli accettabili di accessibilità ma questi rappresentano comunque oltre il 70% della popolazione montana.

Questa condizione di forte penalizzazione dei comuni dell’orizzonte montano è stata sensibilmente accentuata dalla evoluzione conosciuta nel tempo dal popolamento che ha determinato, nel corso della seconda metà del XX secolo una forte riduzione della presenza umana nella montagna, frutto di processi di abbandono di territori marginali, dell’esodo verso destinazioni urbane e, poi, anche

di processi di invecchiamento e crisi della riproduzione naturale.

Così, in questo arco di mezzo secolo, l'accessibilità dei territori montani [TAV. B.1.2] ha registrato riduzioni imponenti, talvolta anche oltre la soglia del dimezzamento, mettendo in crisi le economie di agglomerazione delle società tradizionali e rendendone più difficile la produzione di nuove, in linea con gli standard contemporanei per i servizi di base, dell'istruzione della sanità della cultura a cui veniva ad avere accesso generalizzato la società italiana a partire dagli anni '60. Solo pochi comuni montani hanno conosciuto in questo orizzonte di più lungo periodo processi di tenuta territoriale, determinata non solo dalle proprie immediate *performances* demografiche ma anche da quelle sperimentate dal loro più immediato contesto.

Così l'accessibilità della popolazione è cresciuta (di oltre il 10%, essendo stata del 18% la crescita media nazionale) solo in poco più di un terzo dei comuni montani (il 38,4%, con una popolazione pari al 57,6%), rispetto ad una tendenza nazionale che ha invece visto queste dimensioni di crescita presenti in oltre la metà dei comuni (il 51,1% con più dei $\frac{3}{4}$ della popolazione).

Particolarmente penalizzati, sotto questo profilo, i territori montani di alcune regioni, dove la perdita di accessibilità è stato il tratto uniforme e solo quote davvero modeste di comuni hanno potuto interrompere questa tendenza: è il caso di regioni come le Marche, l'Abruzzo, la Basilicata o il Friuli dove si sono registrati incrementi apprezzabili di accessibilità in un decimo circa dei comuni il cui peso non era comunque superiore ad $\frac{1}{5}$ della popolazione montana.

Poco meglio anche in Toscana, Umbria e Molise, mentre una performance di taglio decisamente diverso è quella che ha interessato la Provincia Autonoma di Bolzano (93,1% dei comuni con il 97,5% della popolazione in crescita significativa nel cinquantennio) e la Valle d'Aosta (83,8% dei comuni e 96,2% della popolazione).

Le dinamiche più recenti hanno rappresentato una attenuazione significativa di questa tendenza facendo registrare però variazioni più significative nel comportamento delle diverse realtà regionali. Se confrontiamo tra loro le variazioni di accessibilità registrate rispettivamente nell'ultimo intervallo intercensuario 2011-2001 [TAV. B.1.3] quando la popolazione italiana ha ripreso crescere nella sua consistenza per effetto principalmente dei nuovi processi migratori di lungo raggio, in ingresso da paesi extracomunitari dell'est e del sud, aumentando di quasi 4 milioni di unità, e nel precedente intervallo 2001-1991 [TAV. B.1.4] quando invece la popolazione era cresciuta di appena 300 mila unità, si possono cogliere agevolmente differenze importanti, intanto per ciò che attiene l'intero quadro nazionale, poi anche per i territori montani.

Nel quadro nazionale le differenze più importanti identificano nel decennio più recente il prevalere di una netta cesura tra regioni centro settentrionali, in forte e diffusa crescita di centralità territoriale) e regioni del sud e delle isole che registrano un profilo generalmente stagnante, rispetto ad una dinamica che nel decennio precedente aveva registrato, tanto nelle regioni nel centro nord che del sud il

prevalere di dinamiche di redistribuzione “locale” dei valori di centralità, dai centri metropolitani verso le rispettive cinture.

Per i territori montani c'è intanto da registrare che nell'ultimo decennio si è in presenza di una quota importante di comuni che ha conosciuto una crescita intensa, maggiore del 5% (superiore quindi alla media nazionale, pari al 4,7%) quota che riguarda il 40,9% dei casi (erano solo il 16,4% nel decennio precedente).

C'è da registrare anche una fortissima divaricazione delle tendenze evolutive della centralità territoriale che penalizza fortemente i comuni montani dell'appennino meridionale.

I comuni in crescita sostenuta rappresentano appena il 2-5% del totale dei comuni montani in regioni come Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e sono attorno al 15% in Campania, Sicilia, Sardegna. In tutte le regioni del Centro nord una crescita intensa coinvolge almeno la metà dei comuni in quasi tutte le regioni ad eccezione di Friuli, Piemonte e Liguria. Massima evidenza di una dinamica positiva per le due Province Autonome di Trento e Bolzano.

Nei dieci anni precedenti, anche assumendo una soglia discriminante decisamente più contenuta (+0,1%) il disallineamento tra le montagne del nord e del sud era decisamente più ridotto mostrando anche differenze importanti all'interno della stessa ripartizione geografica.

Un indicatore di rilievo per misurare le condizioni di integrazione (o invece di dipendenza) che le concrete dinamiche di sviluppo hanno determinato nei diversi contesti montani è quello legato alla pendolarità.

L'incidenza percentuale dei pendolari sulla popolazione attiva [TAV. B.1.5] descrive ancora una volta il sovrapporsi della fondamentale cesura tra regioni del nord e regioni del sud rispetto a quella pure rilevante tra comuni montani e territori costieri e di pianura. I comuni montani per i quali i pendolari in origine con destinazioni extracomunali rappresentano oltre il 50% della popolazione attiva sono il 34,5% rispetto ad una media nazionale del 43,7%.

Differenziale significativo ma quasi trascurabile rispetto a quello che divide le regioni del sud (la totalità delle quali, nella propria interezza vede una incidenza del pendolarismo sopra questa soglia in meno del 10% dei casi, meno dell'1% in Basilicata, e le regioni del centro nord dove nei soli contesti montani, pure meno integrati del restante territorio regionale, la quota di popolazione che vede prevalere la mobilità intercomunale nel mercato del lavoro è attorno o al di sopra del 50% dei casi nell'arco alpino (con la sola ma significativa eccezione della Provincia autonoma di Bolzano dove si scende al 27,6% mostrando un più forte radicamento locale delle attività agricole, artigianali e turistiche) e tra un quarto ed un terzo del totale per le regioni dell'Appennino centro settentrionale.

Importante è cogliere anche l'intensità con cui questi flussi si rivolgono all'esterno del territorio montano, segnando quindi piuttosto i caratteri dalla dipendenza che non quelli della integrazione [TAV. B.1.6].

Tra le regioni del centro nord, se si escludono i contesti regionali “integralmente montani” di Valle d’Aosta e Trentino Alto Adige dove il fenomeno è trascurabile, la presenza di una cospicua quota di flussi pendolari rivolta verso i territori costieri e di pianura (maggiore del 20% dei pendolari totali, che rappresenta il valore medio nazionale) è particolarmente importante per Lazio (85,6% dei comuni, ma qui è evidente la polarizzazione rappresentata dalla Capitale), Piemonte (68,8%) ed Emilia Romagna (63,2%) e riguarda comunque una quota non lontana dalla metà negli altri casi.

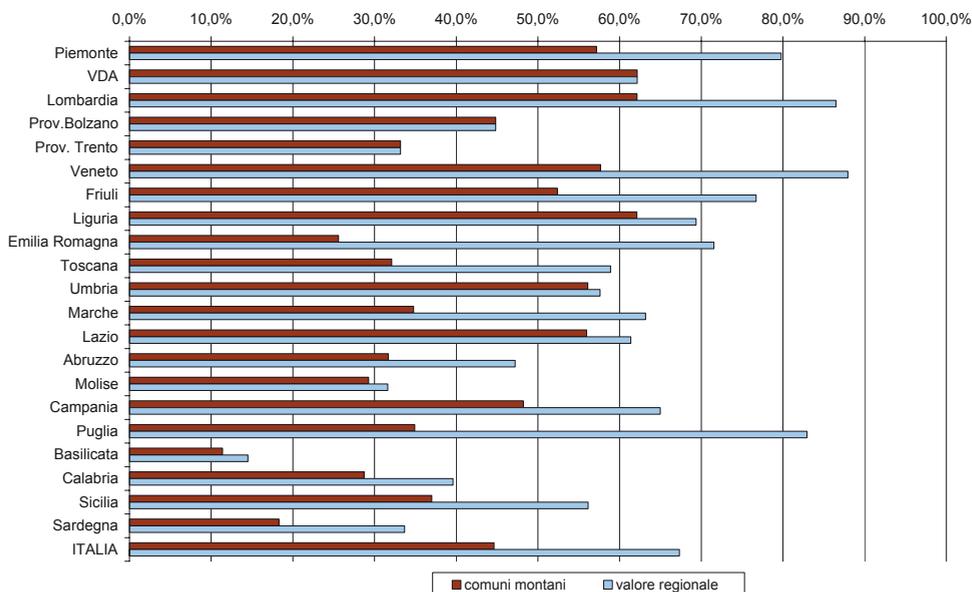
Nelle regioni del Sud, dove pure il livello di integrazione intercomunale nel mercato del lavoro è modesto, i flussi in uscita dai territori montani sono comunque rilevanti, particolarmente in Puglia, Calabria e Campania.

TAB. B.1.1 qualche numero

I comuni accessibili

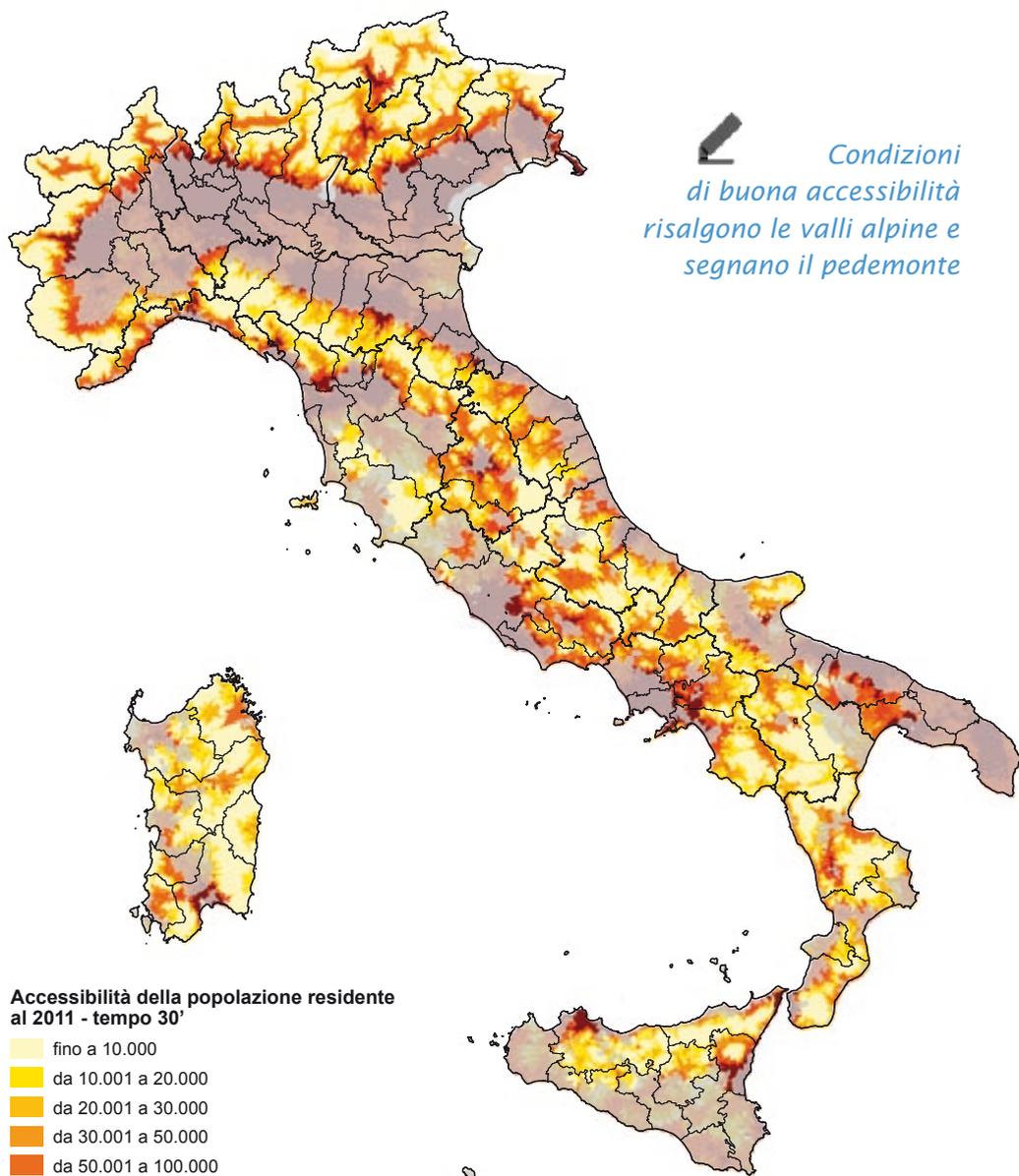
Comuni con accessibilità al 2011 superiore a 50.000 abitanti in 30'

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 57,2% | 79,8% |
| VDA | 62,2% | 62,2% |
| Lombardia | 62,1% | 86,5% |
| Prov. Bolzano | 44,8% | 44,8% |
| Prov. Trento | 33,2% | 33,2% |
| Veneto | 57,7% | 88,0% |
| Friuli | 52,4% | 76,7% |
| Liguria | 62,1% | 69,4% |
| Emilia Romagna | 25,6% | 71,6% |
| Toscana | 32,1% | 58,9% |
| Umbria | 56,1% | 57,6% |
| Marche | 34,8% | 63,2% |
| Lazio | 56,0% | 61,4% |
| Abruzzo | 31,7% | 47,2% |
| Molise | 29,3% | 31,6% |
| Campania | 48,2% | 65,0% |
| Puglia | 34,9% | 82,9% |
| Basilicata | 11,4% | 14,5% |
| Calabria | 28,7% | 39,6% |
| Sicilia | 37,0% | 56,2% |
| Sardegna | 18,3% | 33,7% |
| ITALIA | 44,6% | 67,3% |



TAV. B.1.1

La centralità e la perifericità



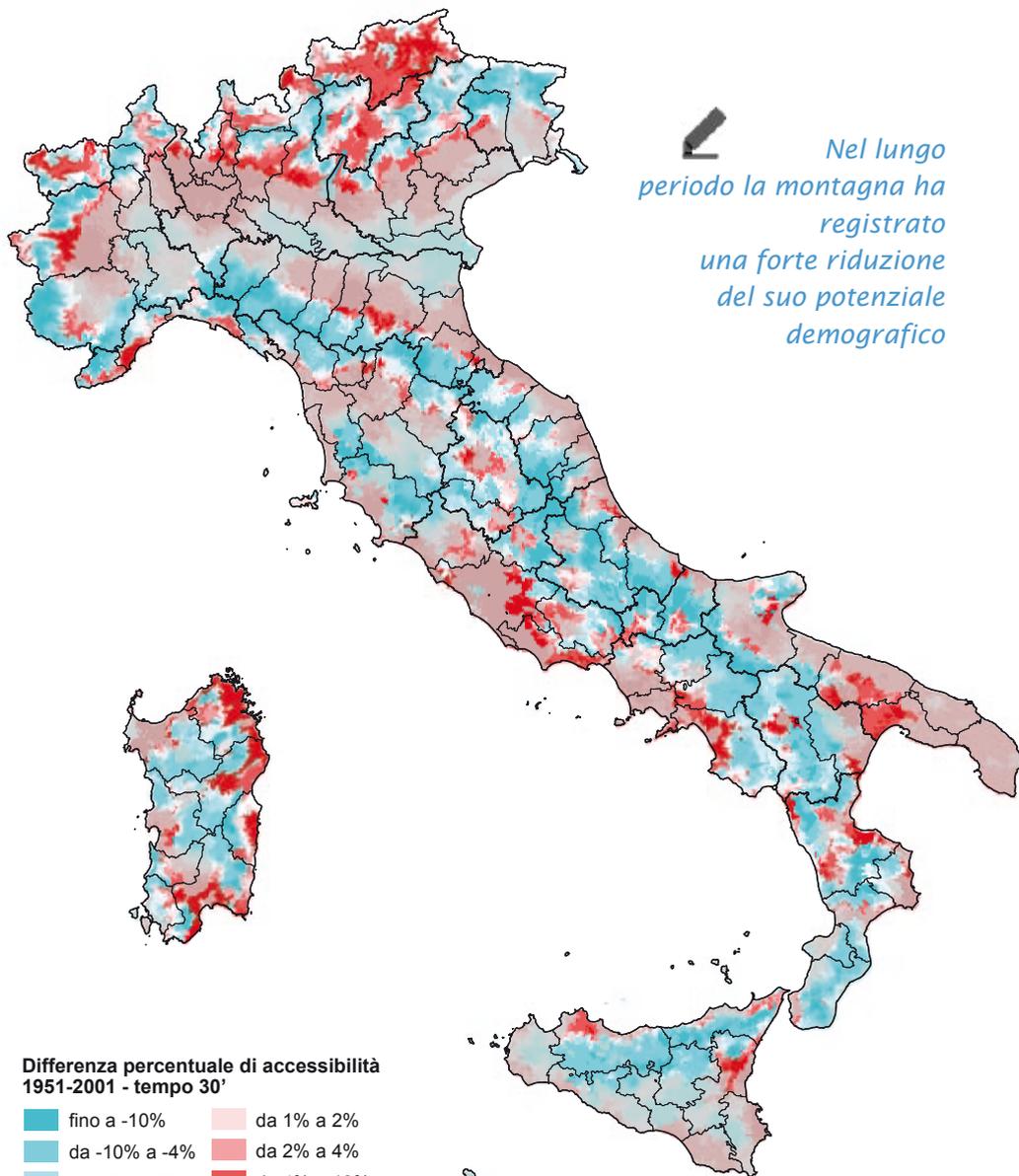
Accessibilità della popolazione residente al 2011 - tempo 30'

- fino a 10.000
- da 10.001 a 20.000
- da 20.001 a 30.000
- da 30.001 a 50.000
- da 50.001 a 100.000
- da 100.001 - 200.000
- oltre 200.000
- Comuni non montani



TAV. B.1.2

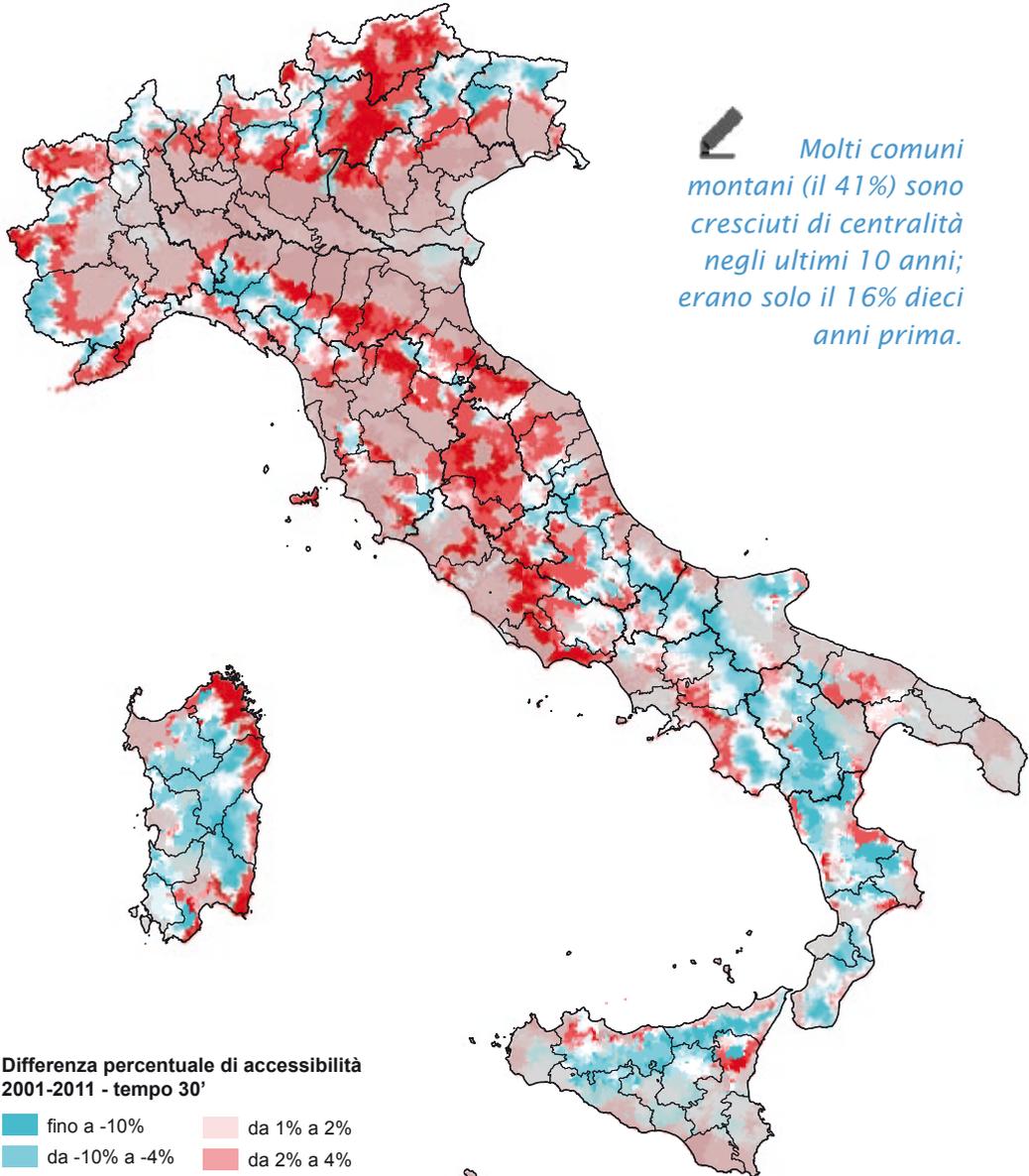
Le dinamiche territoriali di lungo periodo



◀ Nel lungo periodo la montagna ha registrato una forte riduzione del suo potenziale demografico

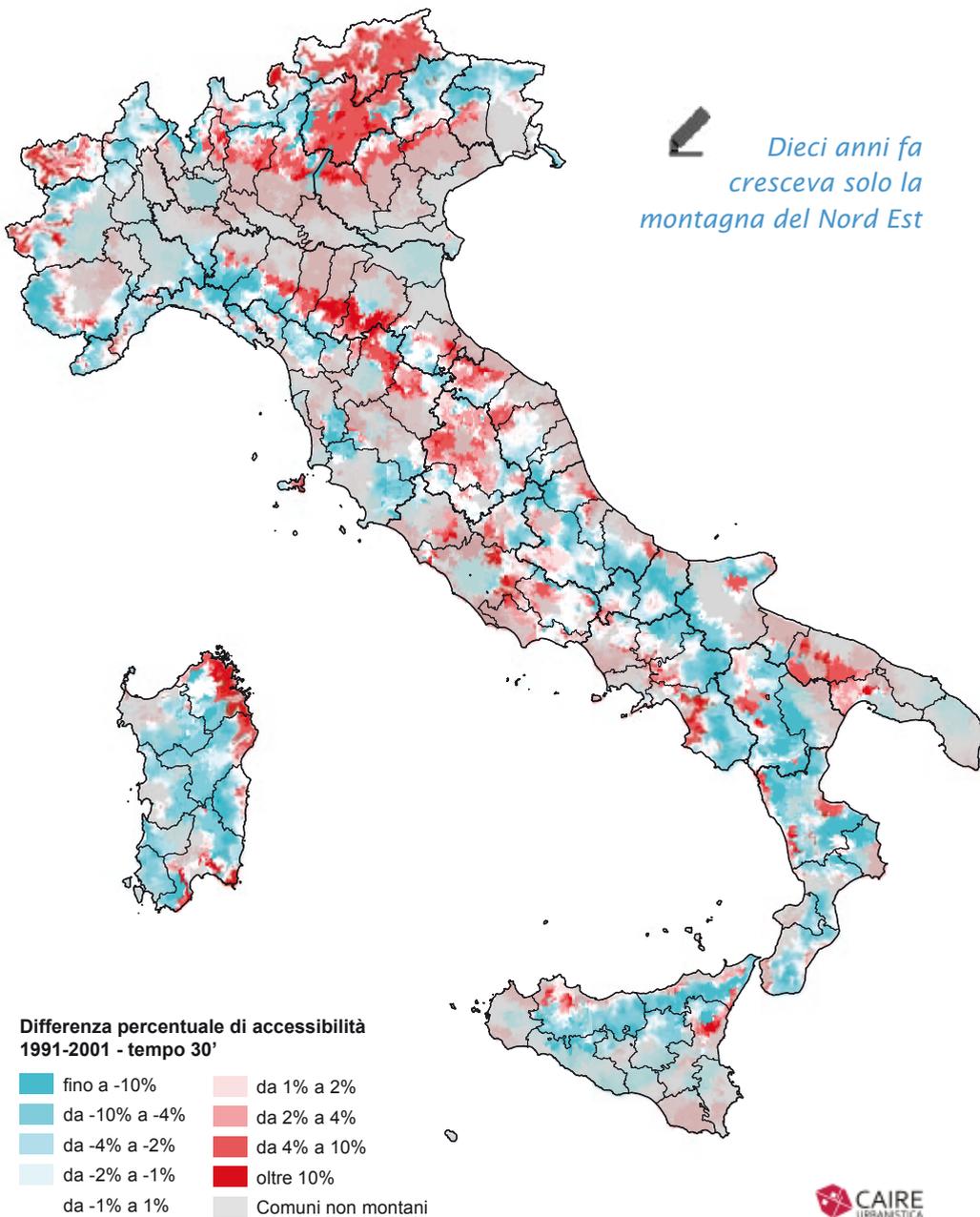
TAV. B.1.3

Le dinamiche del nuovo secolo...



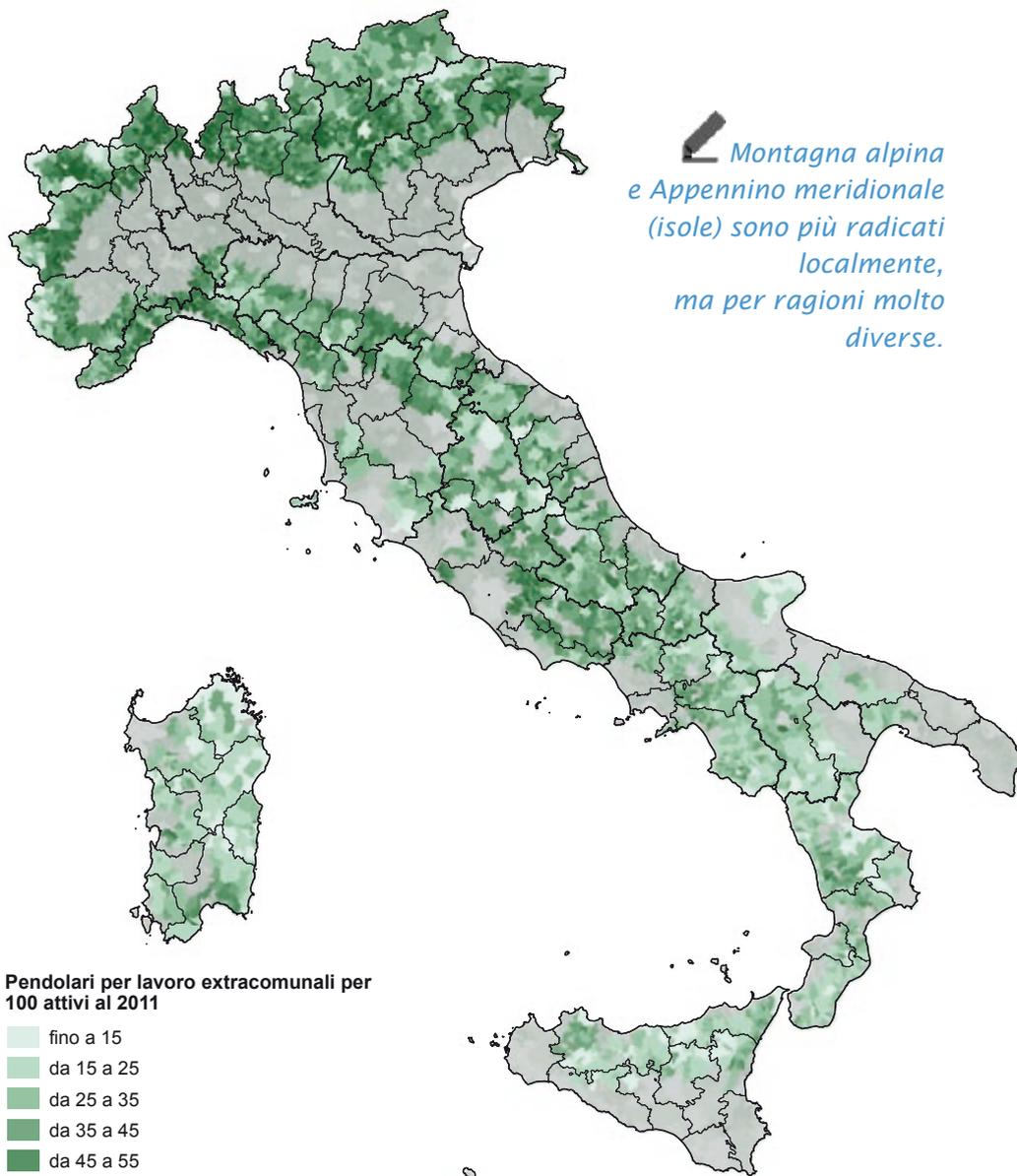
TAV. B.1.4

... e quelle del decennio precedente



TAV. B.1.5

Il pendolarismo



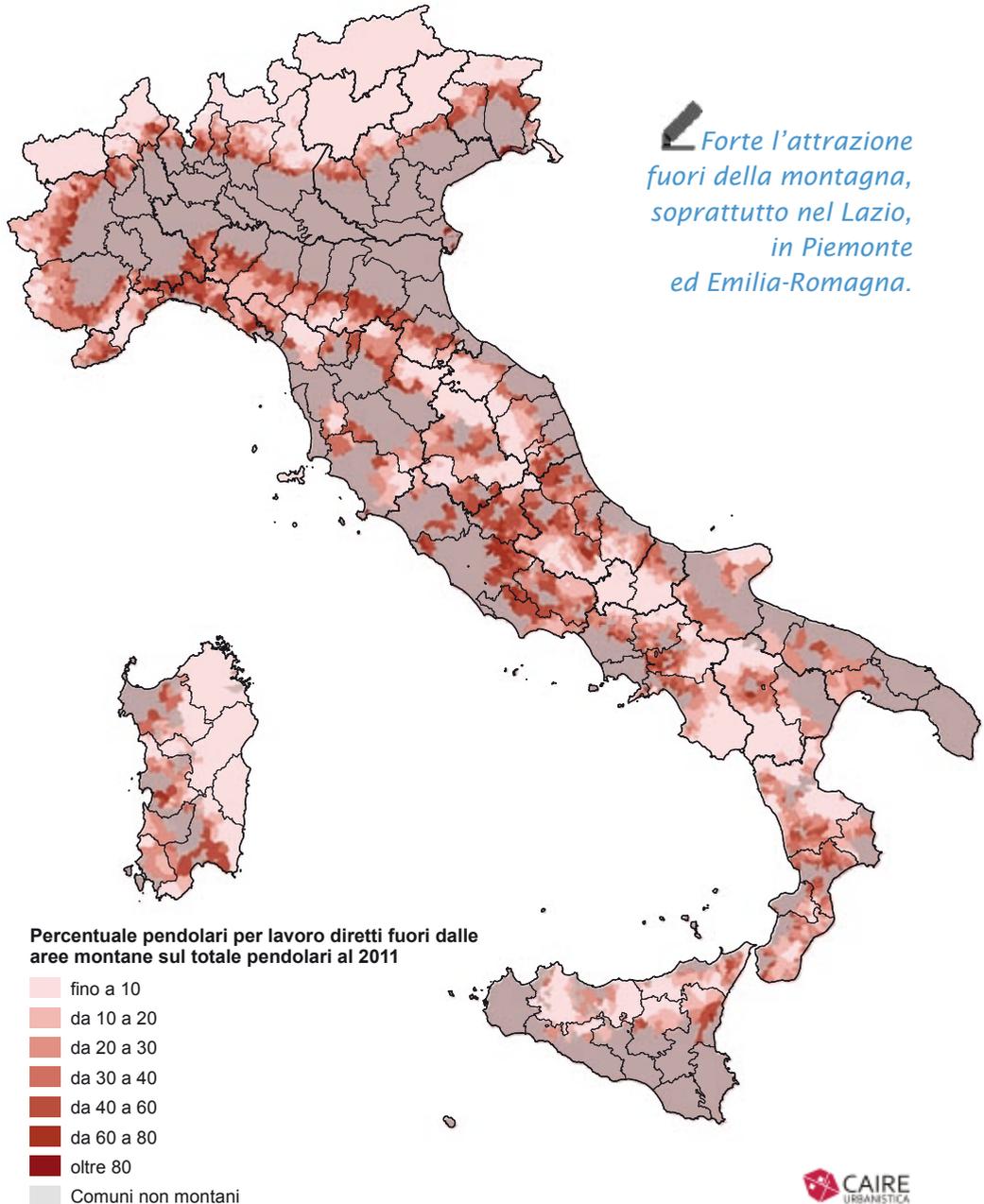
Montagna alpina e Appennino meridionale (isole) sono più radicati localmente, ma per ragioni molto diverse.

Pendolari per lavoro extracomunali per 100 attivi al 2011

- fino a 15
- da 15 a 25
- da 25 a 35
- da 35 a 45
- da 45 a 55
- da 55 a 65
- oltre 65
- Comuni non montani

TAV. B.1.6

Le gravitazioni esterne



B.2



Infrastrutture per la comunicazione: la banda larga

Lo sviluppo delle comunicazioni immateriali rappresenta forse il tratto di maggiore e più profonda trasformazione che la società contemporanea ha registrato nel nuovo secolo, in questa stagione di seconda globalizzazione.

Una trasformazione radicale che ha investito i comportamenti quotidiani delle persone generando una metamorfosi, forse più lenta ma progressiva, del modo di funzionare delle istituzioni e delle imprese. Una trasformazione che, se per un verso ha ulteriormente ridotto l'inerzia e il costo della distanza fisica nello scambio di informazione e di valore, individuando nuove e meno immediate linee di integrazione funzionale ed operativa degli attori sociali, per altro verso ripropone il rischio di introdurre nuove disuguaglianze e nuove fratture nella società globalizzata.

Il tema del *digital divide* caratterizza così la società contemporanea e impone alle politiche pubbliche nuove attenzioni, al livello dei singoli stati come a quello delle organizzazioni internazionali. È una linea di divisione che attraversa dimensioni diverse, tra le generazioni, tra le culture, tra diversi livelli di ricchezza e stili di vita, ma che ha anche una specifica dimensione territoriale che investe il territorio montano con particolare rilevanza.

Se la distanza tra i luoghi nello spazio fisico può essere infatti pressoché annullata nella sua inerzia dallo sviluppo tecnologico delle telecomunicazioni, resta

tuttavia il fattore di discriminazione rappresentato dalla effettiva diffusione delle infrastrutture che fanno da necessario supporto a queste tecnologie.

Una diffusione delle infrastrutture significativamente condizionata nei suoi costi, e nel rapporto di questi con i rendimenti attesi dagli investitori, dalla rarefazione insediativa che contraddistingue alcuni territori, tra questi, tipicamente, quelli montani.

Rarefazione insediativa che li penalizza rispetto ai territori ad alta concentrazione spaziale della domanda per i quali più elevato (e più ed immediato) è il ritorno degli investimenti infrastrutturali operati in un campo che, se è nato con *internet* entro la dimensione tipicamente pubblica delle politiche per la difesa, ha ormai trovato nel mercato le risorse e la ragione del suo straordinario sviluppo.

Nel panorama internazionale della connettività il nostro Paese si presenta con tratti fortemente contraddittori: la situazione italiana è disomogenea e ancora lontana dai *target* europei. Gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea, prevedono infatti, in termini di reti di raggiungere il 100 per cento di copertura in banda larga della popolazione già entro il 2013 e di conseguire entro il 2020 il 100 per cento di copertura con una velocità di connessione superiore a 30 Mbps.

Da questo punto di vista, in Italia, la situazione a fine 2013 testimoniata dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, presenta ritardi assai significativi.

Se, infatti, "... il livello di copertura in banda larga (rete fissa Adsl ≥ 2 Mbps e mobile) raggiunge una sostanziale saturazione attestandosi attorno al 96,5 per cento della popolazione, con l'esclusione di circa 2,6 milioni di cittadini e meno di 200 mila unità locali di imprese e istituzioni, confermando una situazione a "macchia di leopardo" in ordine ai divari territoriali tra e nelle regioni, anche relativamente alla diversa qualità nella velocità di connessione disponibile nelle diverse aree. Nei comuni rurali e a scarsa densità abitativa, d'altronde, si registra un fallimento di mercato che porta i fornitori del servizio a non trovare conveniente operare sull'infrastrutturazione dell'ultimo miglio e, non a caso, in questi territori si è intervenuti con la rete mobile a complemento della rete fissa esistente. ... Riguardo alla banda ultra larga (≥ 30 Mbps), i livelli di copertura e penetrazione sono ancora decisamente lontani dai target europei: infatti, a fine 2013, solo il 6,99 per cento della popolazione italiana risulta essere coperta ad almeno 30 Mbps (e solo nel Lazio, in Liguria e in Sicilia il livello di copertura è a due cifre) con un livello di penetrazione effettiva che raggiunge complessivamente lo 0,2 per cento della popolazione."

Entro questo quadro nazionale - il cui superamento rappresenta uno degli impegni più significativi per la nuova stagione di programmazione dei Fondi Europei - la situazione delle aree montane si presenta ulteriormente penalizzata.

Anche avendo riguardo al livello di dotazione di banda larga dalle *performances* più contenute (quello dei 2 Mbps, comunque insufficiente a garantire la produzione e l'esercizio di servizi on line ad alto livello di efficacia), la montagna presenta un divario significativo: se per l'intera nazione il numero di comuni nei quali la

popolazione non servita dalla banda larga attraverso la rete fissa supera la soglia del 10% è pari al 48,1%, e in questi risiede il 22% della popolazione, questa quota è di oltre 10 punti superiore nel territorio montano, dove i comuni "sotto soglia" sono il 59,0% del totale e in essi risiede ben il 40% della popolazione montana [TAV. B.2.1].

Qualche miglioramento lo produce l'integrazione dell'offerta attraverso la rete mobile. Per l'intero Paese questo "ingresso in campo" della rete mobile consente di ridurre la quota dei Comuni che mostrano significative defezioni di copertura dal 48% al 36% del totale, mentre per i Comuni montani l'area di sofferenza si riduce dal 59% al 47% [TAV. B.2.2].

Entro questo panorama nazionale che è in generale di grave ritardo siamo per di più in presenza di un quadro regionale delle dotazioni fortemente differenziato. Le penalizzazioni minori sono riscontrabili infatti nelle regioni meridionali e insulari che hanno potuto già usufruire della operatività dei fondi europei per ridurre il proprio divario: Sardegna, Sicilia e Puglia presentano una incidenza dei territori nei quali più del 10% della popolazione è sprovvista della connessione in banda larga che si attesta attorno al 10% mentre per la Sardegna la dotazione delle aree montane è addirittura più favorevole di quella media della regione. Per le regioni del Centro Nord la situazione è decisamente peggiore (con deficit significativi che interessano da 1/3 alla metà dei comuni) e decisamente più marcato è il divario che le porzioni montane del territorio presentano rispetto ai territori costieri e di pianura e, dunque, alle medie regionali.

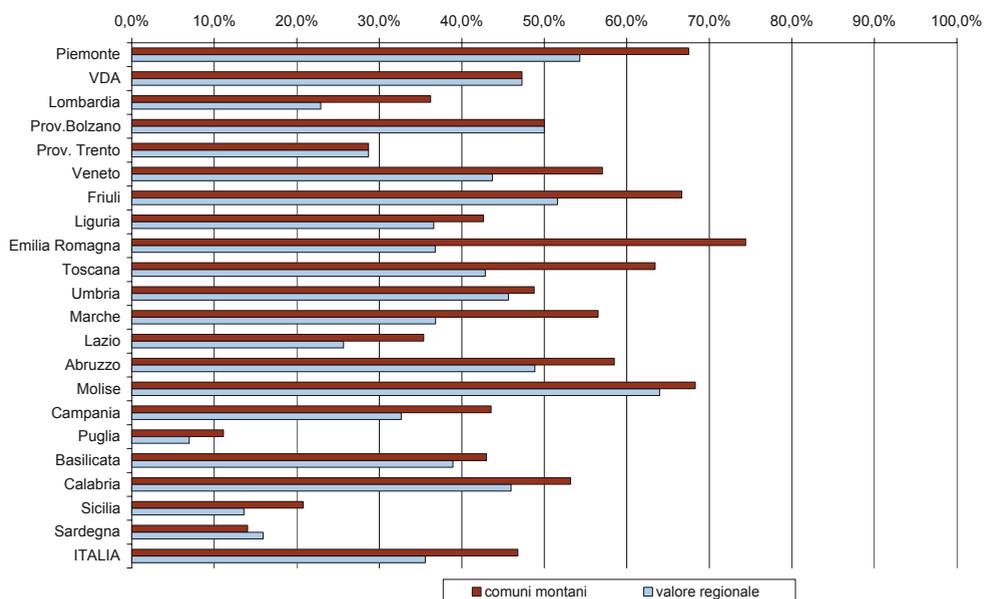
I divari tra montagna e medie regionali si presentano "ordinariamente" nell'ordine del 10-15 per cento per le regioni del nord e registrano il proprio punto di massima sofferenza in corrispondenza della regione Emilia Romagna. Nella regione è "in deficit" il 36,8% dei comuni, con una popolazione pari a circa il 10% di quella regionale, ma lo è invece ben il 74,4% dei comuni montani con una popolazione pari al 63% di quella montana e una estensione territoriale particolarmente significativa che arriva all'81% del totale; indicatore, quest'ultimo da non trascurare perché la copertura di rete è una condizione di fruibilità e di sicurezza anche dei territori non insediati in permanenza

Quelle delle infrastrutture per le comunicazioni rappresenta dunque un'area di intervento prioritario per le politiche di sviluppo locale della Montagna che, entro il presente periodo di programmazione 2014-2020 dei fondi europei deve non solo preoccuparsi di colmare il ritardo presente nei confronti delle dotazioni (ancora modeste) del Paese e di avvicinare il più significativo *standard* europeo, ma deve altresì concepire e sviluppare, in forma integrata, un sistema di servizi alle persone e alle imprese che trasformino il potenziale di offerta in effettive condizioni di competitività e di accesso al benessere, valorizzando così le risorse di capitale umano rappresentate dai giovani della montagna che sono forse la risorsa più preziosa (e più scarsa) che le comunità locali devono mettere al centro della propria attenzione.

La banda larga

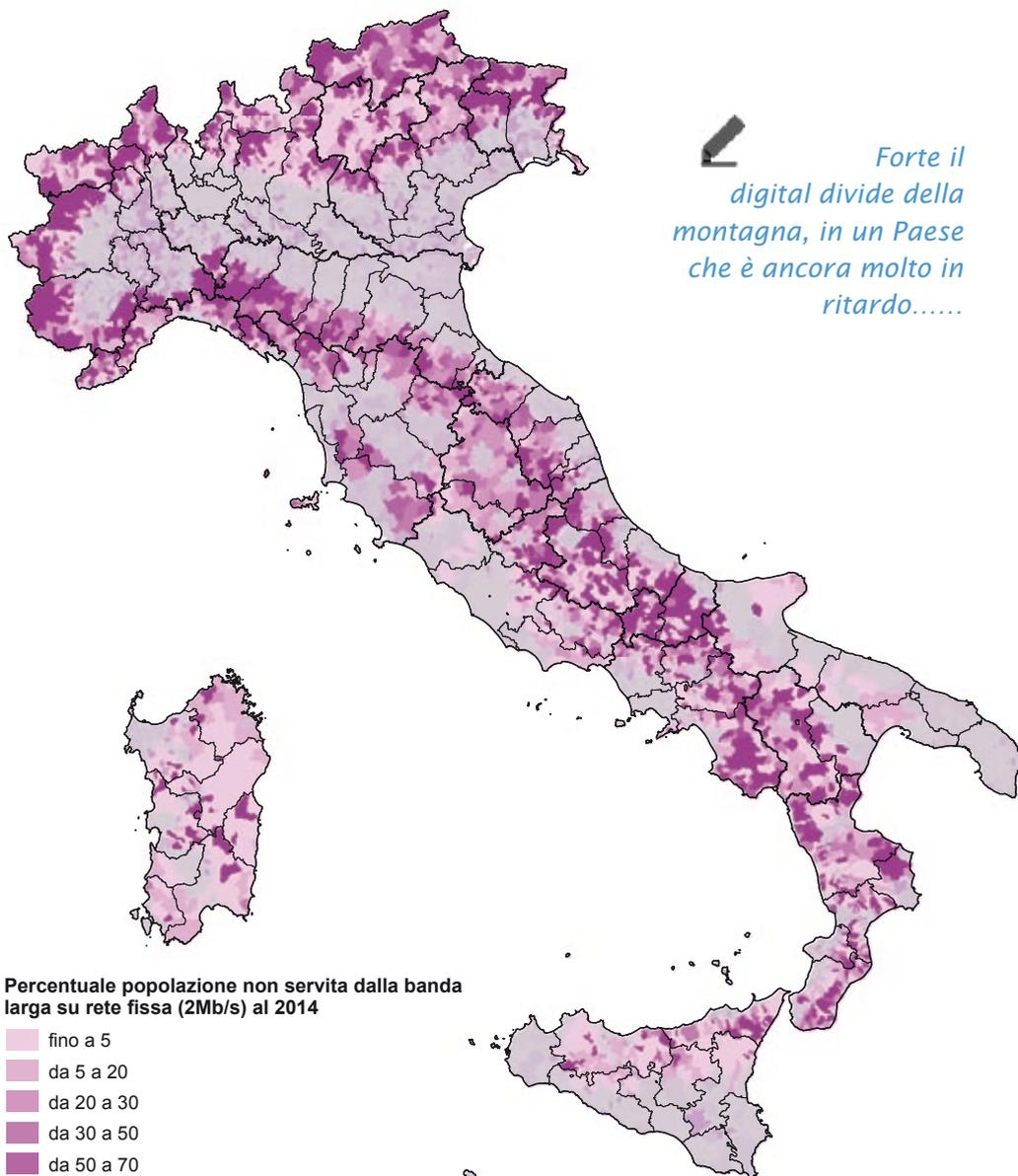
Comuni con quota di popolazione priva di banda larga superiore al 10%

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 67,5% | 54,3% |
| VDA | 47,3% | 47,3% |
| Lombardia | 36,2% | 22,9% |
| Prov.Bolzano | 50,0% | 50,0% |
| Prov. Trento | 28,7% | 28,7% |
| Veneto | 57,1% | 43,7% |
| Friuli | 66,7% | 51,6% |
| Liguria | 42,6% | 36,6% |
| Emilia Romagna | 74,4% | 36,8% |
| Toscana | 63,4% | 42,9% |
| Umbria | 48,8% | 45,7% |
| Marche | 56,5% | 36,8% |
| Lazio | 35,4% | 25,7% |
| Abruzzo | 58,5% | 48,9% |
| Molise | 68,3% | 64,0% |
| Campania | 43,6% | 32,7% |
| Puglia | 11,1% | 7,0% |
| Basilicata | 43,0% | 38,9% |
| Calabria | 53,2% | 46,0% |
| Sicilia | 20,8% | 13,6% |
| Sardegna | 14,0% | 15,9% |
| ITALIA | 46,8% | 35,6% |



TAV. B.2.1

La banda larga: rete fissa

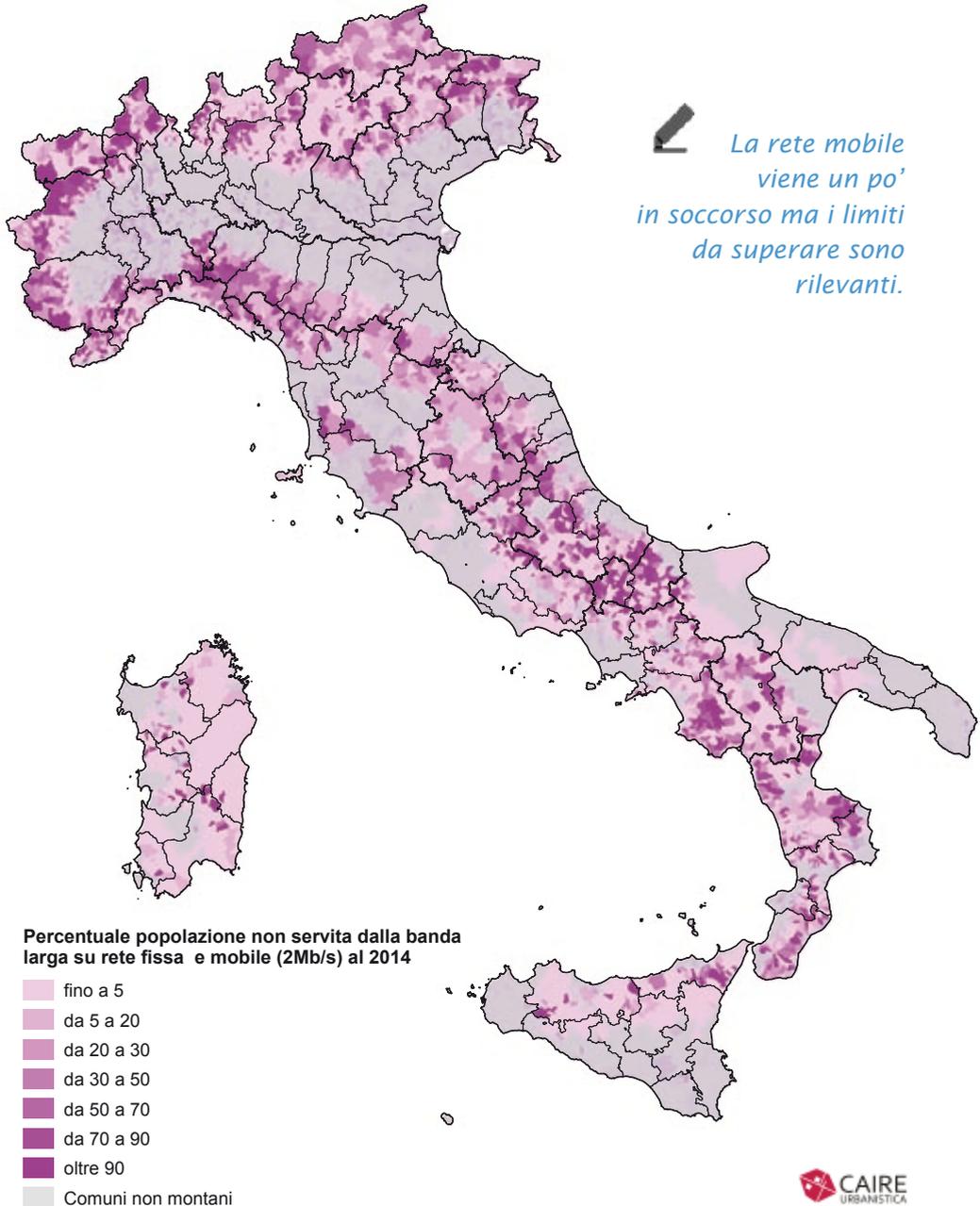


Percentuale popolazione non servita dalla banda larga su rete fissa (2Mb/s) al 2014

- fino a 5
- da 5 a 20
- da 20 a 30
- da 30 a 50
- da 50 a 70
- da 70 a 90
- oltre 90
- Comuni non montani

TAV. B.2.2

La banda larga: rete fissa e mobile



Offerta dei servizi di cittadinanza, scuola, sanità, cultura (tempo libero)

Nella migliore tradizione delle politiche “del riequilibrio territoriale” il tema dei servizi è iscritto con grande evidenza sul fronte delle politiche pubbliche.

Servizi accessibili (e concretamente fruibili) da parte della popolazione insediata nelle porzioni di territorio caratterizzate da “ritardi di sviluppo” o da processi di declino delle proprie economie tradizionali o comunque penalizzate da fattori di ordine territoriale.

Nella più recente e avveduta considerazione delle politiche di sviluppo economico che hanno assunto il paradigma dello sviluppo locale “*place based*” il tema di una equivalente attenzione e della garanzia di una offerta adeguata di “servizi di cittadinanza” come condizione necessaria per mobilitare le risorse locali – quelle umane in primo luogo – su cui far leva per attivare e sviluppare processi virtuosi di crescita, durevoli e sostenibili, è emerso con altrettanta evidenza.

Servizi come quelli legati in prima istanza alle funzioni della istruzione e della sanità e, in forma anche complementare a questa, alle funzioni dei servizi per la mobilità e per le comunicazioni; servizi “di cittadinanza” per rimarcare il fatto che la garanzia di una loro presenza efficace, con tutte le necessarie articolazioni e gli adattamenti dovuti alla singolarità dei luoghi piuttosto che ad una astratta razionalità distributiva misurata da *standard* medi di funzionalità, è una condizione

essenziale perché sia conservato e riprodotto il capitale sociale ereditato dalle tradizioni comunitarie, che deve essere modernamente rielaborato e garantito dalla responsabilità collettiva del sistema nazionale di welfare, anche nella sua accezione più moderna e sussidiaria .

D'altro canto la ricostruzione empirica dei differenziali che caratterizzano le condizioni di benessere di territori a diverso livello di sviluppo, tanto nella scala macro dei divari interregionali che in quella più locale del rapporto tra poli urbani e aree periferiche mostra che le penalizzazioni dei territori marginali sono spesso peggiori in termini di effettiva accessibilità ai servizi di base e, soprattutto, a quelli di rilievo urbano e territoriale, di quanto non accada invece misurando il divario in termini di reddito disponibile.

Una misura delle dotazioni di servizi (si pensi intanto alle funzioni scolastiche e a quelle sanitarie) in termini di accessibilità piuttosto che di semplice presenza consente di apprezzare con maggiore realismo e significatività l'effetto che una dislocazione delle unità di offerta necessariamente discontinua nel territorio e differenziata nella propria articolazione funzionale è in grado di determinare per la popolazione che su quel territorio è distribuita.

Misurare la accessibilità ad una offerta di servizi vuol dire allora non tanto considerare la distanza che separa ciascun luogo insediato dal più vicino dei poli nei quali l'offerta è concentrata in una relazione deterministica di strutturazione gerarchica delle relazioni, sempre meno vicina al concreto funzionamento della realtà.

Vuol dire piuttosto misurare per ciascun luogo l'ampiezza della gamma di servizi cui, in relazione ad una certa funzione, si può accedere entro una soglia spaziotemporale di spostamento che le condizioni sociali e le tecnologie disponibili rendono compatibili – in un contesto storico dato – con una percezione di adeguatezza e sostenibilità; nel nostro caso la soglia considerata è quella di 30 minuti primi.

Letta in questa chiave la carta delle accessibilità della popolazione al sistema dei servizi scolastici dell'istruzione secondaria superiore - il nuovo *standard* di alfabetizzazione che le esigenze della società dell'informazione e una moderna concezione della cittadinanza rendono necessario – mostra con tutta evidenza il permanere di disuguaglianze territoriali significative che le politiche pubbliche debbono proporsi di ridurre e compensare.

Presa la soglia delle 200 classi, che corrispondono a 40 sezioni, valore questo che può rappresentare una articolazione compiuta di indirizzi e di opzioni formative, ne risulta che oltre la metà dei comuni italiani raggiunge o supera questo *standard* di ottimo livello; in questi comuni viene così servito oltre l'80% della intera popolazione nazionale [TV. B.3.2].

Tuttavia a fruirne è una frazione molto più ridotta del territorio montano: meno del 30% dei comuni (con una popolazione di poco superiore al 50% del totale della popolazione montana).

Valori che si differenziano fortemente nei diversi quadri regionali, dove i valori maggiori si raggiungono nei sistemi che si organizzano su una forte rete urbana distribuita e connessa, a partire dal Veneto per proseguire con la Puglia e la Lombardia, tutte largamente al di sopra dei 2/3 dei comuni (e del 90% della popolazione) servita oltre lo *standard*.

Le situazioni più critiche si registrano invece nelle realtà regionali (come quelle della Provincia di Trento al Nord o della Basilicata al Sud) dove l'insediamento è più frammentato e disperso anche (e soprattutto) per la presenza di accidenti morfologici che contraddistinguono il territorio montano.

In montagna i comuni serviti al massimo grado dalle dotazioni scolastiche del ciclo secondario superiore non raggiungono il 10% del totale e la relativa popolazione resta abbondantemente sotto il 50% della popolazione totale.

Il divario tra dotazioni del territorio montano e dotazioni medie della regione nel suo complesso è marcato nella stragrande maggioranza dei contesti regionali e può valere 30-40 punti percentuali dove le dotazioni regionali sono al massimo e invece le presenze montane non si discostano troppo dalle medie nazionali: Veneto, Puglia e Lombardia, di nuovo ma anche Emilia Romagna, Toscana o Piemonte. Divari più contenuti nelle regioni del sud dove però le dotazioni complessive della regione sono più modeste.

Il differenziale di dotazione di servizi scolastici delle aree montane si traduce in condizioni di fruizione dei servizi da parte della popolazione più onerose, che rischiano di rendere più critiche le possibilità di riprodurre attraverso la rete dei servizi formativi il capitale sociale della montagna, proiettando all'esterno le frequentazioni e le aspirazioni della popolazione giovane.

Lo segnala l'incidenza del pendolarismo scolastico che si rivolge fuori dal contesto montano [TAV. B.3.3], e che riguarda in media il 18% della popolazione scolarizzata della montagna ma che sale significativamente oltre questa soglia per ben oltre 1/3 dei comuni montani (41,0%).

È un valore che sale ad approssimarsi quasi ai 2/3 dei comuni montani in regioni importanti come Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Lazio, Abruzzo e Calabria.

Un modello di marcata differenziazione delle opportunità di fruizione si ripropone, con valori anche numerici non dissimili, riguardo alla distribuzione delle funzioni sanitarie legate ai reparti ospedalieri [TAV. B.3.4].

Qui la soglia critica assunta come riferimento è quella dei 20 reparti e, di nuovo poco più del 50% dei comuni della nazione e il 30% circa dei comuni montani raggiunge o supera questa soglia.

Alle criticità regionali della Basilicata e della Provincia di Trento, che si confermano, si aggiunge per le funzioni ospedaliere quella della Sardegna. Di nuovo i livelli di dotazione maggiori si ritrovano nelle regioni delle reti urbane diffuse, dal Veneto alla Puglia, meno in questo caso la Lombardia per cui più pesa nelle funzioni sanitarie la polarizzazione metropolitana.

Di nuovo marcatissimo, in questi contesti ad elevata dotazione di servizi il divario con le dotazioni dell'arco montano con differenziali che valgono sempre 30-40 punti percentuali).

Considerazioni non troppo dissimili sono quelle che riguardano la distribuzione dei servizi culturali (musei, biblioteche) [TAV. B.3.5] e dei servizi finanziari (sportelli bancari e postali) [TAV. B.3.6].

Servizi che assieme ai servizi sanitari e dell'istruzione compongono un quadro di sintesi particolarmente espressivo dei livelli di disuguaglianza socio spaziale presenti nel nostro Paese, sia che li si consideri in relazione alla articolazione regionale che, invece, alle condizioni "locali" presenti in ciascun diverso contesto regionale a marcare il rapporto tra centro e periferia.

Una panoramica generale che assume come soglia critica l'accessibilità nella mezz'ora ad almeno 20 "unità di servizio equivalenti" (parametrate in relazione alla diversa rarità dei servizi considerati, così da associare un peso analogo alle diverse categorie di servizi) propone un livello di dotazione "adeguato" per il 55,8% dei comuni italiani che ospitano l'82,4% della popolazione nazionale [TAV. B.3.1].

L'escursione tra le diverse realtà regionali è assai forte, garantendo la copertura di poco più del 5% dei comuni (e di appena 1/4 della popolazione) in Basilicata ed invece di oltre l'80% dei comuni in Lombardia o Veneto, dove è servita ad uno *standard* adeguato oltre il 90% della popolazione, come accade anche in Friuli, Liguria ed Emilia Romagna.

Tutte le regioni meridionali ad eccezione della Puglia presentano livelli di dotazione decisamente più contenuti.

Ancora più forte è lo scarto interno ai singoli contesti regionali nel rapporto tra aree montane e resto del territorio.

Se per l'intero paese lo scarto è dell'ordine del 25% (il 30,8% dei comuni montani serviti adeguatamente contro il 55,8% della media nazionale), in realtà come Lombardia e Veneto supera i 35 punti percentuali e in Emilia Romagna si arriva addirittura a 45 punti percentuali di scarto tra aree montane e media regionale.

Un panorama che mette in evidenza l'esistenza di un divario strutturale assai rilevante nella offerta di servizi e, dunque, nella garanzia di equivalenti "diritti di cittadinanza" alla popolazione insediata nelle diverse parti del territorio nazionale.

Un divario strutturale che può risultare ulteriormente accentuato dal divario di qualità dei servizi offerti da strutture e sistemi che si trovano ad operare in evidenti condizioni di fragilità e che le forti differenze delle culture amministrative presenti nei diversi contesti regionali possono ulteriormente esaltare.

Un divario da colmare facendo ricorso anche a soluzioni organizzative e funzionali innovative, "cucite addosso" nella loro implementazione ai peculiari caratteri che la domanda sociale esprime in contesti dove essa è dispersa e frammentata piuttosto che non a rincorrere la applicazione di *standard* uniformi che, anno dopo anno,

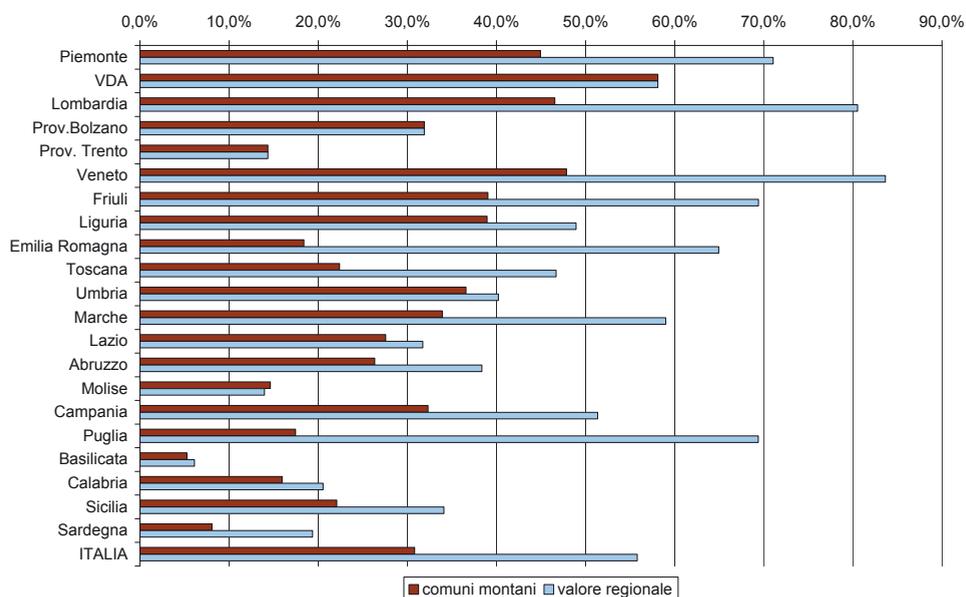
rischiano di registrare il costante arretramento di servizi pubblici essenziali che non trovano più nei territori montani a bassa densità le “economie di scala” per il loro esercizio.

Una innovazione che molto potrà fare leva su soluzioni organizzative e gestionali che trovano il loro principale supporto nelle tecnologie delle comunicazioni e del trattamento dell’informazione, in una prospettiva di “*smart city*” paradossalmente più rilevante e più critica per le aree – come la montagna - a forte dispersione insediativa.

I servizi accessibili

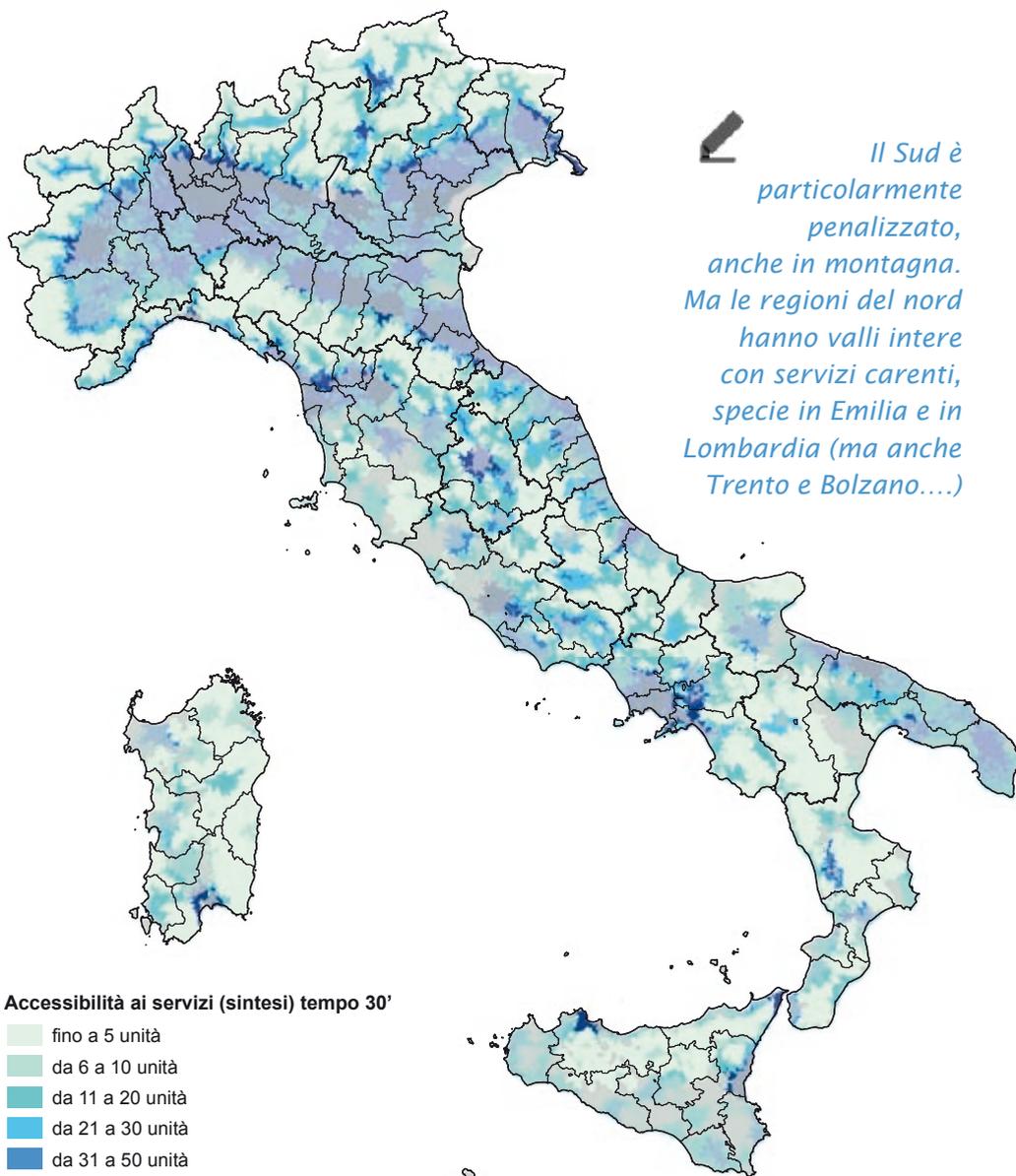
Comuni con accessibilità ai servizi equivalenti maggiore di 20 unità

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 44,9% | 71,1% |
| VDA | 58,1% | 58,1% |
| Lombardia | 46,6% | 80,5% |
| Prov. Bolzano | 31,9% | 31,9% |
| Prov. Trento | 14,3% | 14,3% |
| Veneto | 47,9% | 83,6% |
| Friuli | 39,0% | 69,4% |
| Liguria | 38,9% | 48,9% |
| Emilia Romagna | 18,4% | 64,9% |
| Toscana | 22,4% | 46,7% |
| Umbria | 36,6% | 40,2% |
| Marche | 33,9% | 59,0% |
| Lazio | 27,6% | 31,7% |
| Abruzzo | 26,3% | 38,4% |
| Molise | 14,6% | 14,0% |
| Campania | 32,3% | 51,4% |
| Puglia | 17,5% | 69,4% |
| Basilicata | 5,3% | 6,1% |
| Calabria | 16,0% | 20,5% |
| Sicilia | 22,1% | 34,1% |
| Sardegna | 8,1% | 19,4% |
| ITALIA | 30,8% | 55,8% |



TAV. B.3.1

L'accessibilità ai servizi - sintesi

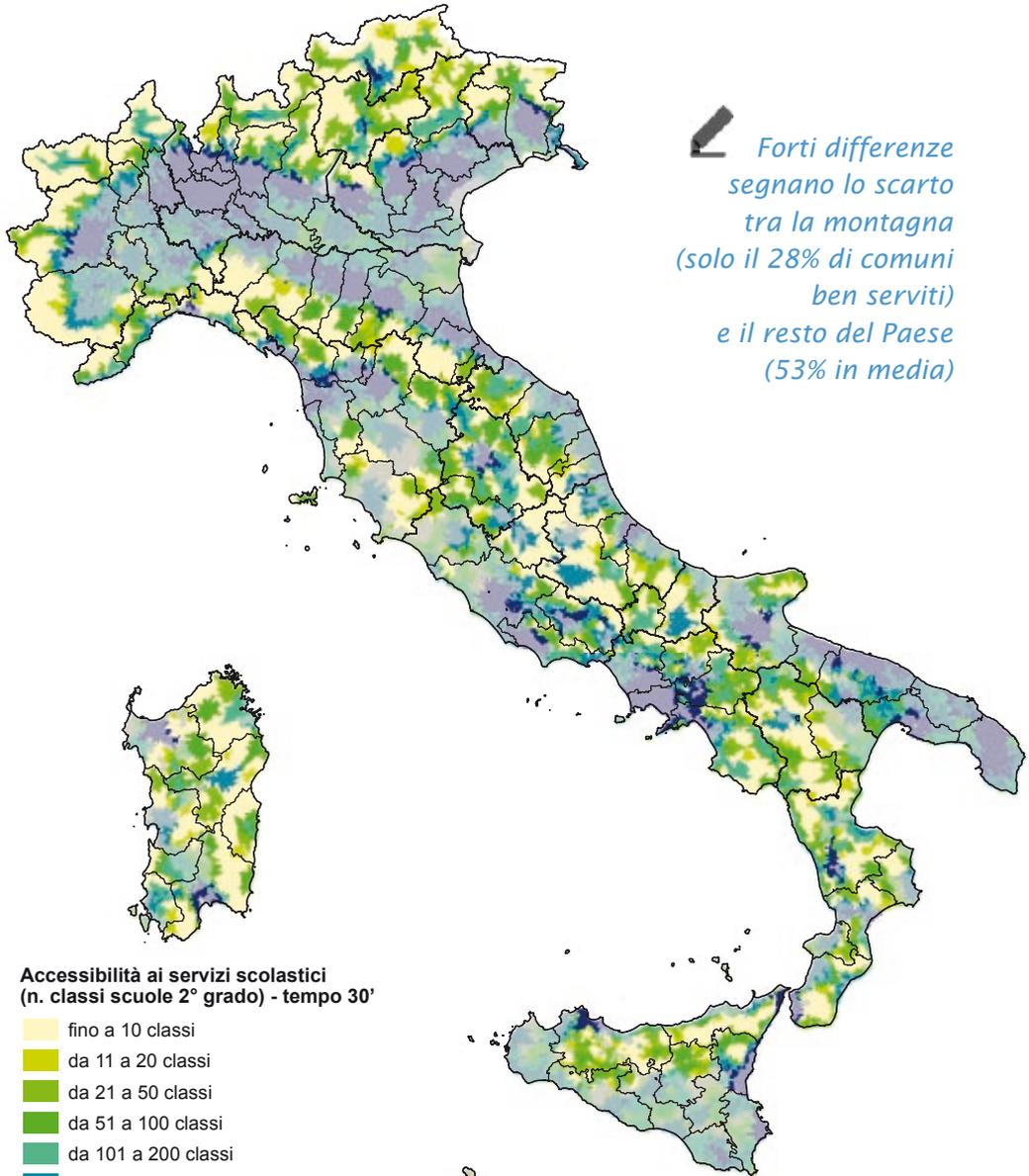


Accessibilità ai servizi (sintesi) tempo 30'

- fino a 5 unità
- da 6 a 10 unità
- da 11 a 20 unità
- da 21 a 30 unità
- da 31 a 50 unità
- da 51 a 100 unità
- oltre 100 unità
- Comuni non montani

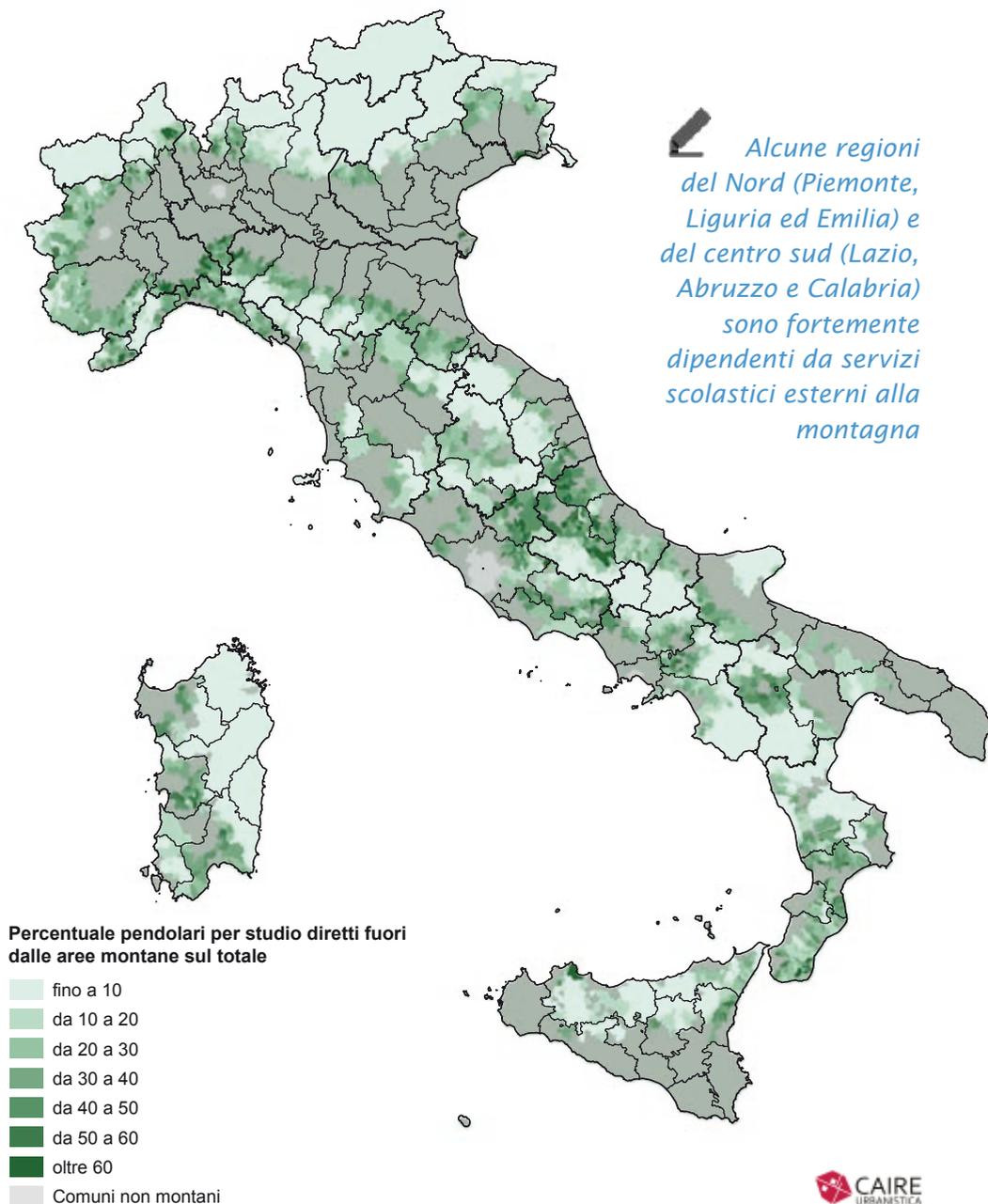
TAV. B.3.2

L'accessibilità ai servizi scolastici



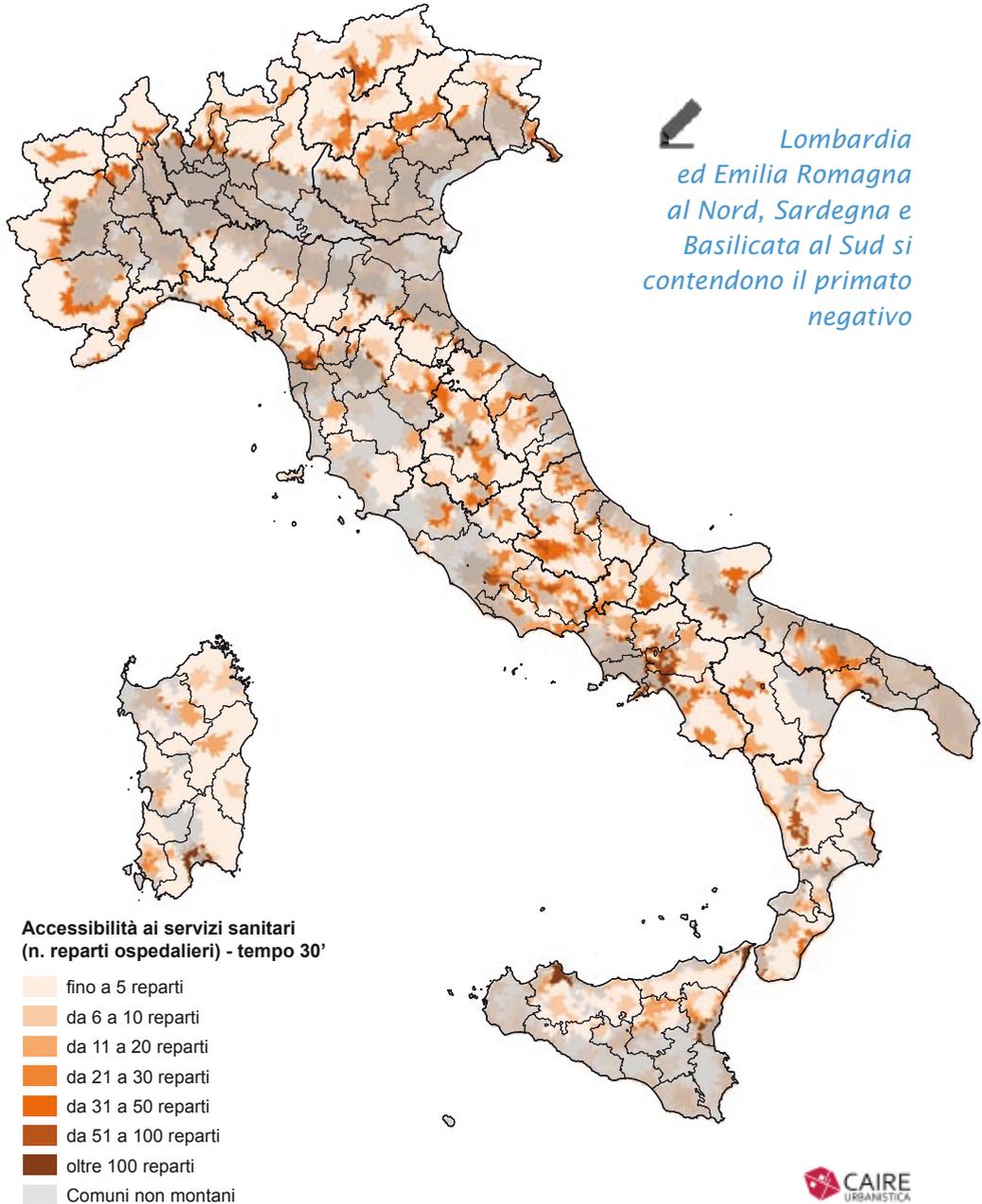
TAV. B.3.3

Le gravitazioni esterne (studenti)



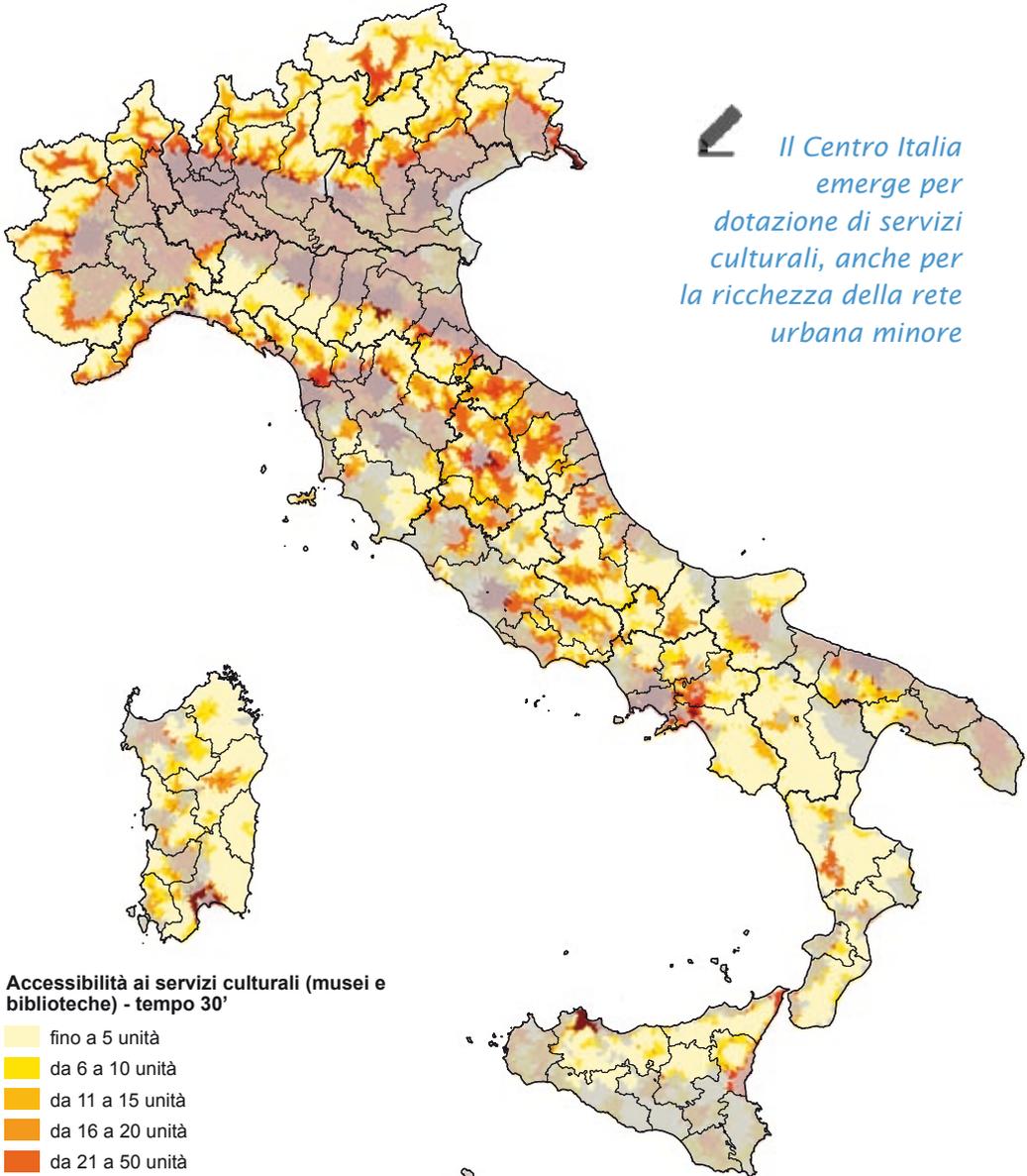
TAV. B.3.4

L'accessibilità ai servizi ospedalieri



TAV. B.3.5

L'accessibilità ai servizi culturali

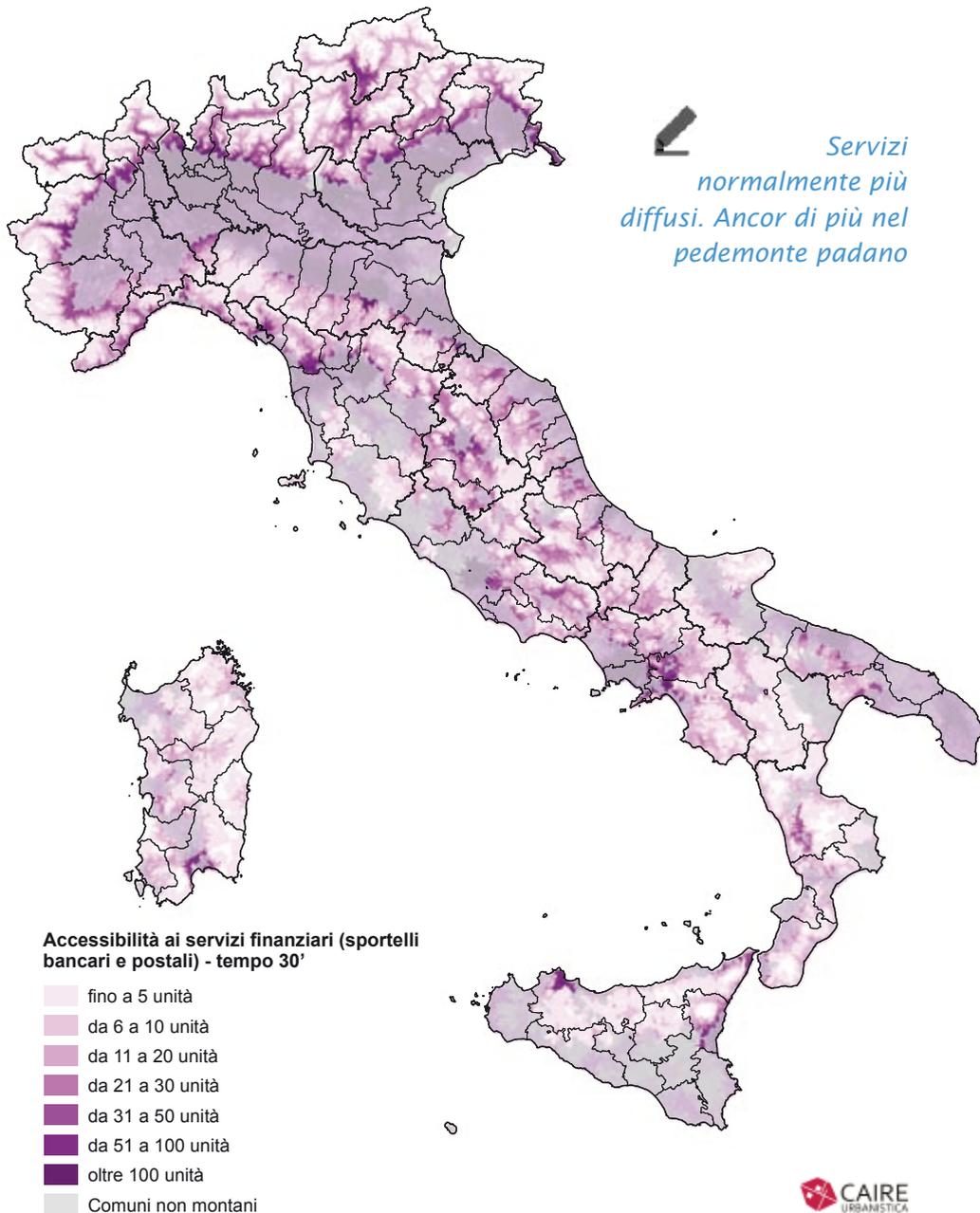


Accessibilità ai servizi culturali (musei e biblioteche) - tempo 30'

- fino a 5 unità
- da 6 a 10 unità
- da 11 a 15 unità
- da 16 a 20 unità
- da 21 a 50 unità
- da 51 a 100 unità
- oltre 100 unità
- Comuni non montani

TAV. B.3.6

L'accessibilità ai servizi finanziari



C.1 Montagna e economia agro-alimentare

- 1 L'agricoltura che tiene
- 2 L'intensità colturale
- 3 Il lavoro agricolo
- 4 I prodotti tipici
- 5 L'agricoltura biologica
- 6 Il rapporto con il mercato
- 7 La multifunzionalità

C.2 Montagna, turismo e sport

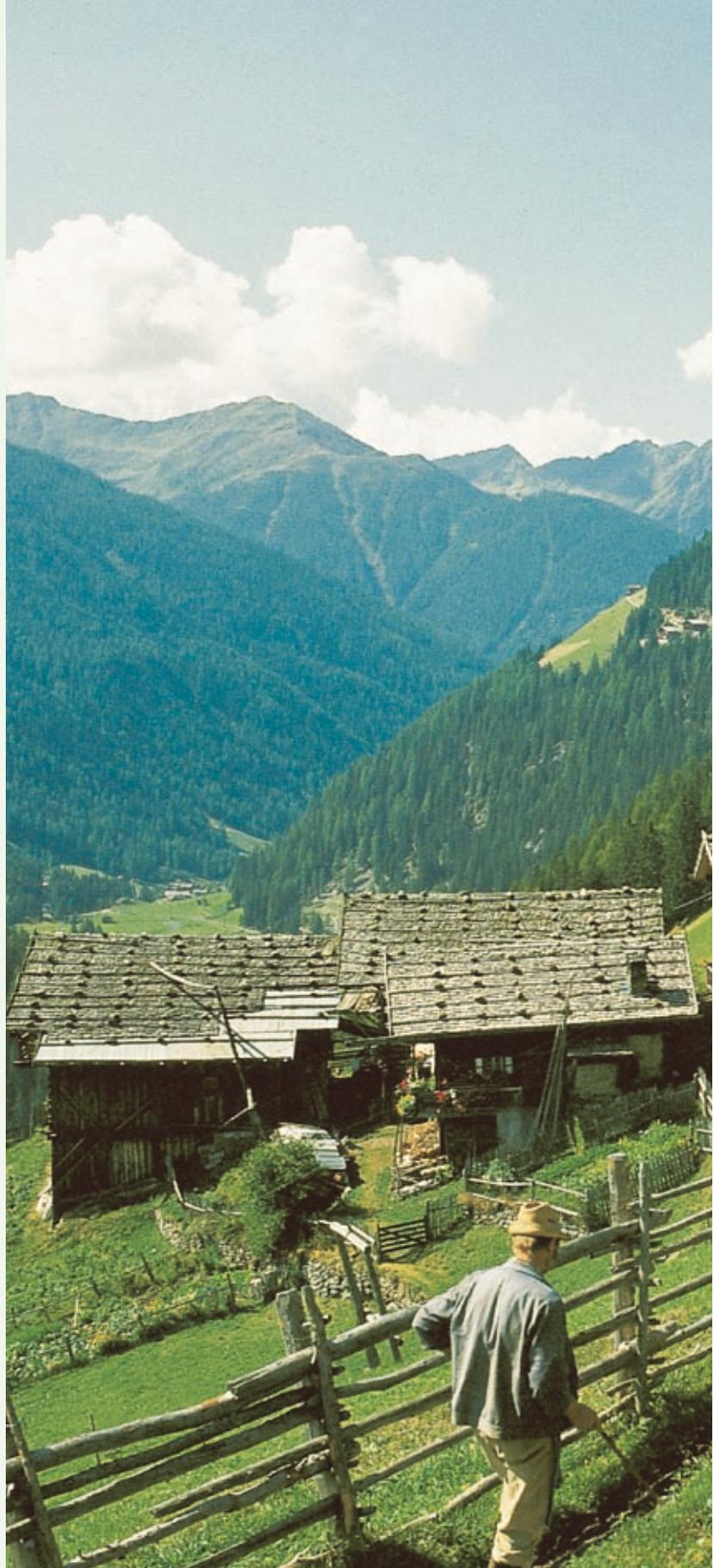
- 1 L'offerta di ricettività
- 2 Il turismo rurale
- 3 La ricettività collettiva
- 4 Le seconde case
- 5 La domanda
- 6 L'internazionalizzazione

C.3 Montagna ed energia

- 1 L'adesione al Patto dei Sindaci
- 2 Il bosco
- 3 Le biomasse
- 4 Il vento
- 5 Il sole

C.4 Economia della montagna: uno sguardo di sintesi

- 1 Il Valore Aggiunto dell'agricoltura
- 2 Il Valore Aggiunto dell'industria
- 3 Il valore Aggiunto del terziario
- 4 Sistemi Locali a diversa esigenza di innovazione
- 5 Il reddito disponibile
- 6 Le variazioni del reddito disponibile



ECONOMIA DELLA MONTAGNA

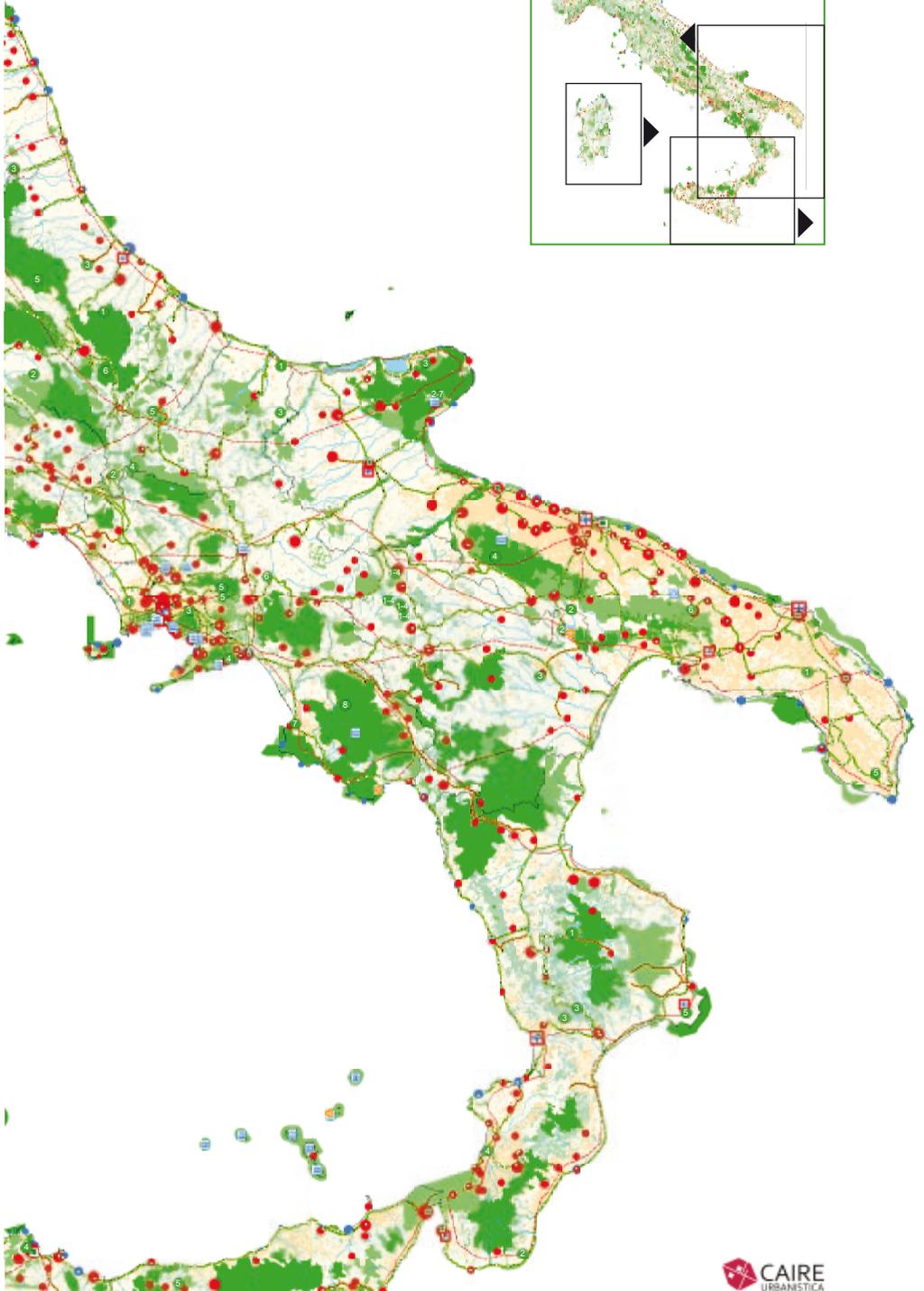




La fruizione

La presenza di risorse naturali (e culturali) di straordinaria importanza, nello scenario nazionale come in quello europeo, rappresenta oggi l'*asset* fondamentale di una economia della sostenibilità di cui la fruizione turistico ambientale è forse il vettore principale per la sua capacità di avvicinare e rendere visibili al mercato internazionale anche le produzioni primarie agro-alimentari e quelle degli artigiani dei materiali della tradizione montana. La carta rappresenta la rete delle polarità naturalistiche e con essa la rete complementare dei beni urbanistici (città e borghi) di valore storico culturale e, assieme ad essi, la rete della mobilità sostenibile (collegamenti ferroviari, in esercizio e dismessi, ciclovie, etc.) che li connette al sistema degli approdi (aeroporti, porti commerciali e turistici) della domanda internazionale.





Potenziale urbanistico delle città storiche (popolazione al 1871)

- fino a 1.000 abitanti
- da 1.001 a 10.000 abitanti
- da 10.001 a 50.000 abitanti
- oltre 50.001 abitanti

- Borghi storici, castelli, terre e borgate

- Rete ferroviaria dismessa
- Rete ferroviaria in esercizio
- Rete ciclabile EUROVELO
- Altre ciclovie (da FIAB - Rete Ciclabile Nazionale)

Stazioni ferroviarie

- Platinum
- Gold
- Silver
- Altre stazioni

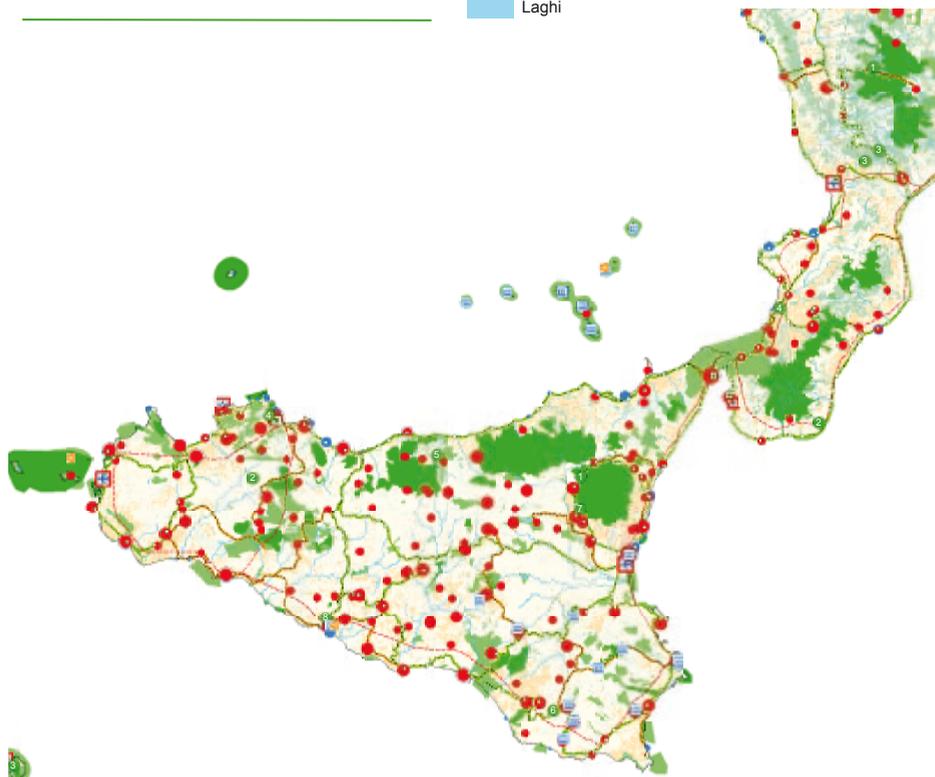
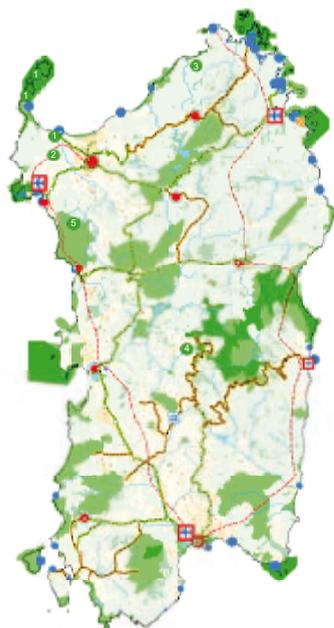
- ✚ Aeroporti maggiori
- ✚ Aeroporti minori
- + Aeroporti turistici
- Posti barca porti turistici
- Beni del FAI
- Siti Unesco
- Paesaggi rurali storici

- Parchi nazionali e regionali

- SIC e ZPS

- Idrografia principale

- Laghi





Montagna ed economia agro-alimentare

Le economie primarie della produzione agro-alimentare hanno tradizionalmente rappresentato il sostentamento principale della presenza umana nel territorio montano anche se le difficoltà e le limitazioni imposte da un ambiente naturale ricco di limitazioni (climatiche, morfologiche e logistiche) alle pratiche agrarie e al ventaglio delle colture praticabili hanno imposto, nella lunga durata delle società agrarie tradizionali, l'esigenza di integrazioni di reddito, frequentemente ricercate nelle ricorrenti migrazioni stagionali delle popolazioni montane verso destinazioni più ricche di opportunità, entro il ciclo delle produzioni agro-forestali o nella valorizzazione di mestieri artigiani della lavorazione dei materiali della montagna.

Il rapido ingresso di processi di razionalizzazione delle produzioni che ha segnato l'evoluzione della agricoltura (e del popolamento rurale) nella seconda metà del XX secolo, trainato dalla meccanizzazione agricola, dall'impiego di mezzi tecnici di produzione sempre più frequentemente acquistati sul mercato piuttosto che realizzati nell'economia autarchica dell'azienda, e accompagnato da una irrompente domanda di lavoro proveniente dall'industria e dalle città, ha rappresentato per l'agricoltura montana una sollecitazione praticamente non contrastabile ad abbandonare le pratiche colturali e le economie sempre più marginali della tradizione, solo parzialmente sostituite dal rafforzamento di azien-

de agricole “moderne” di più consistenti dimensioni economiche, sorrette talvolta da peculiari economie di ambiente offerte da una “industria” della trasformazione agro-alimentare o della gestione forestale ancorata alla tradizione e sorretta da istituzioni comunitarie non cancellate dalla modernità.

L'agricoltura montana ha dunque registrato un declino epocale della propria presenza, “lasciando sul campo” per un verso la perdita di una impressionante estensione di territorio non più governato dalle aziende agricole (il 35% della superficie aziendale totale registrata dal primo censimento agricolo moderno del 1961, non era più registrata come tale al più recente censimento del 2010) e di una altrettanto impressionante quota di popolazione attiva in agricoltura, dedita ad altre attività o, più frequentemente trasferitasi altrove.

Il quadro attuale della agricoltura montana del nostro Paese è segnato per un verso da una estesa e diffusa estensivazione delle colture che ne marca significativamente il divario di produttività nei confronti dei territori costieri e di pianura, dove i processi di razionalizzazione delle colture hanno incontrato minori difficoltà e più consistenti economie urbane hanno talvolta rappresentato le condizioni di innesco per processi di specializzazione e intensivazione colturale spinte.

Al più recente censimento del 2010 l'incidenza di comuni montani per i quali il valore medio della produzione “standard” (cioè a rese e prezzi medi, rapportati alle colture e agli allevamenti effettivamente praticati) si collocava al di sopra della soglia di 3.800,00 € per ettaro di Superficie Agricola Utilizzata era inferiore ad un quarto del totale (24,2%) contro un valore medio nazionale largamente sopra un terzo (38,9%) mentre la relativa superficie era di appena 1/6 (15,9%) contro una media nazionale prossima ad 1/3 (28,9%) [TAV. C.1.2].

Una situazione differenziata in un quadro regionale dove – prescindendo per un attimo dal caso del tutto peculiare della Liguria e delle sue colture floro-vivaistiche, segnato però da una base territoriale dell'agricoltura ormai davvero esigua – spiccano i contesti, interamente montani, delle Province Autonome di Bolzano e Trento. In quest'ultima realtà le aree di buona intensità colturale (dominate dalle colture del vigneto e del frutteto specializzato) interessano oltre il 40% dei comuni e quasi il 30% della relativa superficie.

Intensità colturali apprezzabili della agricoltura montana sono presenti al nord in Lombardia, in Veneto, in Friuli Venezia Giulia (di norma in relazione alla presenza di produzioni vitivinicole) e in Emilia Romagna (area del grana). In queste regioni le superfici montane ad alta intensità colturale rappresentano sempre più di 1/5 del totale e frequentemente superano il valore di 1/4; rimane tuttavia fortissimo il divario con le realtà di pianura e con le loro economie, tanto che il valore medio regionale è di norma il doppio a quello delle sole aree montane.

Al sud maggiori intensità della produzione agricola sono riscontrabili in Campania e soprattutto in Calabria, dove l'agrumicoltura e l'olivicoltura riescono a portare una elevata intensità colturale nelle aree montane a rappresentare quasi un terzo della estensione territoriale totale, valore non troppo dissimile da quello medio

regionale. All'estremo opposto la Sardegna, regione che nel suo insieme e tanto più nelle sue aree montane, rappresenta il momento di massima estensivazione della produzione agricola.

Significativo il fatto che l'ampio divario di intensità colturale presente tra aree montane e i rispettivi contesti regionali registrato in relazione alla produttività delle superfici interessate si riduca drasticamente quando lo si misuri in termini di lavoro impiegato [TAV. C.1.3].

Il carico di lavoro è infatti mediamente di 8,7 Unità di Lavoro Agricolo (ULA; corrispondenti a 2.200 ore di lavoro prestate in azienda) per 100 ettari di SAU nel Paese e di 8,8 ULA per 100 ettari di SAU nel solo territorio montano e le aree caratterizzate da una intensità media significativa (con più di un unità di lavoro per 10 ha di SAU) rappresentano poco meno della metà dei comuni tanto in contesto montano (47,2%) che nel complesso del Paese (48,7%). Appena più marcata a favore della pianura l'estensione territoriale delle aree più intensive in termini di apporto di lavoro richiesto: il 34,8% del totale nel complesso del Paese contro il 30,7% delle aree montane.

Il quadro regionale registra ancora un primato di intensità della Liguria (per cui valgono le considerazioni già dette) seguito dalla provincia Autonoma di Bolzano e poi da Lombardia, Trentino, Veneto e Friuli: l'intensità di impiego della mano d'opera è in alcune di queste regioni più elevato nei territori di montagna di quanto non sia nella media della regione testimoniando la maggiore onerosità dell'impegno richiesto dalle conduzioni agricole in aree morfologicamente accidentate e di un divario di produttività strutturale, compensabile soltanto attraverso processi di caratterizzazione del prodotto che trasformino, con azioni di *marketing* appropriate, le peculiarità del suo processo produttivo – oltre a quelle, intrinseche, del prodotto – in un differenziale di qualità apprezzato dal consumatore. Calabria e Campania sono ancora i contesti montani del centro-sud con una agricoltura a più alta intensità di lavoro mentre la Sardegna è raggiunta e superata, quanto ad estensivazione, da Basilicata e Marche.

I processi che abbiamo richiamato descrivono il difficile "adeguamento" delle agricolture montane alle sollecitazioni provenienti da una crescente apertura ai mercati internazionali delle economie agricole europee a fronte di una riduzione delle barriere di protezione rappresentate dalla politica agricola comune (barriere che tuttavia si erano mostrate poco sensibili a cogliere le difficoltà e le peculiarità delle agricolture di montagna) e manifestano una "capacità di tenuta" della agricoltura montana che mostra ancora penalizzazioni e differenziali significativi nei confronti della agricoltura di pianura, anche in un contesto, come quello degli ultimi anni, segnato da una evoluzione settoriale non sfavorevole delle economie agricole.

Ne è testimonianza la diversa capacità delle aziende agricole di conservare la propria base produttiva primaria, quella superficie agricola utilizzata che rimane l'*asset* fondamentale del ciclo produttivo, per quanto gli interventi sulla sofisticazione

delle tecniche o sulla valorizzazione dell'immateriale possano rappresentare nella situazione attuale.

Tra i censimenti del 1990 e del 2010, la SAU è diminuita in Italia di quasi 2.200.000 ha, e di questi ben 1.330.000 sono riferiti ad aziende dell'orizzonte montano. In montagna quasi i 2/3 dei comuni registrano riduzioni superiori al 15% nel ventennio [TAV. C.1.1] mentre nell'intero Paese questa soglia si riduce a poco più della metà. (55,4%). Un segno che la maggiore concorrenza agli usi agricoli non viene dagli usi edificatori, di gran lunga prevalenti nella pianura, ma è ancora quella dell'abbandono e dell'inselvaticamento.

Al Nord i luoghi di maggiore tenuta sono al solito le province autonome di Bolzano e Trento mentre le *performances* peggiori sono quelle di Liguria ed Emilia Romagna, regione nella quale il divario tra abbandono di suolo in montagna e consumo di suolo in pianura è addirittura abissale, visto che perdono più del 15% della propria SAU oltre l'80% dei comuni di montagna e meno del 50% di quelli dell'intera regione. In controtendenza alcuni comuni dell'arco alpino e di segmenti dell'Appennino centro meridionale che registrano addirittura incrementi della SAU, terreni sottratti ad un pregresso abbandono o rafforzamento della consistenza aziendale di imprese che hanno acquisito più a valle nuova terra. Nel computo complessivo i comuni che hanno visto crescere nei 20 anni la SAU sono 1.972, e poco più della metà di questi sono montani (1.002).

Tuttavia l'immagine di una agricoltura montana che fatica a reggere il ritmo delle trasformazioni dettate dalla globalizzazione dell'economia e arretra nella sua presenza e nel suo rilievo nella economia agricola delle regioni ma anche nel contesto economico generale delle stesse aree montane, rischia di cogliere e rappresentare solo una parte della verità, quella che riconosce le minacce per le economie locali presenti nella progressiva apertura dei mercati e nell'indebolimento delle tradizionali politiche protezionistiche e non coglie invece le opportunità che, dalla stessa mondializzazione della domanda di alimentazione (oltre che della produzione alimentare) come dalle nuove caratterizzazioni ambientali e salutistiche delle politiche pubbliche può venire a sistemi locali che hanno conservato caratteri distintivi sapendo rinnovare la propria capacità di investimento.

Emblematico il fronte dei prodotti tipici: l'Italia è il paese dell'Unione caratterizzato dalla maggior presenza di prodotti tipici riconosciuti con 523 vini DOC e IGT (1/3 circa del totale dell'Unione), 39 distillati e 271 alimenti DOP e IGP (1/4 del totale dell'Unione).

I comuni montani il cui territorio è ricompreso nell'areale di produzione di 7 o più prodotti tipici, che rappresentano quindi un carattere fortemente distintivo dell'economia agricola locale e una base consistente per lo sviluppo di una ospitalità qualificata che faccia leva sui valori eno-gastronomici del territorio, sono poco meno della metà del totale (il 46,5%) rispetto ad un valore medio del 56,3% per l'intero territorio nazionale.

Una dotazione assai ampia ma ancora molto diversificata nella sua distribuzione

regionale, con realtà come la Toscana, la Sardegna o il Veneto dove questa dotazione è presente in tutti i comuni della regione, e naturalmente anche in tutti i comuni montani, o invece regioni come la Basilicata e la Liguria dove nessun comune supera la soglia dei 7 prodotti tipici registrati [TAV.C.1.4].

Tra le regioni ad alta diffusione della presenza di prodotti tipici pressoché nella generalità dei comuni, compresi quelli montani, meritano di essere segnalate Emilia Romagna e Lombardia mentre va richiamata una presenza mediamente assai più contenuta nelle regioni del mezzogiorno, in alcune delle quali (Campania e Puglia), però, la dotazione delle aree montane è maggiore di quella presente nell'intera regione.

Anche sul fronte delle produzioni biologiche la montagna propone *performance* interessanti. In Italia l'estensione delle produzioni biologiche raggiunge i 781 mila ettari, 407 mila di questi (il 52,1% del totale) sono presenti entro l'orizzonte montano. I comuni montani per i quali le colture biologiche rappresentano più che una nicchia confinata, interessando oltre il 5% della SAU totale sono il 25% del totale, un poco di più di quanto non accada per il Paese nel suo complesso dove i comuni più orientati al biologico sono il 22,7% del totale [TAV. C.1.5].

Un quadro fortemente differenziato nel suo profilo territoriale, dove per quattro regioni del Sud (Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) questa diffusione è la regola interessando assai più della metà dei comuni, tanto in montagna che, in maniera ancora più accentuata, nel complesso del territorio regionale.

Emblematico il caso della regione Emilia Romagna che in generale presenta una diffusione medio-alta della presenza delle aziende del biologico ma trova proprio in montagna la sua massima concentrazione proponendo un profilo di caratterizzazione elevato per oltre la metà (55,2%) dei propri comuni dell'orizzonte montano, oltre il doppio di quanto non accada nel complesso della regione.

Più in generale la montagna non sembra impreparata a cogliere il percorso di innovazione che attraversa le aziende agricole nel loro nuovo rapporto con i mercati, alla ricerca di maggiori margini commerciali o di opportunità di integrazioni di reddito nel rapporto con una domanda di alimenti e di servizi rurali che si è fatta più sofisticata e che sembra poter attraversare anche la temperie della crisi, coniugando qualità e sobrietà e trovando forse nell'occasione dell'EXPO attenzioni e visibilità presso un più vasto pubblico.

Così rapporti diretti con i mercati finali sono presenti per oltre il 70% delle aziende nel 40% dei comuni montani (e nel 53% di quelli italiani nel complesso) e per la montagna questa soglia sale ai 2/3 o più per la Puglia, il Trentino, le Marche, l'Emilia Romagna e la provincia di Bolzano dove rappresenta in pratica la totalità dei casi [TAV. C.1.6].

Sul fronte dei servizi, non ancora quelli eco-sistemici, che il contesto istituzionale fatica a individuare e riconoscere, ma almeno di quelli "di mercato", i servizi di ospitalità o di formazione che le aziende cominciano a rivolgere al mercato regionale

e spesso anche internazionale, la montagna è in primo piano: più del 5% di aziende li offre nel 55,4% dei comuni montani e nel 54,6% del totale.

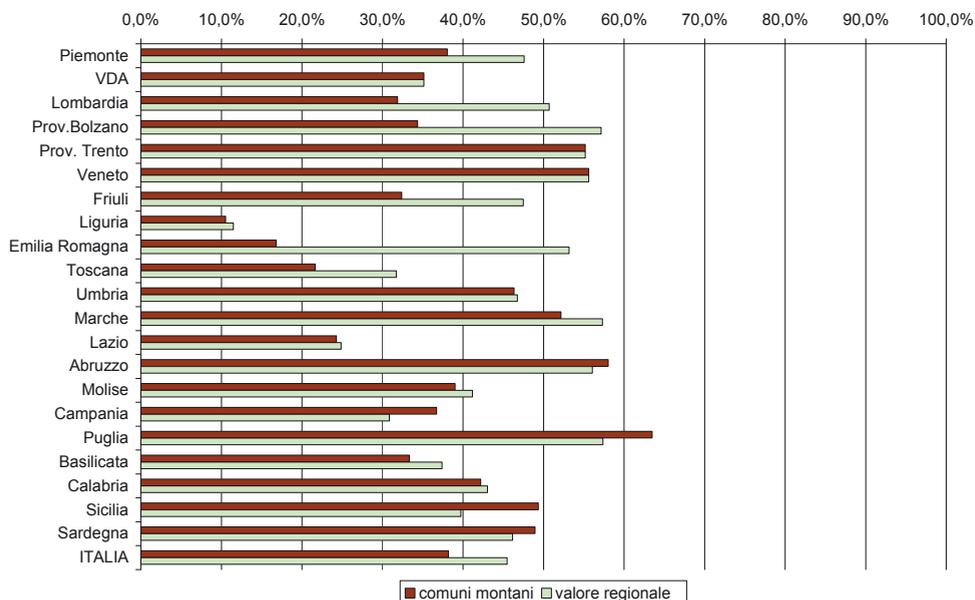
Quote che per la montagna salgono oltre i 2/3 per Toscana, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta, Friuli, Trentino, Lombardia e, soprattutto, per Emilia Romagna e provincia di Bolzano dove la "specializzazione" multifunzionale è la norma nella pressoché totalità dei comuni montani.[TAV. C.1.7].

Minacce esistenziali alla permanenza di una economia agricola della montagna si mostrano dunque all'orizzonte (la fine del regime delle quote latte e l'assenza di una riconoscibile politica per la zootecnia di montagna ne è forse l'espressione più acuta ed evidente) ma assieme a queste opportunità straordinarie, paiono mostrarsi per cogliere il segno di una strategia alimentare che vuole nutrire il pianeta in condizioni di sostenibilità, responsabilità sociale e salubrità, traendo a sua volta alimento da radici ben piantate in una tradizione antica.

La tenuta della agricoltura

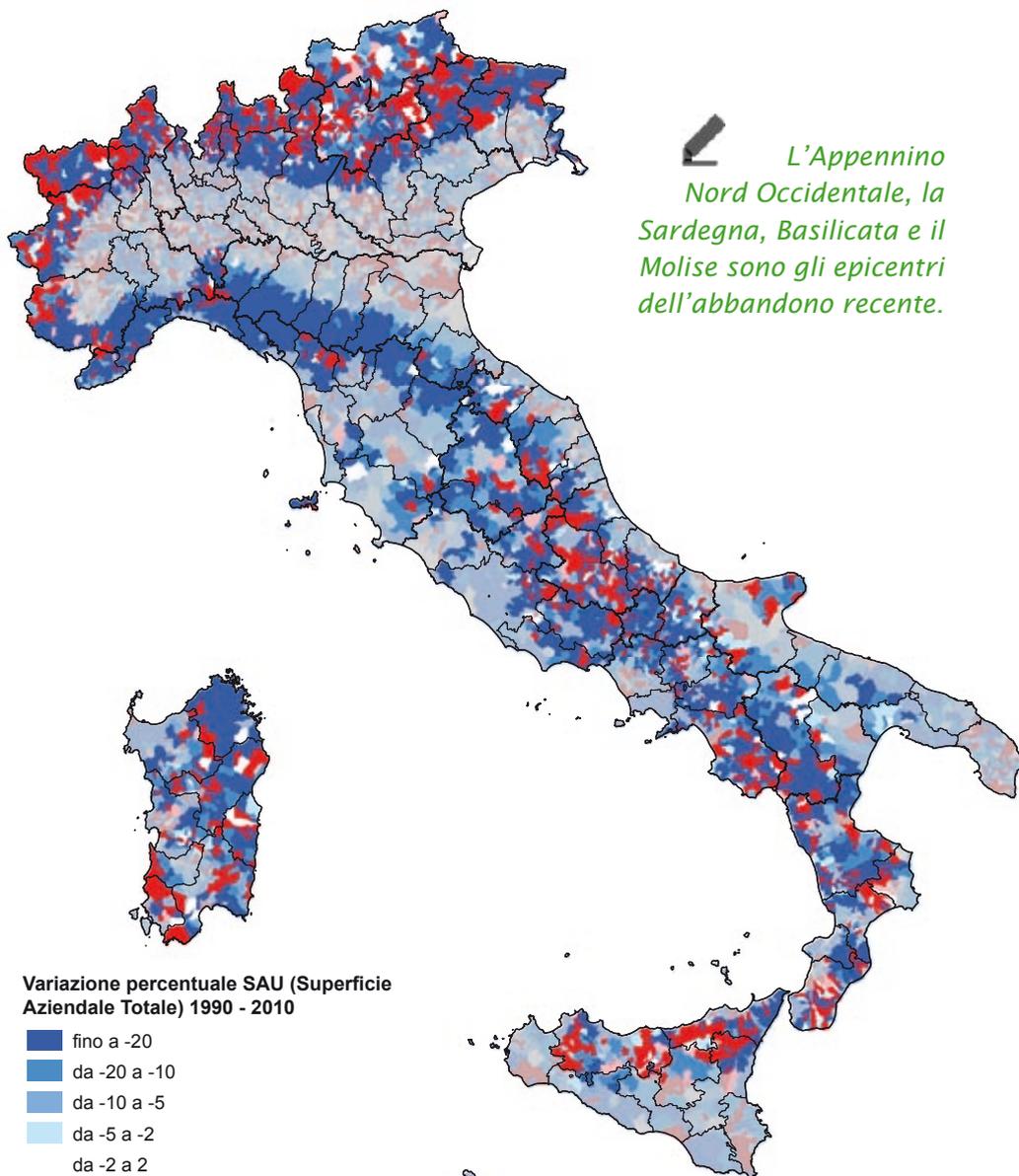
Comuni con diminuzione SAU 90-10 inferiore al 15%

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 38,0% | 47,6% |
| VDA | 35,1% | 35,1% |
| Lombardia | 31,9% | 50,7% |
| Prov. Bolzano | 34,4% | 57,1% |
| Prov. Trento | 55,2% | 55,2% |
| Veneto | 55,6% | 55,6% |
| Friuli | 32,4% | 47,5% |
| Liguria | 10,5% | 11,5% |
| Emilia Romagna | 16,8% | 53,2% |
| Toscana | 21,6% | 31,7% |
| Umbria | 46,3% | 46,7% |
| Marche | 52,2% | 57,3% |
| Lazio | 24,3% | 24,9% |
| Abruzzo | 58,0% | 56,1% |
| Molise | 39,0% | 41,2% |
| Campania | 36,7% | 30,9% |
| Puglia | 63,5% | 57,4% |
| Basilicata | 33,3% | 37,4% |
| Calabria | 42,2% | 43,0% |
| Sicilia | 49,4% | 39,7% |
| Sardegna | 48,9% | 46,2% |
| ITALIA | 38,2% | 45,5% |



TAV. C.1.1

L'agricoltura che tiene

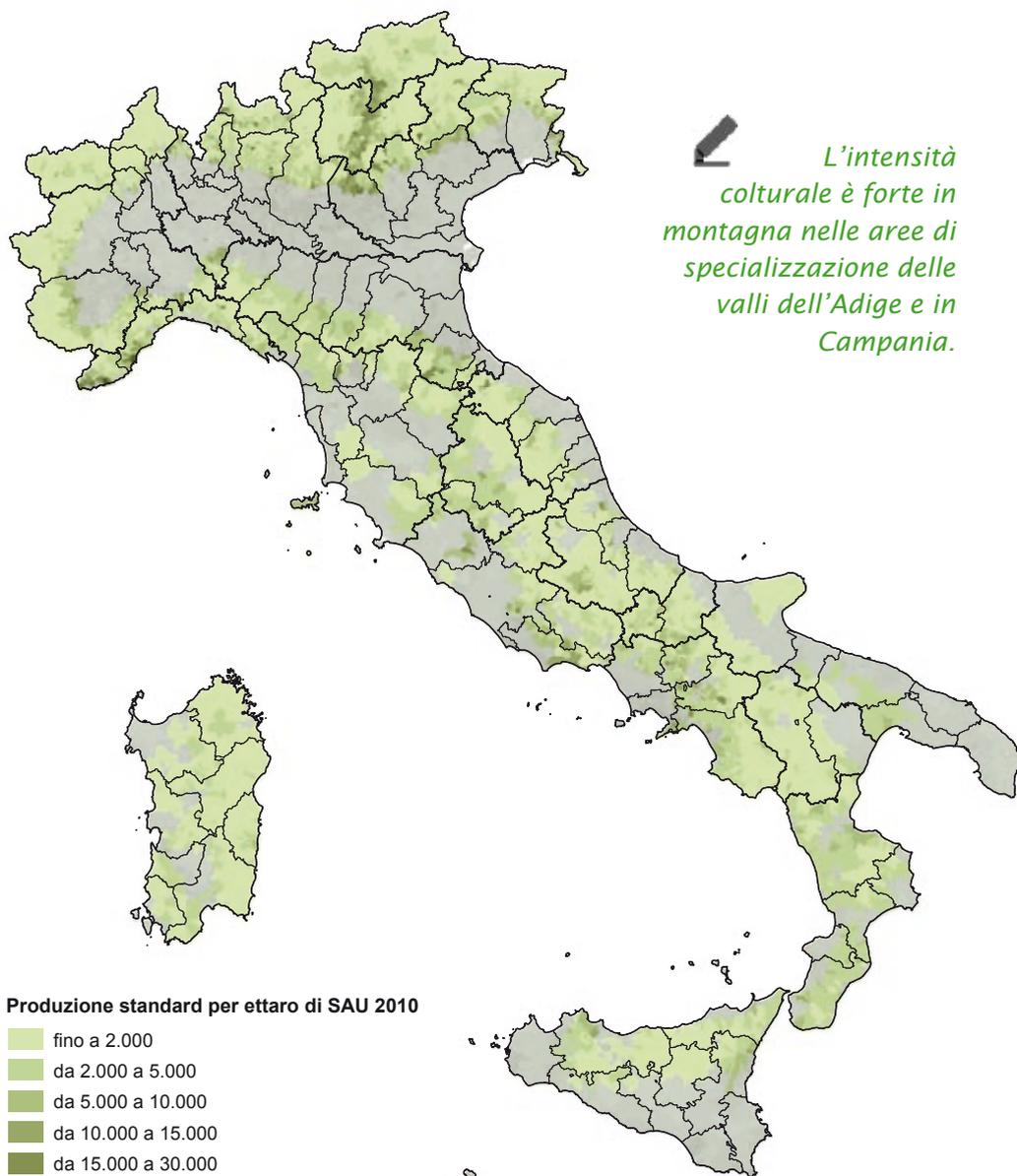


Variazione percentuale SAU (Superficie Aziendale Totale) 1990 - 2010

- fino a -20
- da -20 a -10
- da -10 a -5
- da -5 a -2
- da -2 a 2
- da 2 a 5
- oltre 5
- Comuni non montani

TAV. C.1.2

L'intensità colturale

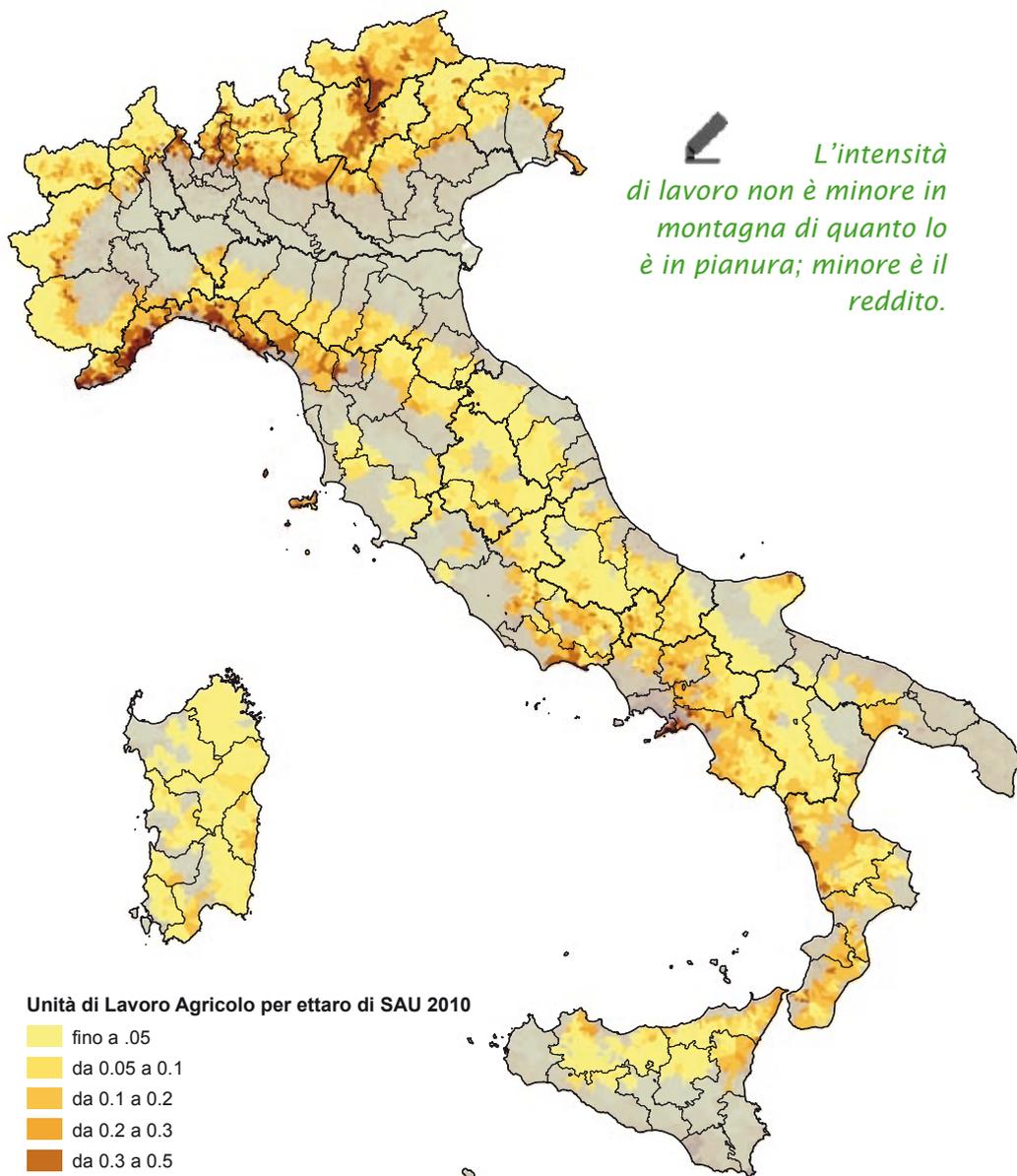


Produzione standard per ettaro di SAU 2010

- fino a 2.000
- da 2.000 a 5.000
- da 5.000 a 10.000
- da 10.000 a 15.000
- da 15.000 a 30.000
- da 30.000 a 50.000
- oltre 50.000
- Comuni non montani

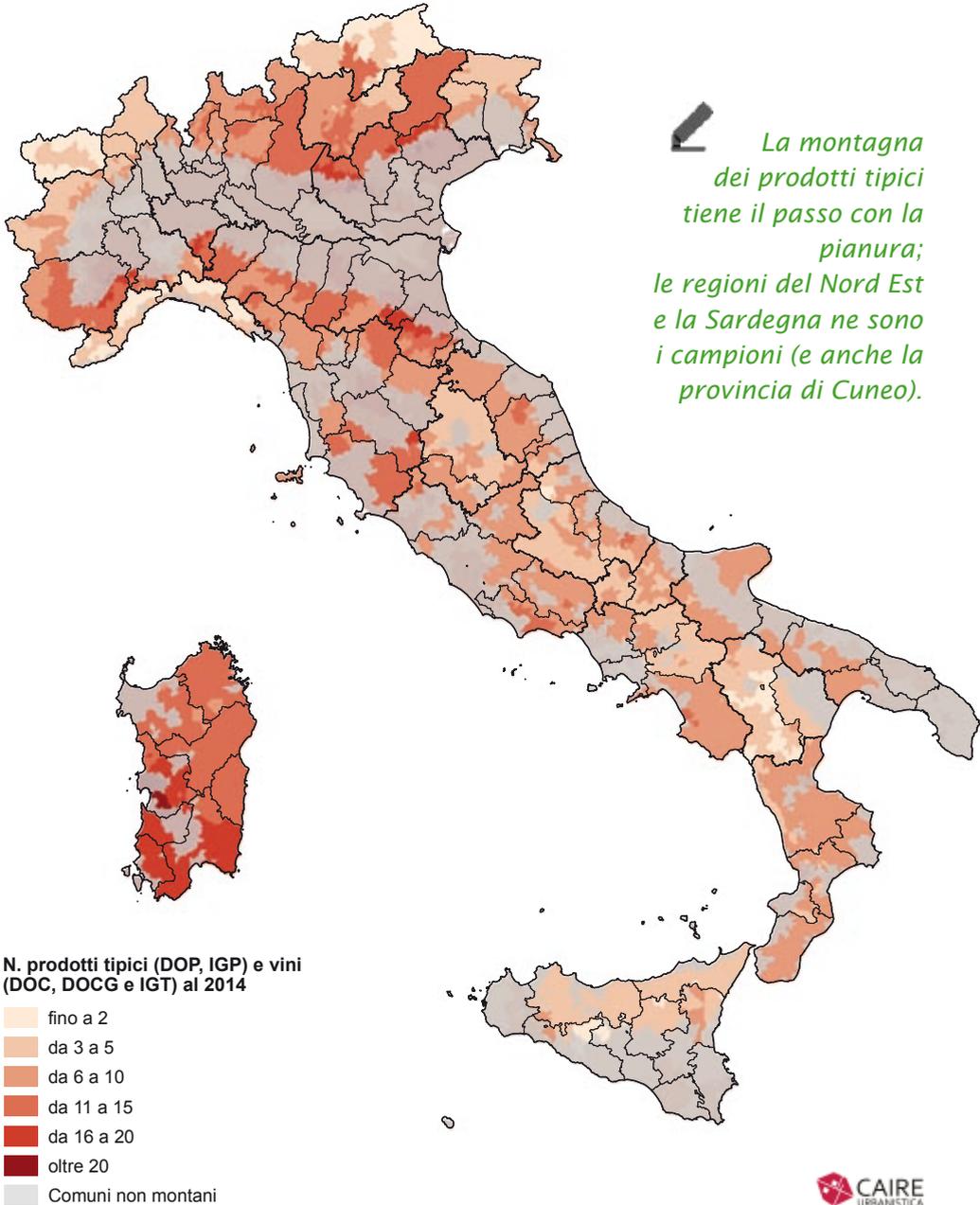
TAV. C.1.3

Il lavoro agricolo



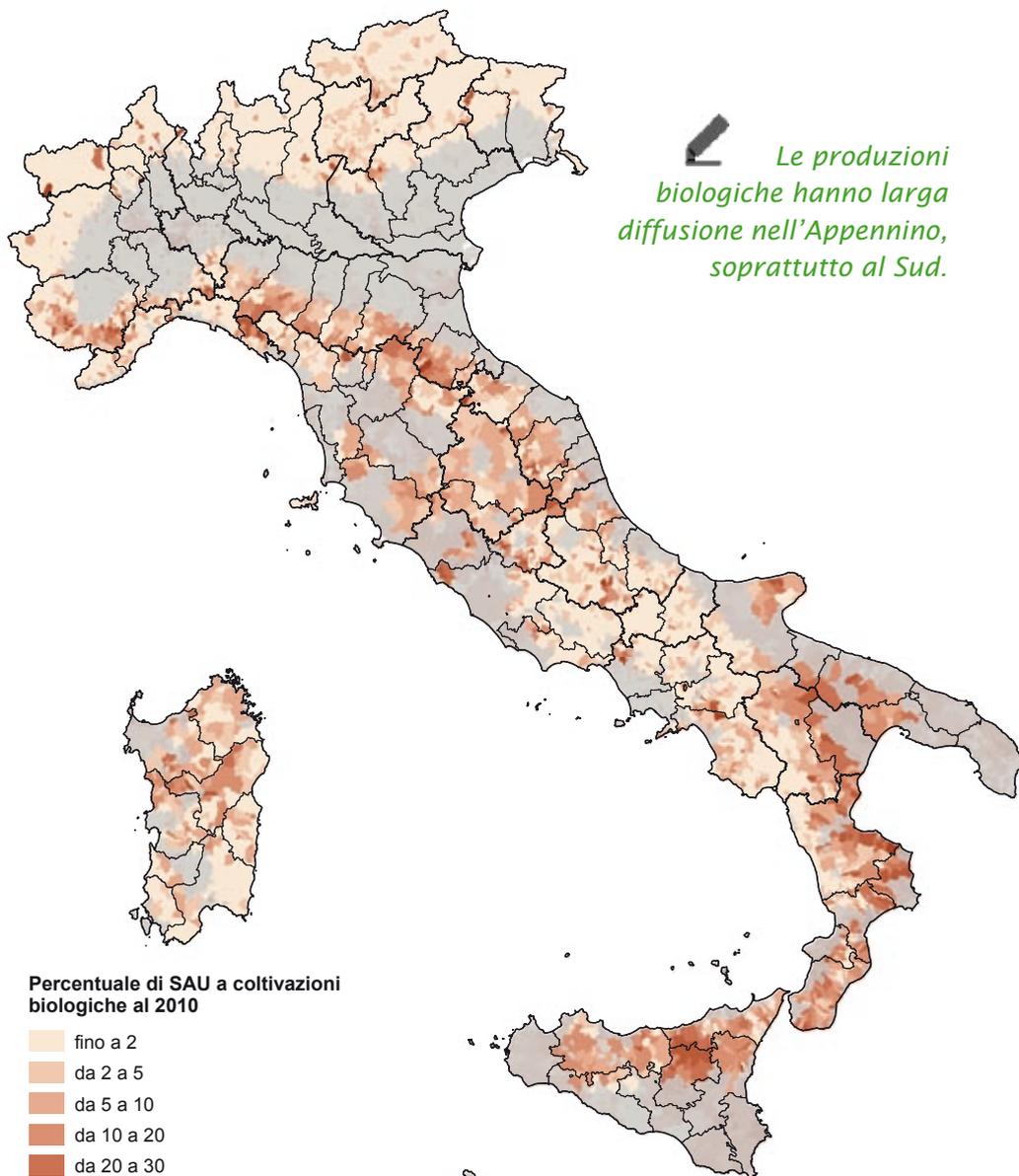
TAV. C.1.4

I prodotti tipici



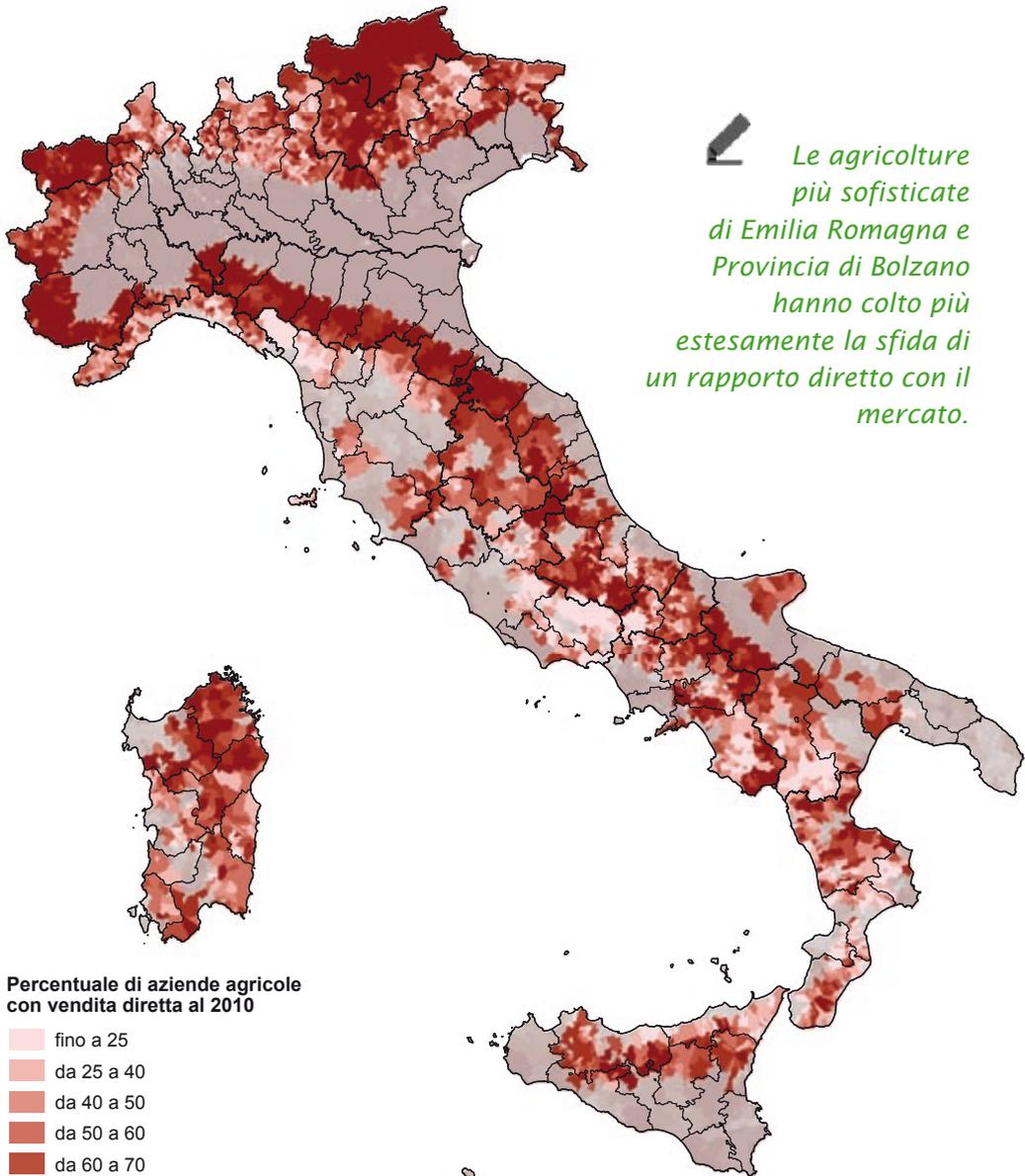
TAV. C.1.5

L'agricoltura biologica



TAV. C.1.6

Il rapporto con il mercato

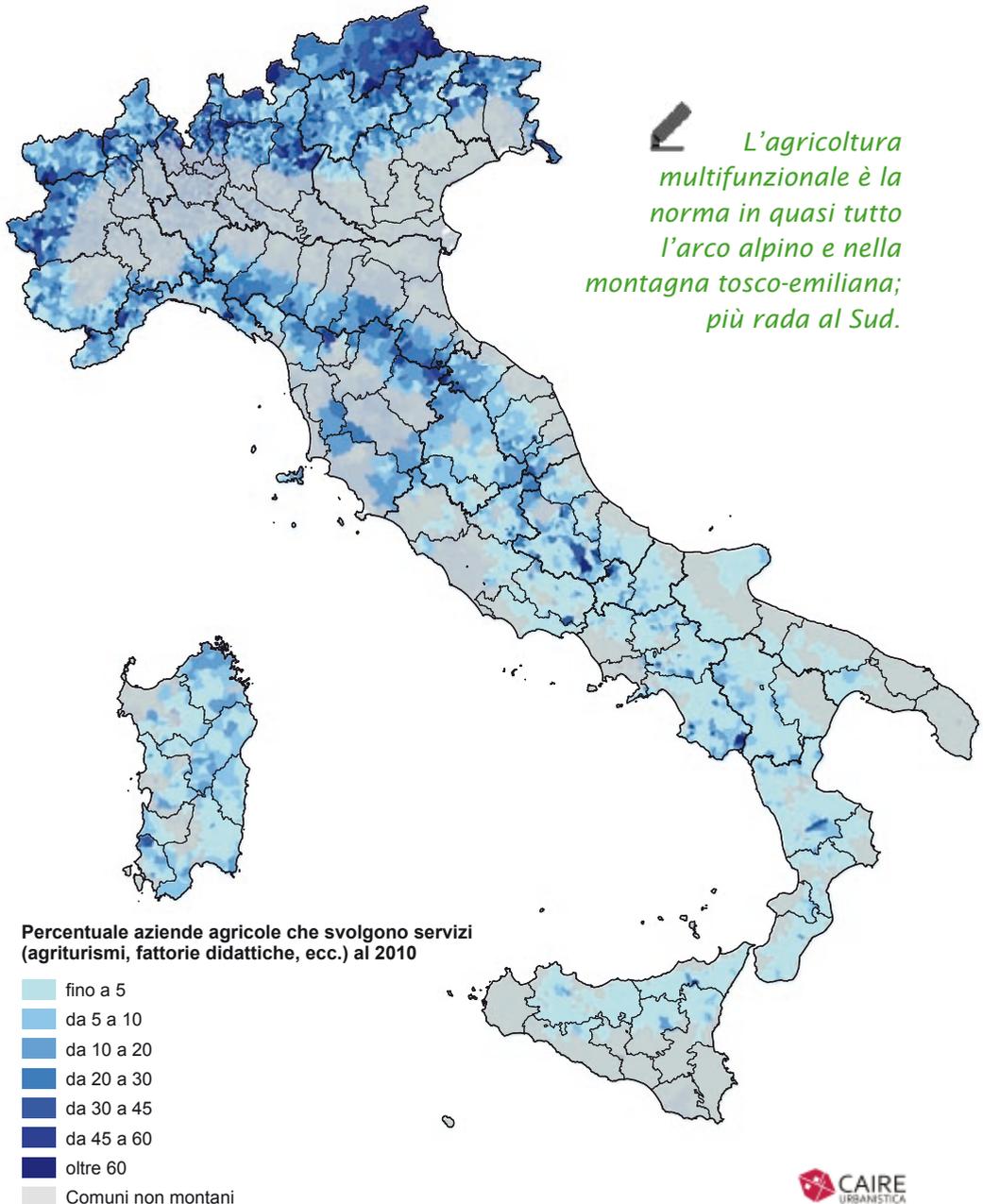


Percentuale di aziende agricole con vendita diretta al 2010



TAV. C.1.7

La multifunzionalità





Montagna turismo e sport

Il turismo ha rappresentato uno dei principali vettori con cui la modernità ha fatto irruzione nel panorama della economia e della società montana a partire dalla più avventurosa dimensione sportiva dell'alpinismo o da quella più rilassata del climatismo montano (e del termalismo) per le classi agiate di fine '800.

Poi è venuta l'esplosione del turismo di massa, nella seconda metà del XX secolo, quando il movimento turistico nell'intero territorio nazionale è sostanzialmente quintuplicato nelle sue dimensioni, e in montagna si è sviluppato ancora attorno alla pratica sportiva della neve o, invece, alla dimensione "residenziale" delle seconde case.

Le profonde trasformazioni della domanda turistica che si esprimono al nuovo volgere di secolo, connesse per un lato alla sua esplosione quantitativa per l'ingresso in campo dei paesi emergenti e per altro verso alla specializzazione/ focalizzazione della domanda su segmenti sempre più specifici e caratterizzati dalla esperienza di fruizione, propongono anche per la Montagna italiana sollecitazioni profonde a aggiornare il proprio profilo di offerta.

Aggiornarlo per renderlo sempre più competitivo e capace di intercettare flussi turistici che possono ormai contare su un livello di informazione ancora impensabile fino a poco tempo fa.

Aggiornarlo facendo leva su una caratterizzazione che deve dimostrarsi capace di rendere evidenti e apprezzabili i caratteri distintivi della propria offerta e di costruire un prodotto turistico davvero competitivo nel rapporto qualità/prezzo.

Non è certamente più il tempo in cui si possa godere di rendite posizionali legate alla tradizione o alla vicinanza di bacini di utenza “obbligati” nelle proprie destinazioni.

Oggi il turismo del nostro Paese – che ha perso posizioni importanti nella graduatoria delle destinazioni, passando nell’ultimo decennio dalla prima alla terza posizione nell’ambito della sola Unione Europea – deve rilanciare la propria offerta, sicuramente facendo leva sull’immenso patrimonio culturale e paesistico ambientale di cui dispone, da offrire con una capacità di comunicazione da potenziare fortemente, ma anche operando una innovazione organizzativa profonda della ospitalità e dei servizi di fruizione. E questo è ancor più vero per la Montagna.

Sul fronte delle politiche pubbliche una nuova strategia di infrastrutturazione fisica (si pensi alla rete dei sentieri, da recuperare ma soprattutto da mantenere nel tempo) e comunicativa (che esalti le potenzialità che le nuove tecnologie offrono ad una fruizione evoluta, si pensi al tema della “realtà aumentata”), da associare ad una azione di investimento “puntuale” per il rinnovamento e la riqualificazione del patrimonio ricettivo e dei servizi di fruizione, nella chiave di una professionalità più spinta ma anche di un più efficace coinvolgimento comunitario nell’accoglienza e nella ospitalità.

Una strategia nella quale una fruizione più consapevole e più informata, attenta alla dimensione culturale ed ambientale del patrimonio può essere un motore importante di uno sviluppo locale sostenibile e duraturo dei territori montani.

Di buon auspicio su questo fronte potrebbe risultare il segnale che è recentemente emerso dalla iniziativa del FAI riguardo ai luoghi del cuore che, nel compiere un bilancio ormai più che decennale ha messo in evidenza come la Montagna italiana esprime con piena evidenza il suo rilievo nella immagine condivisa del patrimonio del Paese, con 13.436 luoghi dei 31.105 segnalati che hanno la propria collocazione in ambiente montano coinvolgendo ben 3.187 comuni dei 4025 comuni montani con una incidenza del 75,8% superiore a quella media dell’intera Nazione.

La presenza di una infrastruttura turistica di base è un tratto che caratterizza con larga diffusione l’intero panorama nazionale; 1/3 circa dei comuni italiani presenta una dotazione di ospitalità organizzata in forma imprenditoriale superiore ai 5 posti letto (alberghieri e degli esercizi complementari) per 100 residenti [TAV. C.2.1].

Naturalmente questa quota sale in maniera significativa nel contesto montano, dove i comuni sopra la soglia sono il 44,9% del totale. E sale ancora di più nei contesti regionali dove il turismo montano è non solo forte ma anche diffusamente distribuito.

Così la Provincia Autonoma di Bolzano (dove il 97,4% dei comuni presenta una riconoscibile specializzazione turistica), la Valle d’Aosta (85,1%) la Provincia Autonoma di Trento (72,6%), la Toscana (71,8% ma con il coinvolgimento di ben

l'82,1% dei comuni montani) presentano una caratterizzazione turistica davvero eccezionalmente diffusa che le qualifica come contesti territoriali di straordinario valore, riconoscibili almeno quanto le regioni che tradizionalmente rappresentano i recapiti principali dei flussi turistici (Lazio, Veneto, Emilia Romagna) entro sistemi regionali con una polarizzazione (Costa città d'arte) più circoscritta.

Una maggiore caratterizzazione turistica dei comuni dell'orizzonte montano contraddistingue tutte le regioni centro - settentrionali, in misura più o meno marcata, ad eccezione della Liguria.

Non così nelle regioni del Mezzogiorno e delle Isole dove una consistente infrastrutturazione ricettiva non solo presenta una più ridotta diffusione (attorno ad 1/4 dei comuni, in media) ma non mostra alcuna specializzazione del territorio montano.

Una infrastrutturazione turistica, quella dei contesti montani dove le nuove forme della ospitalità in ambiente rurale acquisiscono però sempre più un rilievo significativo. In Italia il 53,6% dei comuni mostra una incidenza degli agriturismi sul totale della offerta ricettiva superiore al 10% dei posti letto. Per la montagna la quota sale (di poco) al 54,7% [TAV. C.2.2].

Il quadro regionale è su questo segmento meno diversificato, testimoniando come questa componente - che è stata la più dinamica e forse anche la più innovativa nella evoluzione recente della offerta turistica del nostro Paese - abbia saputo prendere piede anche in realtà meno strutturate e di minore tradizione, come è per larga parte delle regioni del Mezzogiorno.

L'offerta agrituristica è largamente caratterizzante nelle realtà montane dell'Umbria e delle Marche dove la sua presenza è significativa in oltre il 90% dei Comuni ed anche della Toscana (76%). Una incidenza importante degli agriturismi sull'industria turistica complessiva è riscontrabile anche nei comuni della Provincia Autonoma di Bolzano e dell'Emilia-Romagna dove i comuni montani "agrituristici" sono i 2/3 del totale ed anche in tutte le maggiori regioni meridionali dove la diffusione di una significativa presenza agrituristica investe il 60-70% dei comuni montani con una incidenza di norma (Puglia esclusa) maggiore in montagna di quanto non si registri nel complesso della regione.

Tra le infrastrutture ricettive caratteristiche del turismo montano una attenzione particolare merita anche di essere rivolta alle strutture per la ricettività collettiva dove sono compresenti tipologie di antico e di più recente sviluppo, dalle colonie agli ostelli, dai rifugi alle case per vacanze [TAV. C.2.3].

Tipologie che possono rappresentare un riferimento interessante per riconfigurare nuovi segmenti di offerta, rivolti ad una domanda, anche internazionale, orientata ad una visione attiva del viaggio e della vacanza (o invece a una dimensione religiosa), e contemporaneamente "sensibili" al prezzo.

I comuni montani in cui l'offerta di questa tipologia è significativa, rappresentando oltre il 5% dell'offerta ricettiva totale, sono il 22,5%, contro una media nazionale

del 15,5%. Umbria, Valle d'Aosta e Veneto sono i contesti regionali di maggiore diffusione di questa tipologia, qui presente in misura significativa in oltre il 50% dei comuni montani, e invece assai più modesta nella regioni meridionali.

Fortemente caratterizzato il panorama della ricettività montana lo è anche dalla presenza di seconde case, tratto forse tra i più critici per l'evidente superamento del modello di fruizione che lo ha generato, nel corso degli anni '60 e '70 soprattutto [TAV. C.2.4]; un modello oggi messo in forte discussione dai cambiamenti strutturali nei caratteri della domanda (periodi più brevi e frammentati diversificazione delle destinazioni, trasformazione nella composizione e struttura delle famiglie) e anche dall'emergere di maggiori profili di onerosità della manutenzione e del possesso di questo patrimonio.

Innovazioni nella direzione di un uso più intenso ed efficiente di questo patrimonio, dai Bed & Breakfast all'Albergo Paese sono sicuramente presenti e ricche di prospettiva ma ancora largamente minoritarie.

Nell'intero Paese i comuni che all'ultimo censimento presentavano una quota di abitazioni non occupate (di cui le "seconde case", utilizzate per vacanza rappresentano sicuramente la componente largamente maggioritaria) sul totale delle abitazioni in edifici residenziali superiore al 25% erano poco meno della metà del totale (49,8%).

Quota che sale però al 73,1% nei comuni montani e si ripropone con sostanziale uniformità in tutti i contesti montani tanto nelle regioni del nord come in quelle del sud con una unica, ma molto significativa, eccezione: quella della Provincia autonoma di Bolzano dove i "comuni delle seconde case" sono appena il 12,9% del totale, espressione di una politica del territorio (e di un contesto culturale che la ha generata) decisamente caratterizzata.

Sul fronte della domanda, la relativa specializzazione turistica della montagna esce sostanzialmente confermata visto che a presentare un numero di presenze annue negli esercizi ricettivi per 100 residenti superiore alle 100 unità è il 58,4% dei comuni montani contro il 49,6% dell'intero territorio nazionale [TAV. C.2.5].

Anche sul fronte della domanda le differenze tra i diversi quadri regionali montani sono marcate con specializzazioni diffuse massicciamente in Umbria e in Provincia Autonoma di Bolzano (100% dei comuni) come in Valle D'Aosta e Toscana (oltre il 90%) e in misura appena più contenuta in Friuli, Trentino, Veneto, Marche. Decisamente più modesta (e senza una particolare caratterizzazione della montagna nei confronti dei rispettivi contesti regionali, Campania esclusa) per tutte le regioni del Mezzogiorno.

Significativo anche il riscontro fornito dalla distribuzione dei flussi turistici nella loro componente interna e internazionale. I comuni per i quali quest'ultima supera il 30% del totale delle presenze sono infatti il 51,9% dei comuni italiani ma solo il 43,8% dei comuni montani. Valore che sale attorno (o oltre) il 90% per Provincia Autonoma di Bolzano, Toscana ma anche Sardegna e Sicilia mentre praticamente si

azzerata per tutte le regioni del Mezzogiorno continentale, con la modesta eccezione della Campania [Tav. C.2.6].

Un processo di internazionalizzazione del nostro turismo montano che si rivela ancora insufficientemente sviluppato e la cui evoluzione potrà monitorare con una certa efficacia la capacità dei nuovi turismi montani di intercettare aspirazioni e sentimenti di una domanda mondiale di ricreazione e di vacanze in grande evoluzione, quantitativa e motivazionale e che l'occasione dell'EXPO porterà maggiormente a contatto con il nostro Paese e la sua immagine.

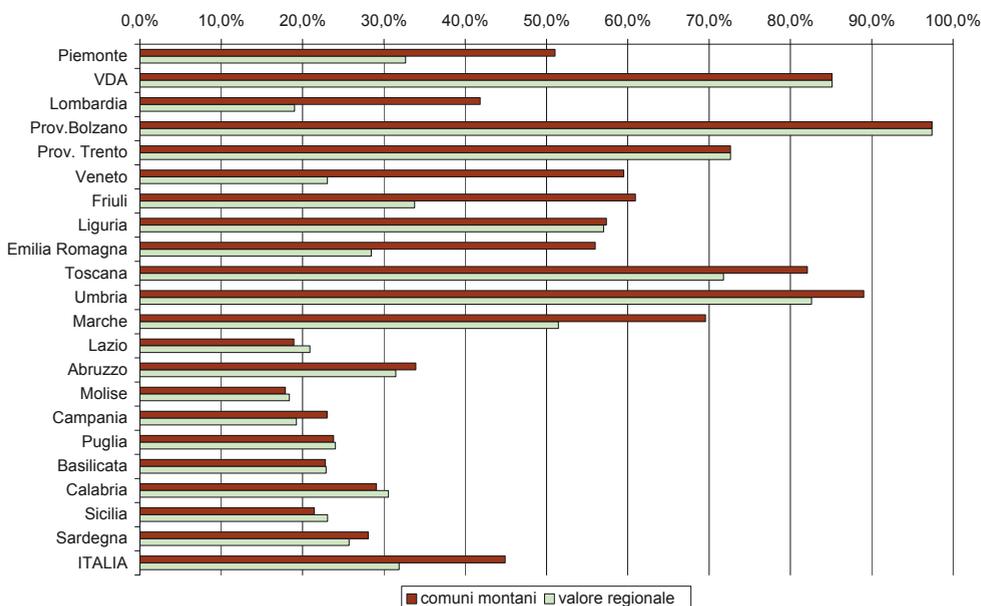
Una internazionalizzazione da intendere dunque come strategia necessaria per superare diffusamente i rischi di ripiegamento e di declino che i modelli più tradizionali di turismo – anche e forse soprattutto quelli del turismo montano – hanno manifestato al volgere del secolo, riducendo la capacità dell'intero Paese di cogliere con efficacia la nuova esplosione della domanda.

TAB. C.2.1 qualche numero

La dotazione turistica

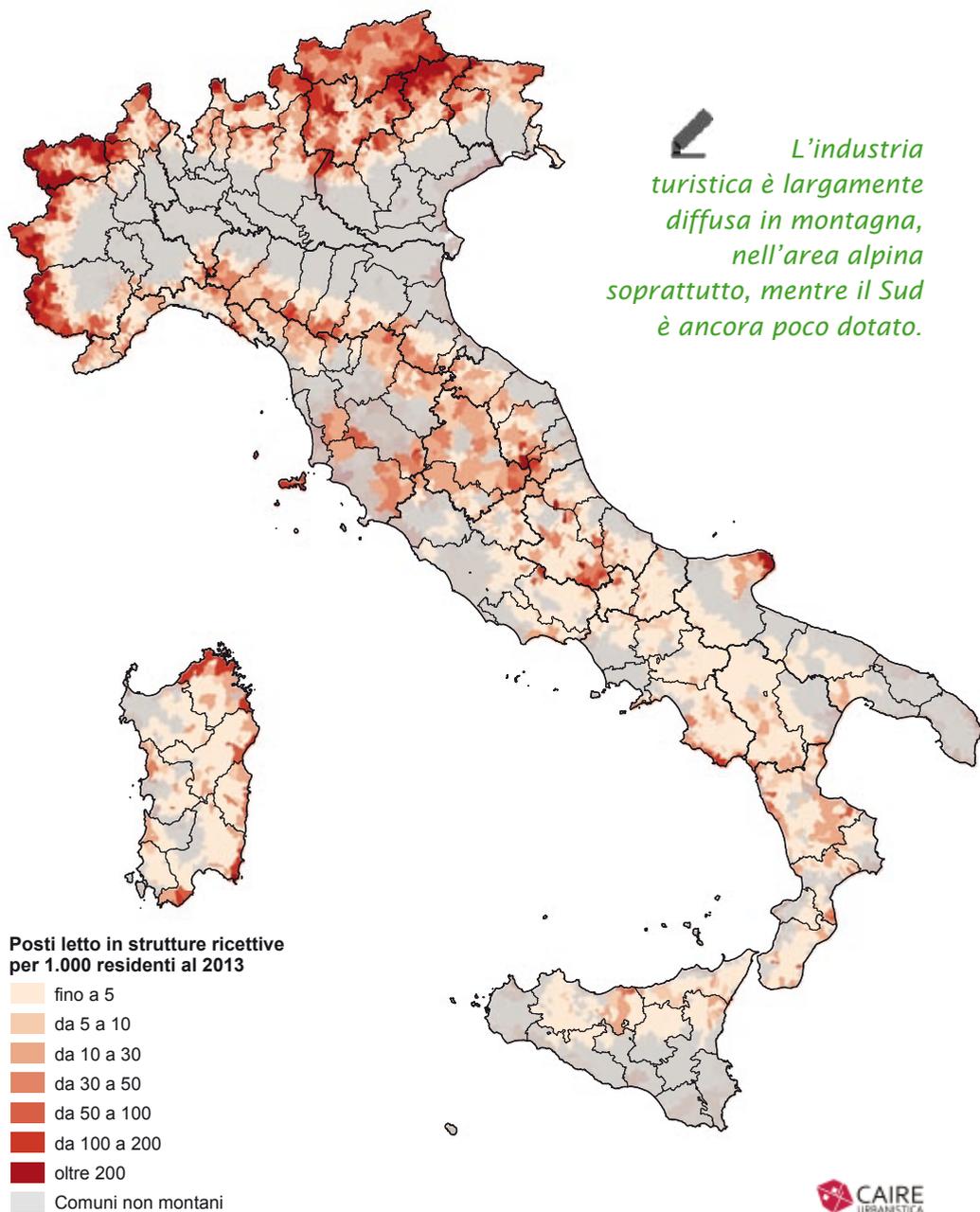
Comuni con più di 5 posti letto per 100 abitanti

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 51,1% | 32,7% |
| VDA | 85,1% | 85,1% |
| Lombardia | 41,8% | 19,0% |
| Prov. Bolzano | 97,4% | 97,4% |
| Prov. Trento | 72,6% | 72,6% |
| Veneto | 59,5% | 23,1% |
| Friuli | 61,0% | 33,8% |
| Liguria | 57,4% | 57,0% |
| Emilia Romagna | 56,0% | 28,4% |
| Toscana | 82,1% | 71,8% |
| Umbria | 89,0% | 82,6% |
| Marche | 69,6% | 51,5% |
| Lazio | 18,9% | 20,9% |
| Abruzzo | 33,9% | 31,5% |
| Molise | 17,9% | 18,4% |
| Campania | 23,0% | 19,2% |
| Puglia | 23,8% | 24,0% |
| Basilicata | 22,8% | 22,9% |
| Calabria | 29,1% | 30,6% |
| Sicilia | 21,4% | 23,1% |
| Sardegna | 28,1% | 25,7% |
| ITALIA | 44,9% | 31,9% |



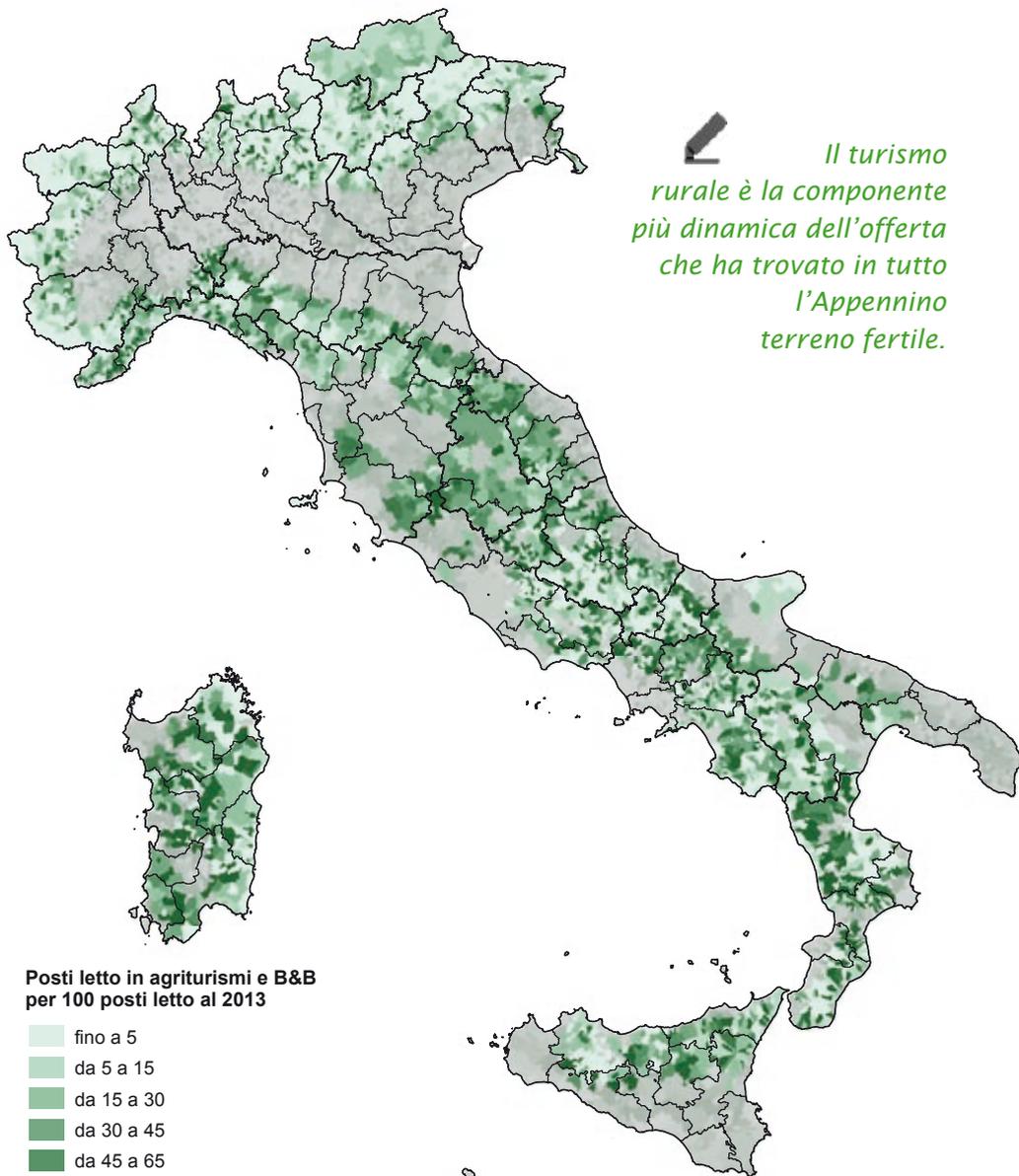
TAV. C.2.1

L'offerta di ricettività



TAV. C.2.2

Il turismo rurale

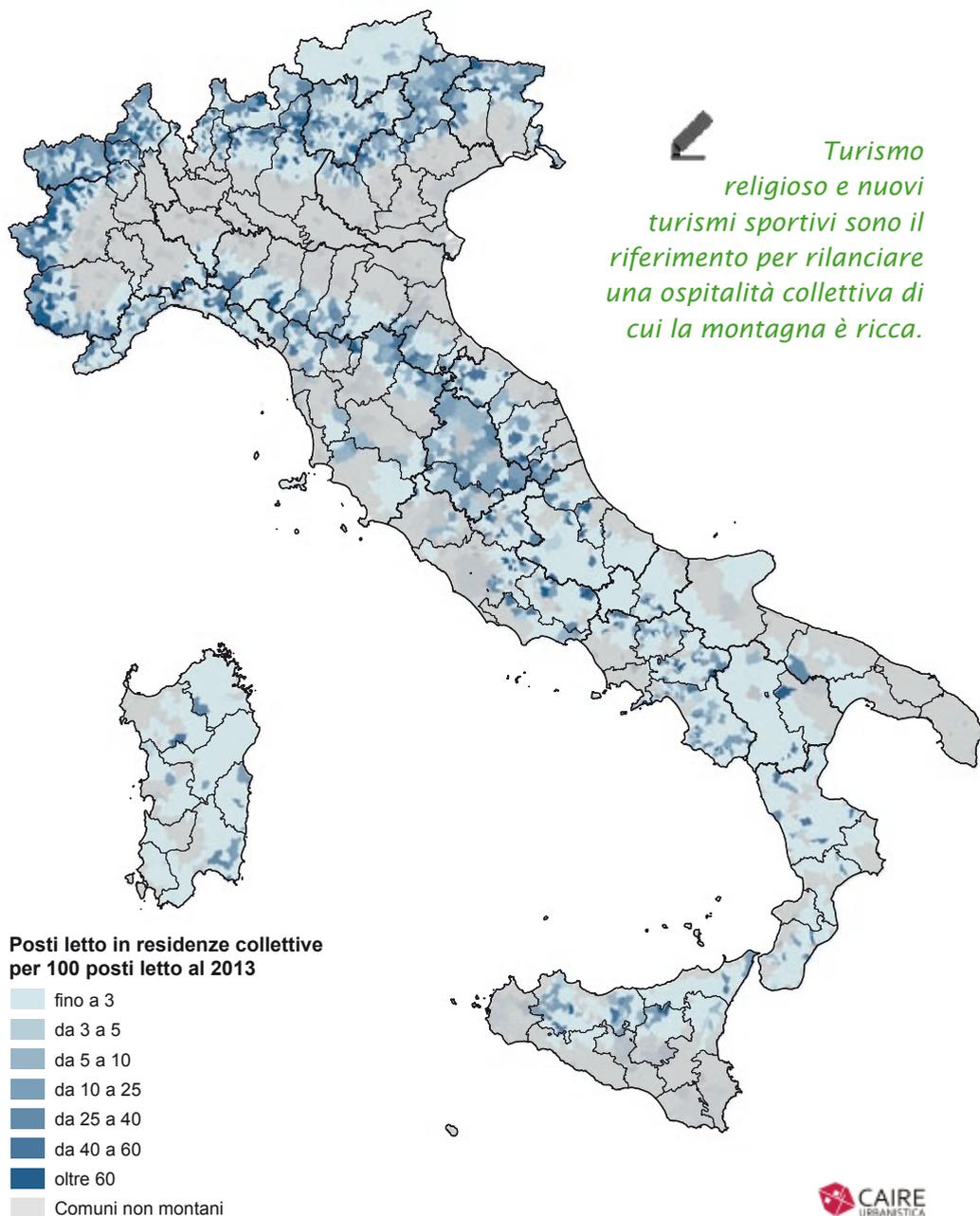


Posti letto in agriturismi e B&B per 100 posti letto al 2013

- fino a 5
- da 5 a 15
- da 15 a 30
- da 30 a 45
- da 45 a 65
- da 65 a 85
- oltre 85
- Comuni non montani

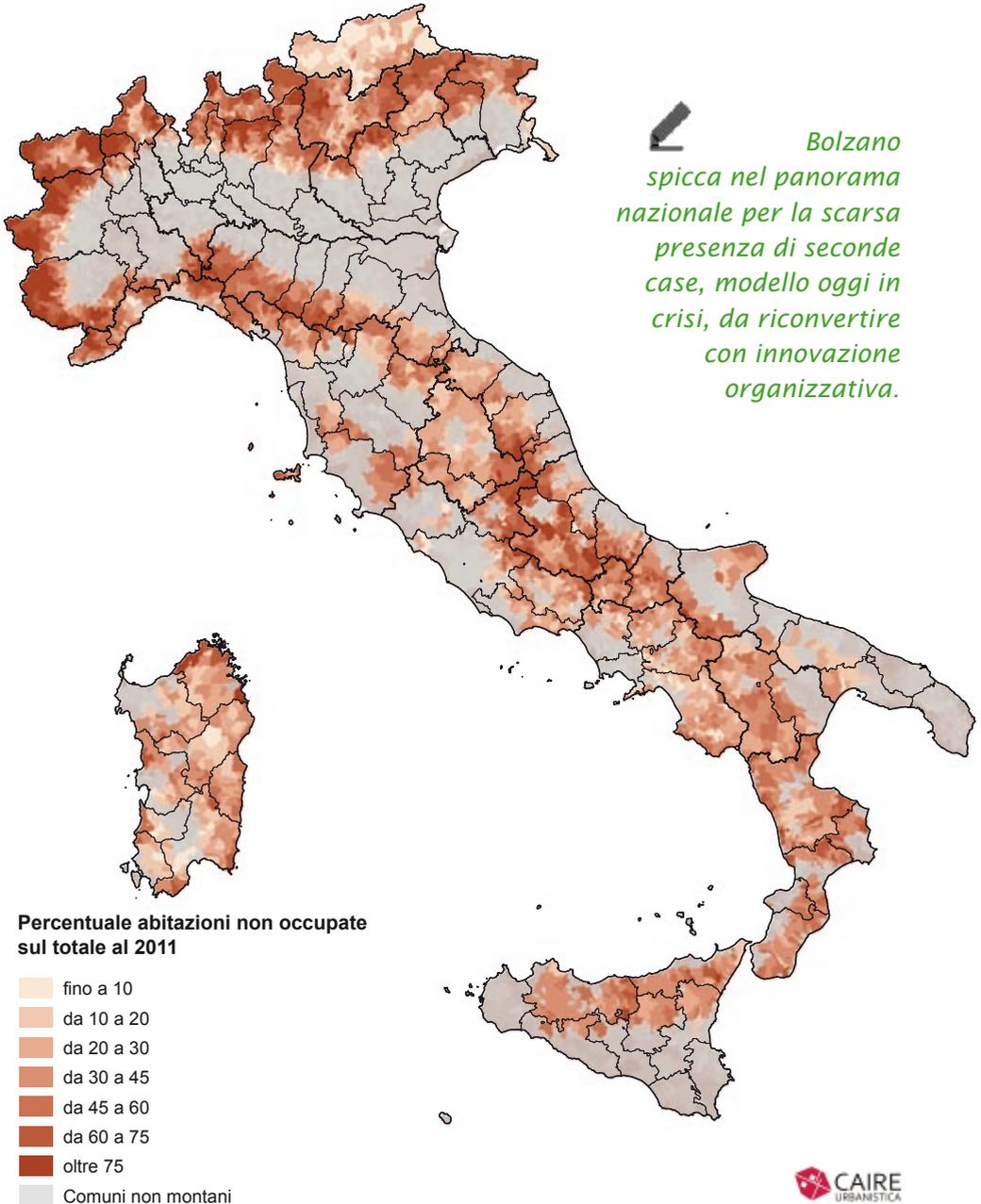
TAV. C.2.3

La ricettività collettiva



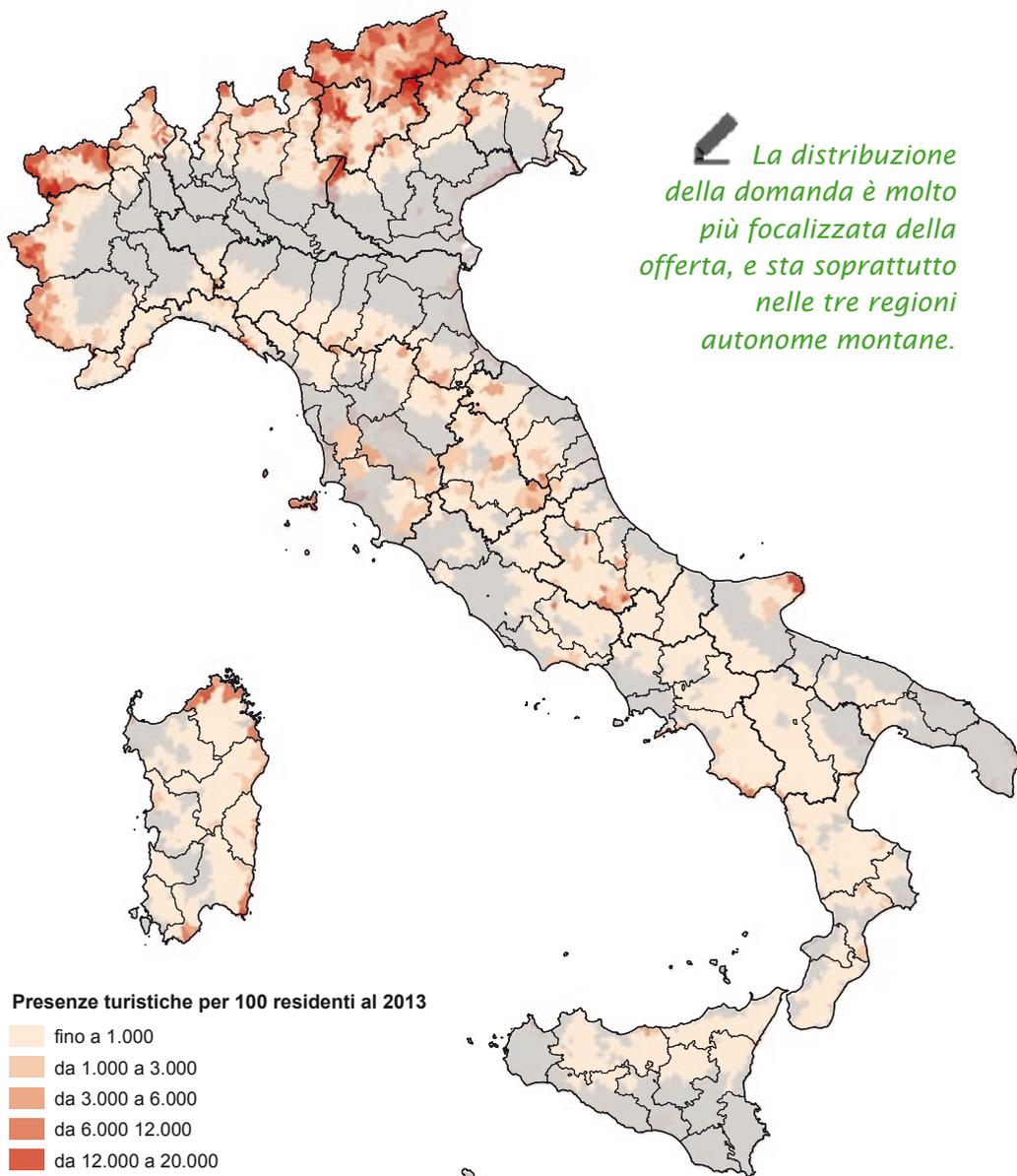
TAV. C.2.4

Le seconde case



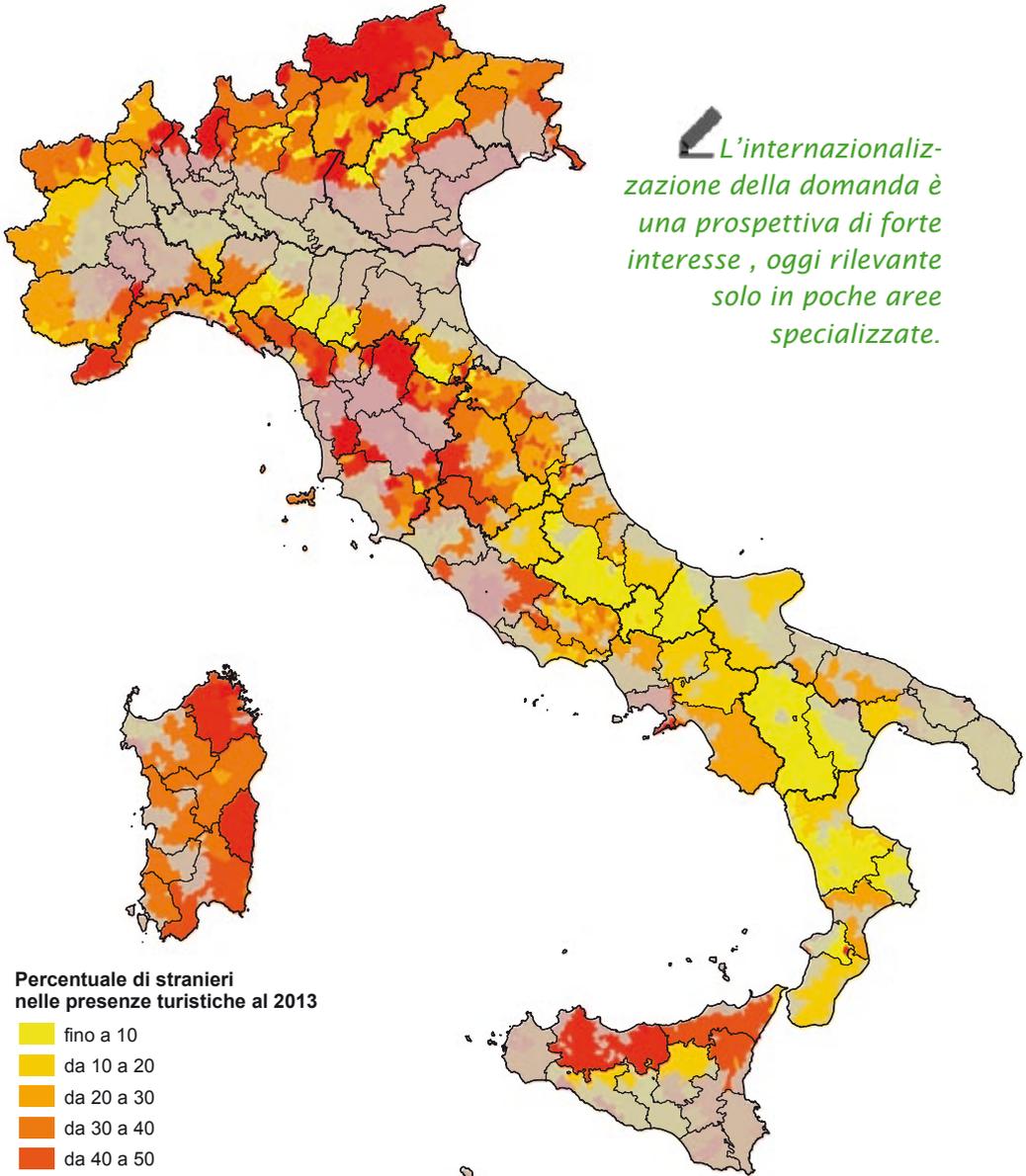
TAV. C.2.5

La domanda



TAV. C.2.6

L'internazionalizzazione



↳ L'internazionalizzazione della domanda è una prospettiva di forte interesse, oggi rilevante solo in poche aree specializzate.

Percentuale di stranieri nelle presenze turistiche al 2013

- fino a 10
- da 10 a 20
- da 20 a 30
- da 30 a 40
- da 40 a 50
- da 50 a 60
- oltre 60
- Comuni non montani



Montagna ed energia

La montagna è stata tradizionalmente un luogo cruciale per la produzione energetica dell'Italia, che ha dovuto sostenere nel tempo massicce importazioni di materiali energetici per sostenere la propria crescita manifatturiera.

L'insediamento dei grandi impianti idroelettrici agli inizi del XX secolo in molte valli delle Alpi e, più limitatamente, degli Appennini, ha segnato le economie locali e caratterizzato il paesaggio, determinando prelievi delle risorse e regimazioni dei flussi di cui non sempre si sono garantiti gli equilibri non sempre adeguatamente si sono assicurati ritorni per i territori che rendevano disponibili le risorse attraverso sovra canoni o altre compensazioni.

Tema che oggi, con una diversa consapevolezza ecologica della società contemporanea, si ripropone per le risorse idriche della montagna nei termini aggiornati dei "pagamenti eco-sistemicì" per i servizi di conservazione che garantiscono qualità e regolarità dei prelievi.

Entro questo nuovo scenario di consapevolezza ecologica, molte sono le risorse ambientali presenti nelle aree montane che possono essere sfruttate, senza pregiudicarne la loro integrità, a fini di produzione di energia da fonti rinnovabili di rilevanza locale, dalla produzione idroelettrica dei piccoli impianti, di cui sfugge però ogni quadro di assieme, alla produzione da biomasse vegetali, a quella eolica a quella del solare.

Una produzione naturalmente attenta alle condizioni di sostenibilità dei prelievi e anzi consapevole che, proprio attraverso la loro origine da una attività di manutenzione accurata, si può mettere il territorio in grado di resistere e rispondere più efficacemente al cambiamento climatico in corso, riducendo al tempo stesso il progredire del cambiamento climatico attraverso la riduzione delle emissioni di gas climalteranti consentita dalla progressiva fuoriuscita della produzione energetica e della intera economia dal ciclo del carbonio. È un compito primario dei comuni, singolarmente o attraverso le loro aggregazioni, riconoscere le risorse che possono essere sfruttate in sinergia tra loro e con le altre attività presenti sul territorio.

I Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile - PAES che i comuni hanno prodotto, o stanno producendo, aderendo alla iniziativa del Patto dei Sindaci possono essere lo strumento per individuare queste risorse e indicare il contributo che possono dare per ridurre le emissioni di CO₂.

Al "Patto dei Sindaci" hanno aderito ad oggi 3.310 comuni in tutto il Paese la metà dei quali, 1.667 sono comuni montani, l'adesione al Patto dei comuni della montagna è in linea con la media del Paese riguardando il 38,0% dei casi rispetto ad un valore nazionale del 40,9%.

La partecipazione della montagna conosce però accentuazioni significative in alcune realtà regionali dove le adesioni al Patto sono largamente superiori alla media nazionale ed anche alla percentuale di adesione dei rispettivi comuni di pianura. È il caso dell'Abruzzo dove le adesioni dei comuni montani si collocano oltre la soglia del 90%, ed in misura un poco più ridotta nelle regioni Emilia Romagna, Sicilia, Veneto, Sardegna e Lombardia [TAV. C.3.1].

Il Patto richiede ai comuni che lo sottoscrivono di individuare azioni per ridurre i consumi energetici, le emissioni di CO₂ e per la produrre da fonti rinnovabili assumendo precisi impegni per la loro realizzazione. Azioni da individuare a partire dalle specifiche condizioni economiche, sociali ed ambientali degli stessi comuni portandoli a considerare in una nuova prospettiva le proprie dotazioni.

La ricchezza delle superfici boscate di cui sono dotati i comuni montani [TAV. C.3.2] viene sfruttata marginalmente, tanto che l'Italia si colloca ai primi posti nelle classifiche degli importatori mondiali di legno. Questo nonostante in Italia il bosco occupi più del 40% della superficie territoriale, con una dinamica ancora in crescita a causa del perdurare dell'abbandono di coltivi e pascoli.

La superficie dei boschi è raddoppiata dal 1959 al 2010 passando da 5.5 a quasi 11 milioni di ettari, per la ricolonizzazione spontanea da parte della vegetazione boschiva di terre agricole e di pascoli abbandonati dalle attività silvo-pastorali.

Il processo di inselvaticimento dei pascoli e degli ex coltivi marginali, se può talvolta risultare positivo dal punto di vista ambientale, per le funzioni ecologiche e naturali che può garantire nel lungo periodo (salvo i rischi di riduzione della diversità biologica, determinati dalla semplificazione dell'uso del suolo), può tuttavia risultare nel breve periodo, mentre l'inselvaticimento procede nella ricerca del suo "nuovo

equilibrio” e la manutenzione non viene più assicurata, fattore di aumento del rischio idrogeologico, causa di danni al territorio e alle comunità che lo abitano.

La attività di manutenzione, oltre a conservare il bosco e a garantire il regime idrogeologico, ne permette una maggiore fruizione e al tempo stesso può utilizzare gli scarti della coltivazione e cura del bosco ai fini energetici. Consente di migliorare le condizioni di fruibilità del territorio collinare e montano anche in funzione della sua valorizzazione turistica, di contribuire alla sostituzione di fonti energetiche non rinnovabili (gas, gasolio e GPL) con fonti energetiche rinnovabili (biomasse legnose), di creare nuove occasioni occupazionali anche attraverso l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Le superfici forestali coprono oltre un quarto della estensione del Paese. Questa soglia è largamente superata da gran parte dei comuni montani (73,2% dei casi) e, a parte i comuni montani della Puglia, Sicilia e Sardegna una presenza di boschi particolarmente significativa riguarda sempre la maggioranza dei comuni montani sino ad investire oltre il 90% dei comuni montani nella Provincia autonoma di Trento e nelle regioni Veneto, Liguria e Toscana.

Lo sfruttamento delle biomasse forestali può essere importante sia per la produzione di legno di qualità che nella produzione di cippato e *pellet* utilizzabili per produrre energia (termica ed elettrica) per le comunità locali riducendo l’importazione “anomala” di legna largamente diffusa anche in montagna.

Le tecnologie attualmente disponibili permettono un utilizzo dei materiali legnosi per produrre calore ed energia elettrica attraverso la cogenerazione con alti rendimenti energetici. L’energia prodotta può poi essere distribuita sia ad utenze pubbliche (scuole, uffici, ecc.) che utenze private (condomini a impianto centralizzato, terziario commerciale e turistico).

La potenzialità di sfruttamento delle biomasse forestali e dagli scarti agricoli (potature di coltivazioni legnose) consente di ipotizzare che il contributo che può essere fornito dal bosco e dalle coltivazioni legnose agrarie sia dell’ordine di 3 tonnellate di materiale legnoso per ettaro all’anno in media.

Escludendo dal calcolo le aree boscate all’interno dei parchi nazionali e regionali, dove il regime dei prelievi è più fortemente condizionato, il potenziale delle biomasse, rapportato alla popolazione residente, che, in una logica di sostenibilità deve essere il naturale riferimento della loro utilizzazione energetica, evidenzia come la più alta dotazione si manifesta nell’arco alpino occidentale, nella Carnia e nell’Appennino settentrionale e centrale, con valori frequentemente superiori a 20 t/anno per abitante [TAV. C.3.3].

Questa attenzione a radicare localmente le produzioni energetiche da fonti rinnovabili porta in primo piano l’esigenza di connettere strettamente gli investimenti per la produzione energetica a quelli per la riqualificazione impiantistica ed edilizia dell’esteso patrimonio di edifici per la residenza e i servizi presente nel territorio montano per ridurne, anche radicalmente, i consumi.

È una strada già ampiamente presente nella attenzione delle amministrazioni pubbliche della montagna, in particolare riguardo agli edifici per i servizi di comunità oggetto di investimenti (talvolta rimasti allo stadio del progetto per le difficoltà finanziarie indotte dai vincoli di bilancio del patto di stabilità interno) che possono rappresentare l'occasione per acquisire esperienze e tecnologie idonee per una loro più ampia diffusione nel patrimonio privato, entro un quadro istituzionale che è oggi particolarmente favorevole al riguardo.

È una strada che l'UNCEM ha sostenuto con particolare attenzione, promovendo e conducendo il progetto "Green Communities" con il Ministero dell'Ambiente e la Tutela del Territorio e del Mare nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza.

Diverso e sicuramente più impattante dal punto di vista paesaggistico è lo sfruttamento della risorsa vento con impianti eolici. Dai dati dell'Atlante Eolico Italia (*grid* nazionale prodotto da RSE) è stata valutata la producibilità specifica (MWh/MW) per comune di impianti di altezza medio-bassa, escludendo dal computo le aree urbane e le aree interne ai parchi nazionali e regionali.

Le aree più vocate allo sfruttamento del vento sono il Gargano, le aree interne della Campania, del foggiano e della Basilicata e la Sardegna (escluso il Campidano e il sassarese) con valori spesso oltre i 2.500 MWh ogni MW installato. Il nord Italia, invece, risulta di scarso interesse, i valori più alti sono presenti nella montagna dell'appennino reggiano e modenese [TAV.C.3.4].

Altra risorsa rinnovabile, meno specifica del contesto montano ma comunque assai significativa, è quella solare. La fonte statistica disponibile a questo riguardo è la potenza installata, in KW, degli impianti censiti da Atlasole (GSE) tra il 2006 e la metà del 2013; si tratta quindi dei soli impianti incentivati con i diversi "Conto Energia", comunque una frazione molto rilevante del totale.

Gli impianti fotovoltaici sono abbastanza diffusi [TAV. C.3.5] nelle aree montane dell'Appennino, dalla Romagna alla Basilicata e nelle aree alpine del Trentino e dell'Alto Adige, con valori superiori a 5 kW per abitante, e mostrano margini di miglioramento possibile per le regioni del sud (Campania, Calabria e Sicilia).

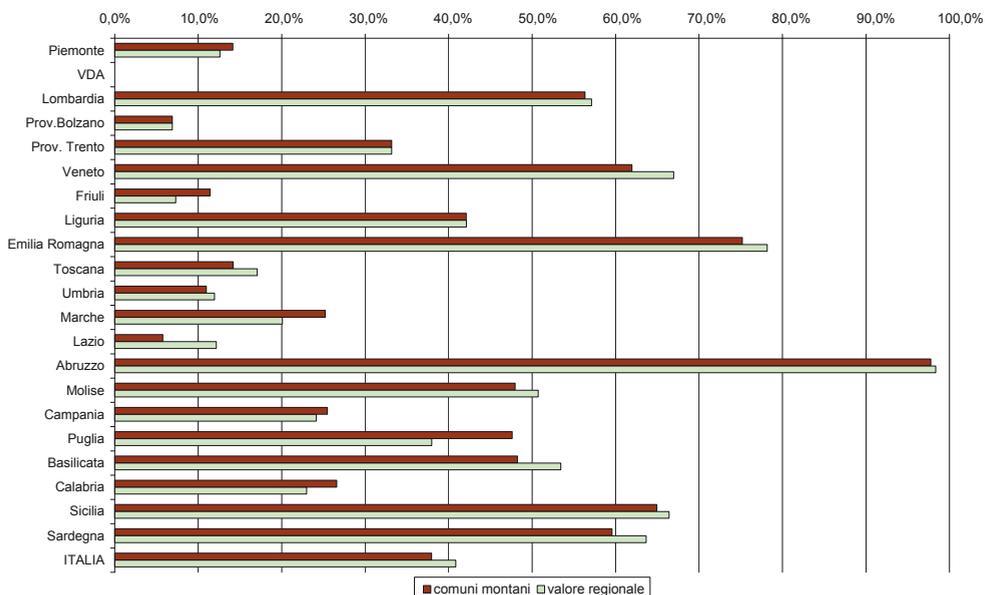
Il quadro complessivo mostra quindi come lo sfruttamento delle risorse naturali (sole, vento e biomasse legnose) può non solo dare un notevole contributo al bilancio energetico dei territori montani - e, in qualche caso, andare in soccorso alle aree limitrofe di collina e pianura - ma sostenere le stesse prospettive di sviluppo della Montagna, inducendo processi di rigenerazione del tessuto di attività economiche locali nella chiave della *green economy* che si possono spingere sino a concretizzare l'aspirazione a realizzare, a partire dalla montagna, economie *carbon free*.

TAB. C.3.1 qualche numero

L'adesione al Patto dei Sindaci

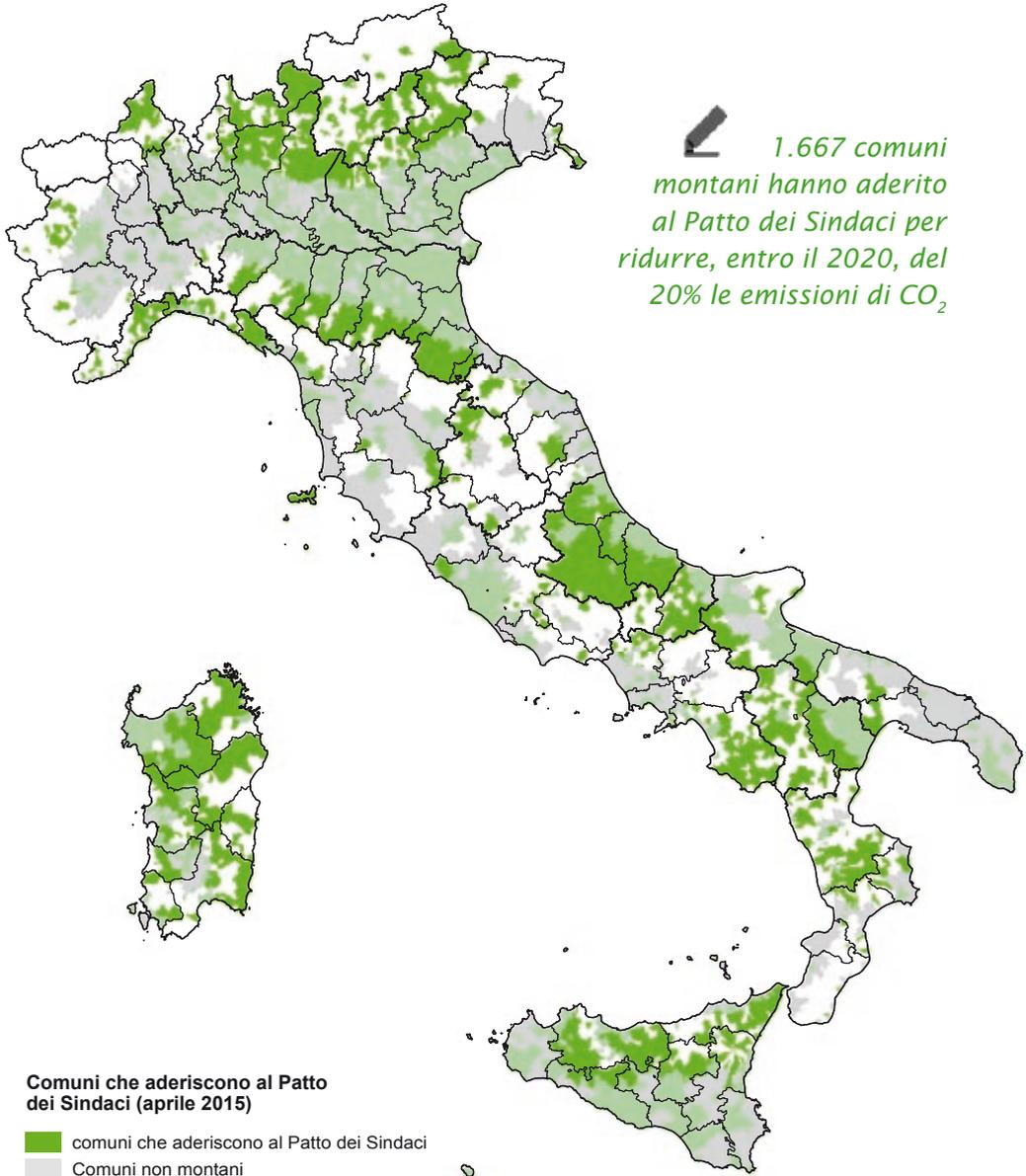
Percentuale di comuni per regione che aderiscono al Patto dei Sindaci

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 14,1% | 12,6% |
| VDA | 0,0% | 0,0% |
| Lombardia | 56,3% | 57,1% |
| Prov. Bolzano | 6,9% | 6,9% |
| Prov. Trento | 33,2% | 33,2% |
| Veneto | 62,0% | 67,0% |
| Friuli | 11,4% | 7,3% |
| Liguria | 42,1% | 42,1% |
| Emilia Romagna | 75,2% | 78,2% |
| Toscana | 14,2% | 17,1% |
| Umbria | 11,0% | 12,0% |
| Marche | 25,2% | 20,1% |
| Lazio | 5,8% | 12,2% |
| Abruzzo | 97,8% | 98,4% |
| Molise | 48,0% | 50,7% |
| Campania | 25,5% | 24,1% |
| Puglia | 47,6% | 38,0% |
| Basilicata | 48,2% | 53,4% |
| Calabria | 26,6% | 23,0% |
| Sicilia | 64,9% | 66,4% |
| Sardegna | 59,6% | 63,7% |
| ITALIA | 38,0% | 40,9% |



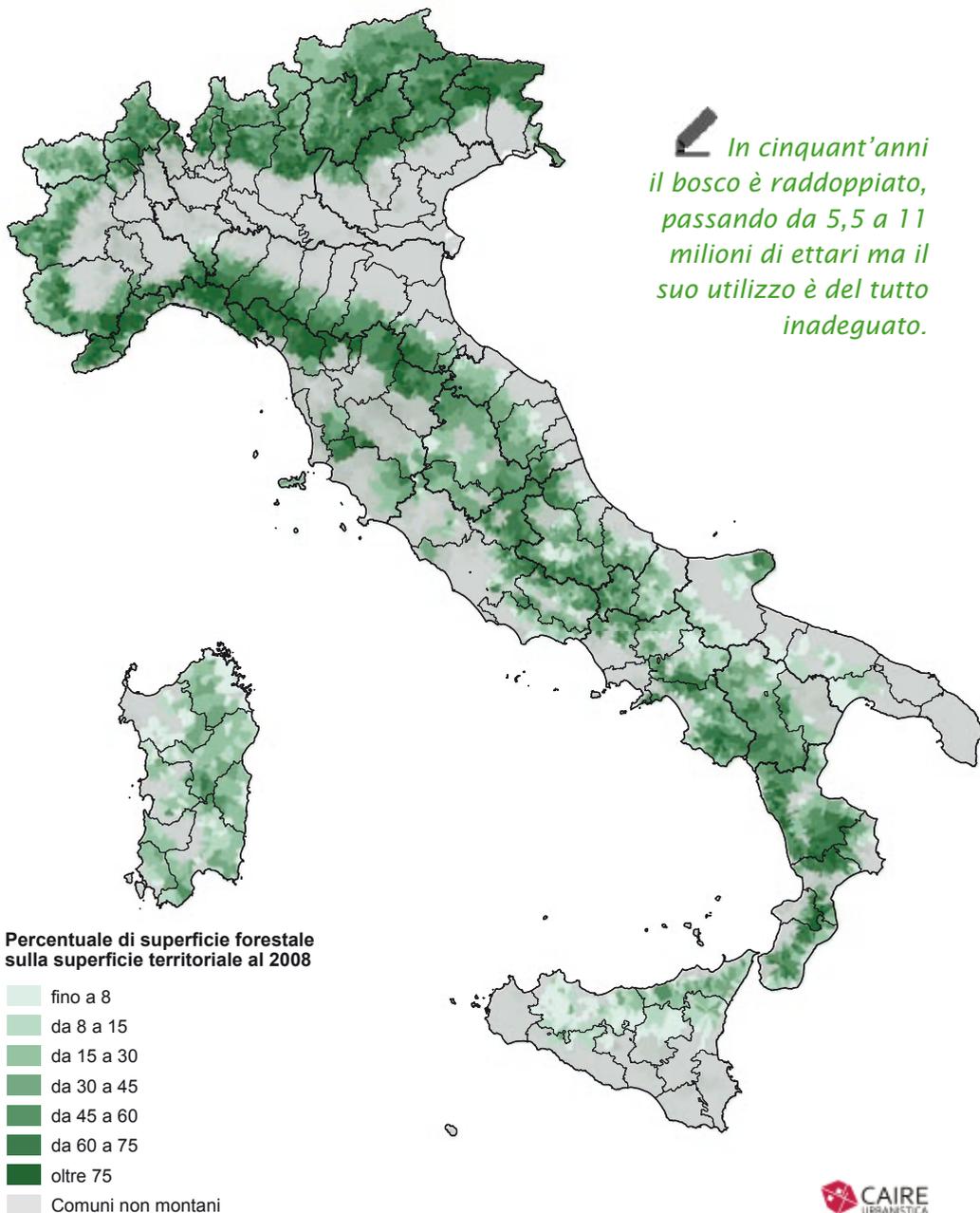
TAV. C.3.1

L'adesione al Patto dei Sindaci



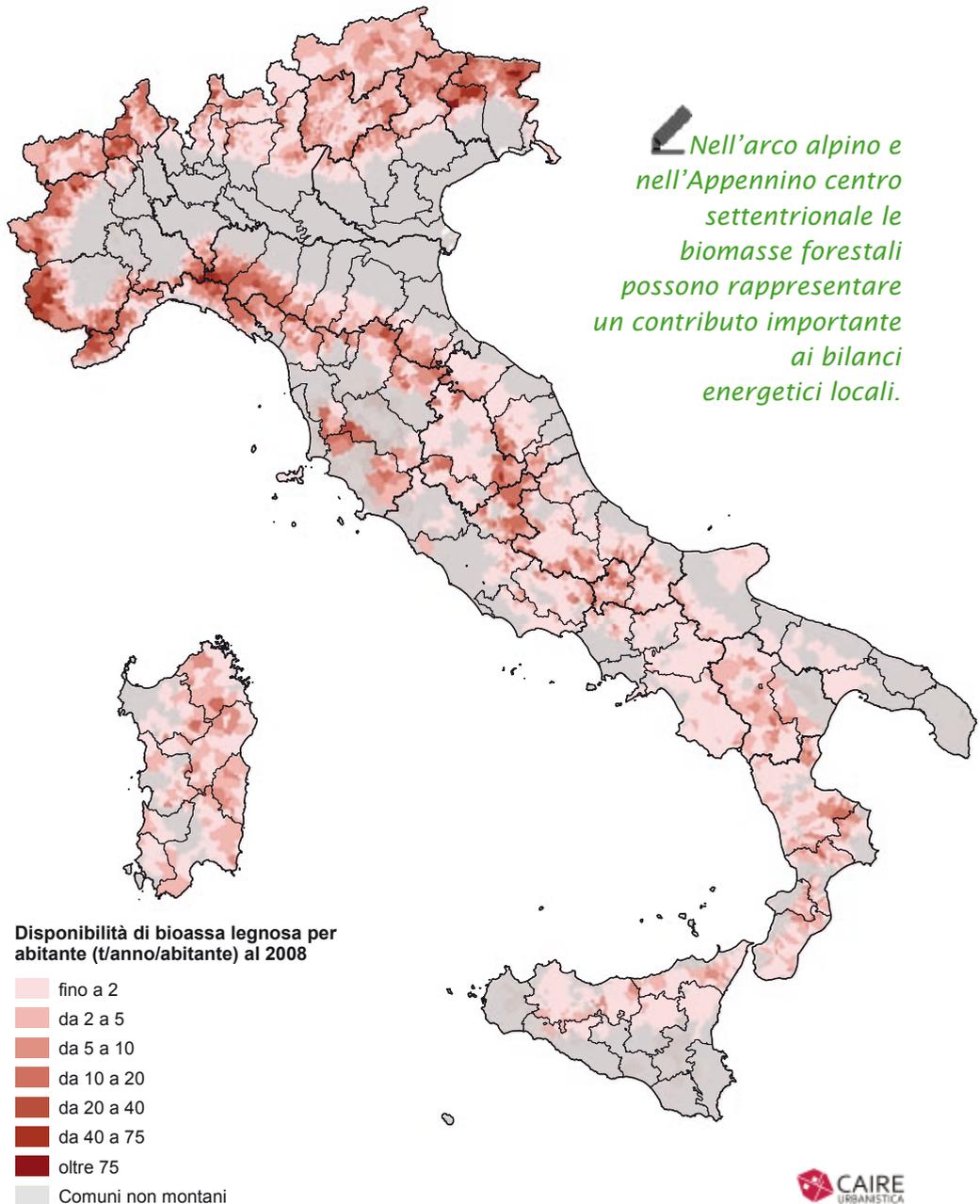
TAV. C.3.2

Il bosco



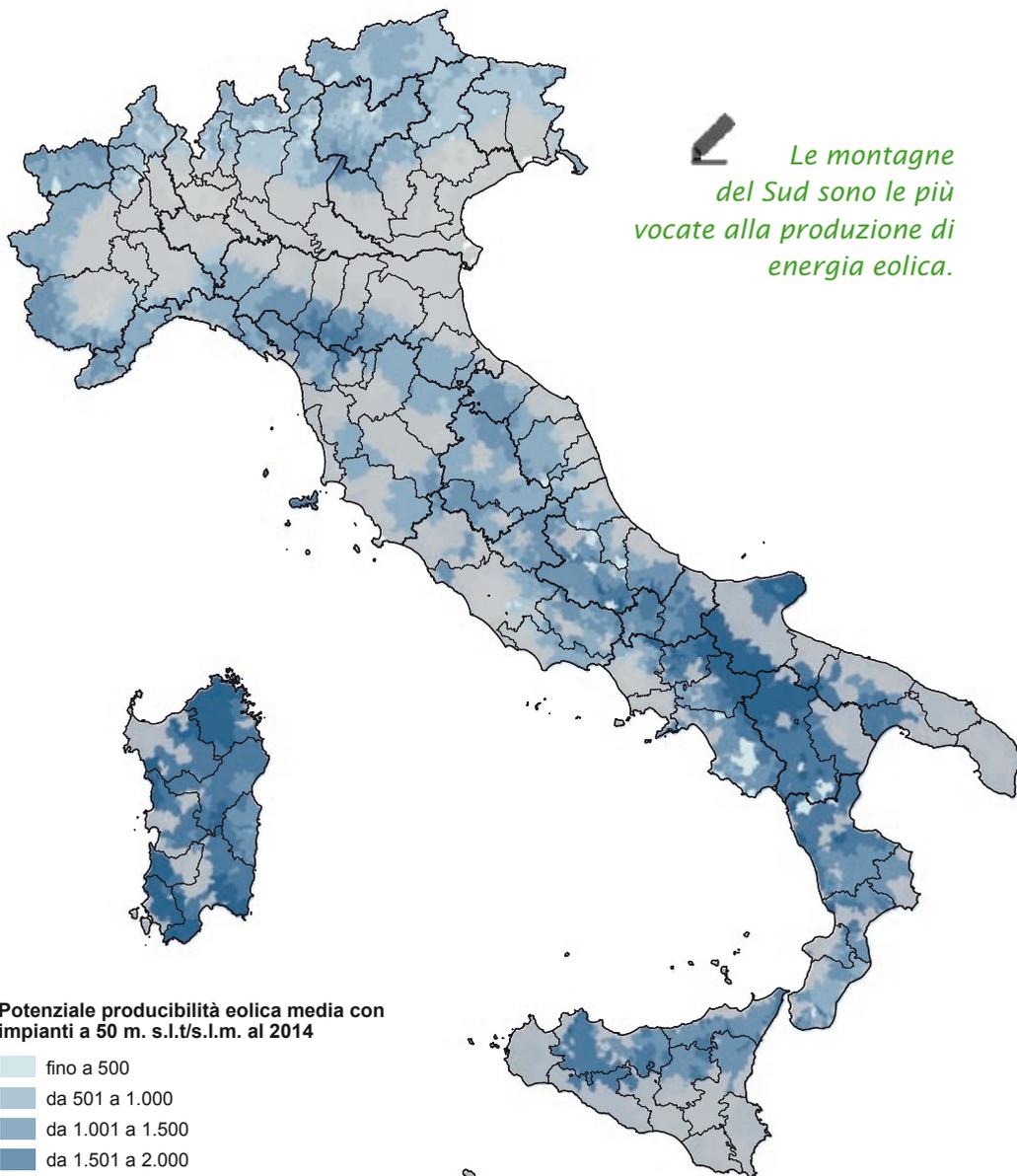
TAV. C.3.3

Le biomasse



TAV. C.3.4

Il vento

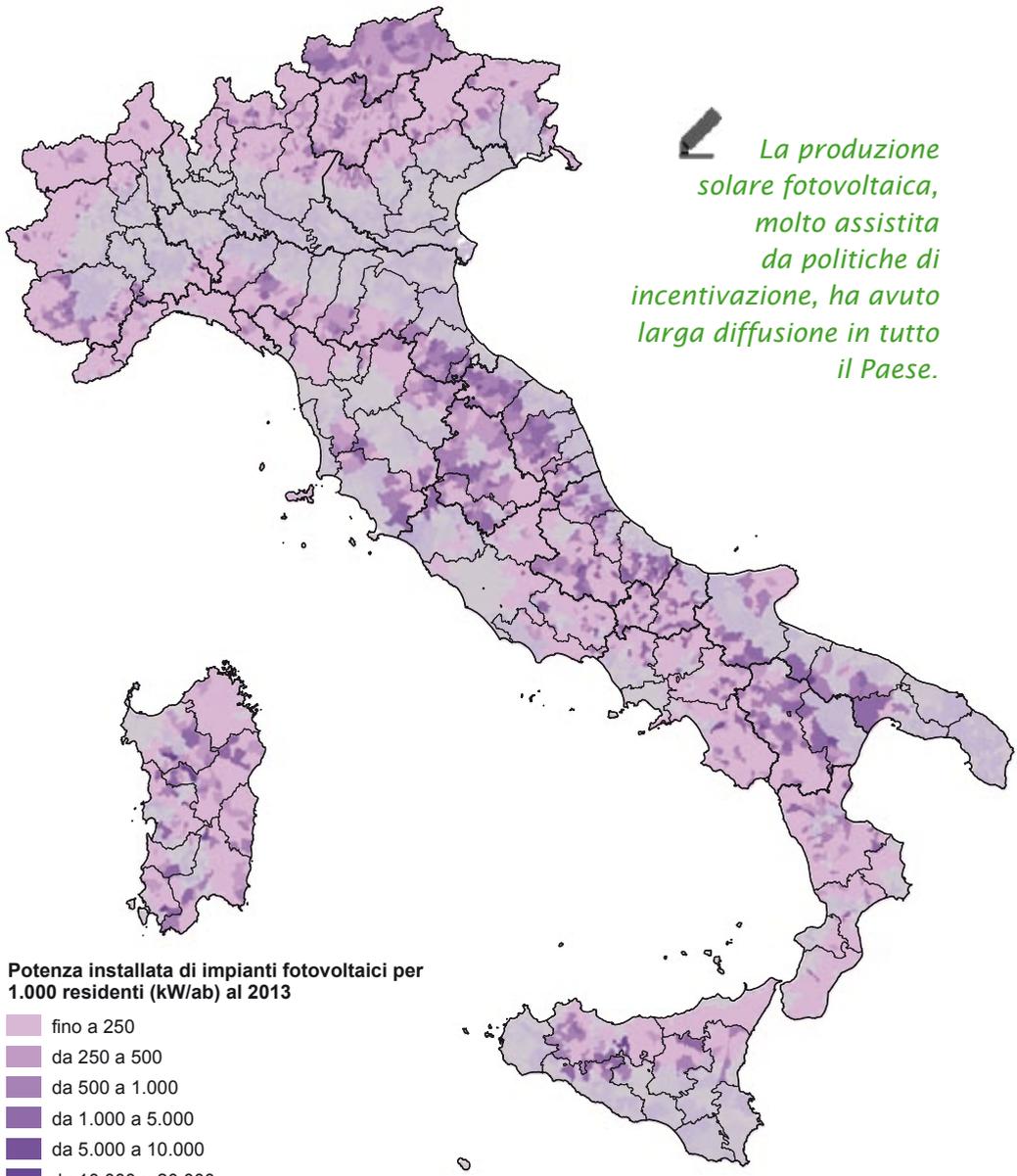


Potenziale producibilità eolica media con impianti a 50 m. s.l./s.l.m. al 2014

- fino a 500
- da 501 a 1.000
- da 1.001 a 1.500
- da 1.501 a 2.000
- da 2.000 a 2.500
- oltre 2.500
- Comuni non montani

TAV. C.3.5

Il sole



Potenza installata di impianti fotovoltaici per 1.000 residenti (kW/ab) al 2013

- fino a 250
- da 250 a 500
- da 500 a 1.000
- da 1.000 a 5.000
- da 5.000 a 10.000
- da 10.000 a 20.000
- oltre 20.000
- Comuni non montani

Economia della montagna: uno sguardo di sintesi

Le trasformazioni che abbiamo cercato di raccontare e rappresentare ripercorrendo l'evoluzione e i provvisori approdi delle principali filiere economiche che contraddistinguono i territori montani e il cui rafforzamento e sviluppo rappresenta l'orizzonte di prospettiva a cui lavorare con una calibrazione delle politiche, efficace e ben misurata sulle peculiarità dei luoghi, compongono un quadro di sintesi delle economie montane che si presenta oggi con ampie articolazioni che contraddistinguono i diversi contesti regionali e ripartizionali ma che conoscono articolazioni ulteriori anche all'interno dei diversi contesti regionali per il diverso rapporto che ciascun territorio intrattiene con i propri recapiti di polarizzazione e diffusione delle relazioni economiche e sociali, entro e oltre l'orizzonte montano.

La geografia dei Sistemi Locali del Lavoro è a questo fine particolarmente significativa per caratterizzare le diversità e per chiamare in causa, direttamente, la soggettività dei luoghi nel loro rapporto con le economie locali e globali. Si utilizza qui la delimitazione dei Sistemi Locali riferita al 2001 che è l'ultima per cui si dispone di una informazione economica significativa che misura la formazione del valore aggiunto, nella sua dimensione assoluta e nella sua composizione settoriale.

Lette allora al livello dei sistemi locali, le economie della montagna presentano caratteri e articolazioni assai significative nel descrivere situazioni fortemente differenziate

e, di conseguenza, possibili traiettorie di sviluppo che da queste differenze devono partire, non semplicemente per “colmare un ritardo” ma per innescare processi tarati sulla qualità e sui caratteri distintivi degli asset, tangibili ed intangibili, disponibili per ciascun sistema locale; asset che il processo di sviluppo locale deve saper mettere in moto e valorizzare.

La base primaria delle risorse agricole rimane, in molti luoghi, una componente assai rilevante delle economie montane, anche quando un suo forte apporto alla composizione del valore aggiunto prodotto può essere espressione, come accade in alcune regioni del mezzogiorno, del permanere di una sorta di riserva di risorse impiegate al margine o oltre il margine della loro produttività a causa della scarsa concorrenza esercitata dal mancato sviluppo di altre attività. L'incidenza media dell'Agricoltura alla formazione del Valore Aggiunto del Paese è (al 2005, ultimo anno per cui si dispone di dati economici per sistema locale) pari al 2,2%; i sistemi locali nei quali questa incidenza oltrepassa la soglia del 5% sono 324, poco meno della metà (47,2%). Di questi la stragrande maggioranza è riconducibile al territorio montano, integralmente (147 casi, il 45%) o parzialmente (101 casi, il 31%) [TAV. C.4.1].

È un panorama comunque fortemente differenziato nella distribuzione del quadro regionale dove i sistemi a forte specializzazione agricola rappresentano la stragrande maggioranza dei sistemi locali montani delle regioni meridionali (dai 3/4 alla totalità dei casi, questo per la regione Sicilia), una quota significativa (da 1/3 a 2/3 dei casi nell'Appennino centro settentrionale) ed infine una quota relativamente marginale (poco sopra il 10% dei casi) per le regioni alpine, con la eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano, per le quali la presenza di sistemi ad alta specializzazione agricola è attorno al 40% del totale, in presenza di economie agricole massicciamente organizzate attorno alle produzioni di qualità e fortemente integrate in filiere locali di successo. Una analogia differenziazione tra regioni alpine e regioni appenniniche si presenta prendendo in considerazione anche i sistemi locali dove il territorio montano è integrato con territori di pianura che in complesso registrano una minore specializzazione agricola, comunque più accentuata nelle regioni meridionali.

Diametralmente opposta la geografia della specializzazione manifatturiera delle economie montane. Presa la soglia del 25% nell'apporto industriale alla formazione del valore aggiunto, soglia oltre la quale si individua un profilo di specializzazione del sistema locale (la media nazionale dell'apporto è del 26,5%) i 144 sistemi locali montani (e i 115 parzialmente montani) che rispondono a questa caratteristica sono con larga prevalenza distribuiti nelle regioni del centro nord [TAV. C.4.2]. È comunque significativo che i valori di massima specializzazione industriale tra i sistemi locali della montagna siano presenti in alcune regioni del Nord-Est Centro (Emilia Romagna, Umbria e Marche, regione quest'ultima dove la totalità dei sistemi montani ha una forte connotazione industriale) piuttosto che nei luoghi “storici” della industrializzazione alpina nelle montagne lombarde e piemontesi, realtà queste dove la specializzazione è pure elevata ma inferiore.

È una distribuzione geografica in linea con quel modello diffusivo della produzione manifatturiera (la “terza Italia”) che proprio in queste realtà ha registrato il suo maggiore attecchimento, salvo dover registrare nei tempi più recenti crisi e regressioni della presenza industriale di notevole portata.

Diversa la configurazione dei sistemi locali parzialmente montani dove le punte massime di specializzazione sono presenti in Lombardia e Veneto (oltre che in Molise) in realtà pedemontane fortemente integrate con polarità industriali della pianura dei quali la montagna rappresenta un non trascurabile tributario di mano d’opera.

Da ultima la caratterizzazione terziaria delle economie montana nella quale si confondono profili di specializzazione competitiva attorno all’offerta di opportunità di fruizione turistica di rilievo anche internazionale e processi sostanzialmente legati alla funzione redistributiva del ciclo economico e alla presenza di burocrazie amministrative e di funzioni legati alla economia dei consumi locali (di servizi pubblici e privati). In questa sua estesa (e molteplice) configurazione l’economia delle attività terziarie è ormai largamente dominante nella economia del Paese, arrivando a coprire il 71,7% dell’intero Valore Aggiunto prodotto nel territorio della nazione [TAV. C.4.3].

Oltre tale soglia, con una specializzazione tanto spinta da arrivare quasi ad escludere la presenza delle fasi primarie e secondarie del ciclo economico, si collocano 266 Sistemi Locali su 686, poco meno del 40%, la distribuzione tra sistemi montani e non montani e tra contesti regionali del Nord, del Centro e del Sud, registra meno differenze di quanto non valga per gli altri settori. Tra le regioni merita di essere notata una presenza marginale delle specializzazioni terziarie nelle Marche, che si azzera per i suoi contesti montani, ed una polarizzazione quasi altrettanto ridotta delle economie terziarie dell’Emilia Romagna, nell’orizzonte montano come nel complesso della regione.

Una considerazione della capacità di tenuta e di risposta dei territori montani alla sollecitazione proveniente dalla evoluzione delle economie globalizzate può essere fornita, con buona espressività e capacità di sintesi, da una analisi contestuale delle condizioni di centralità/perifericità determinate dal grado di infrastrutturazione del territorio e dalla evoluzione nella distribuzione della popolazione e dalle dinamiche economiche [TAV. C.4.4]. È quello che cerca di rappresentare la carta sulle “diverse esigenze di innovazione” elaborata sempre avendo riguardo alla organizzazione del territorio in sistemi locali.

In questo sguardo di assieme, 255 dei 686 sistemi locali italiani (oltre 1/3 del totale) mostrano, in diversa misura, forti esigenze di innovazione della propria base produttiva per recuperare ritardi registrati nei confronti dei sistemi territoriali più sviluppati e per riproporre una identità territoriale capace di rigenerare prospettive di consolidamento e ripresa del popolamento. È assai significativo che di questi ben 153 siano sistemi locali della montagna (oltre la metà del totale ed anche assai più della metà della generalità dei sistemi locali montani.

Di nuovo la discriminante tra regioni del nord e del sud si propone con tutta evidenza visto che condizioni di criticità "sistemica" sono presenti nella pressoché totalità dei sistemi locali del Mezzogiorno mentre investono di norma il 50% o meno dei sistemi locali montani delle regioni settentrionali ed una quota ancora più ridotta di quelli dell'Appennino Centrale.

Più marcate condizioni di disagio, al Nord, le troviamo in Friuli, dove la Carnia segnala criticità rilevanti per tutti i suoi sistemi locali e, in misura un po' più ridotta in Piemonte, dove emergono aree critiche rappresentate dall'Ossola, dall'Alta Val Sesia e dall'Alta Val Tanaro.

All'altro lato della valutazione della situazione economica della montagna, quello che riguarda non già la formazione del reddito nei diversi settori produttivi ma coinvolge invece la sua distribuzione, esito dei meccanismi di mercato ma anche della redistribuzione operata dal sistema e dalle politiche pubbliche. Su questo è di sicuro interesse considerare il posizionamento delle aree montane rispetto alla distribuzione del reddito disponibile.

Abbiamo parametrato questo valore relativo al 2012 alla media dell'Europa a 12 (prima, cioè del suo "allargamento ad est", quando l'Unione rappresentava un aggregato di paesi significativamente più omogeneo dal punto di vista del livello di sviluppo, con un posizionamento elevato) per poter cogliere, nel confronto con il 1987, anche la prospettiva della evoluzione di lungo periodo, in quel ventennio o poco più, che ha preceduto la crisi e che autorevoli interpretazioni designano come la lunga deriva del "declino italiano".

Considerato un valore soglia pari al 90% della media del reddito disponibile dell'Europa a 12 (la media nazionale è pari al 92,2%) la stragrande maggioranza dei comuni italiani (il 72,4%, che rappresentano però 45,7% della popolazione) si colloca al di sotto di tale soglia. Per la Montagna la incidenza dei comuni sostanzialmente allineati alla media del blocco europeo più sviluppato si limita ad appena il 15% del totale, mentre ben l'84,2% dei comuni (e il 66,6% della popolazione montana) dispone oggi di un reddito inferiore. Anche in questo caso il discrimine tra le regioni dell'area settentrionale e quelle del centro sud è fortissimo, sotto la soglia critica sta oltre il 95% dei comuni montani del centro sud (il 100% in Puglia e Basilicata), salvo la Toscana dove la quota "scende" all'85% [TAV. C.4.5].

Le regioni del nord presentano invece livelli di benessere significativamente più diffusi anche nei contesti montani con una incidenza di comuni sopra-soglia tra 1/4 e la metà del totale; i valori massimi nelle realtà regionali "interamente montane" della Valle d'Aosta e della Provincia Autonoma di Bolzano, caratterizzate peraltro da condizioni istituzionali singolari e premianti anche sotto il profilo dei processi redistributivi.

Ma è l'evoluzione di lungo periodo del reddito disponibile a consegnarci le riflessioni più dure: l'Italia ha visto regredire in termini relativi il proprio reddito disponibile passando dal 102,9% della media europea al 1987 all'attuale 92,2% con una riduzione del 10,4%.

Per metà dei comuni italiani (con un peso demografico ed una estensione territoriale corrispondente) la riduzione del livello di reddito registrata è stata maggiore del 10% con un impatto sull'orizzonte montano mediamente appena meno accentuata (49,4% dei comuni contro il 52,1% del Paese nel suo complesso) [TAV. C.4.6].

Un impatto molto rilevante che si distribuisce in modo fortemente differenziato tra le regioni del Sud, dove i comuni che "tengono" i propri livelli di reddito rappresentano la stragrande maggioranza del totale anche all'interno del territorio montano che caso mai presenta *performances* relativamente migliori, e le regioni del Centro Nord dove la "tenuta" è molto più circoscritta, essendo di norma, anche qui leggermente maggiore nei contesti montani.

Una eccezione significativa è quella costituita Provincia Autonoma di Bolzano dove si registrano sistematici miglioramenti nel posizionamento europeo nei livelli di benessere che si ripropone, in misura lievemente minore nella performance presentata dal Veneto. Dal Veneto ma non dalla Provincia di Trento e, tanto meno dal Friuli che si caratterizza all'opposto per la peggiore prestazione nazionale, superato di poco dalla Emilia Romagna a testimonianza che la lunga transizione dello scorso ventennio (e la crisi profonda che ne è seguita) hanno modificato radicalmente tendenze strutturali e modelli concettuali largamente consolidati come quello, appunto, del Nord Est.

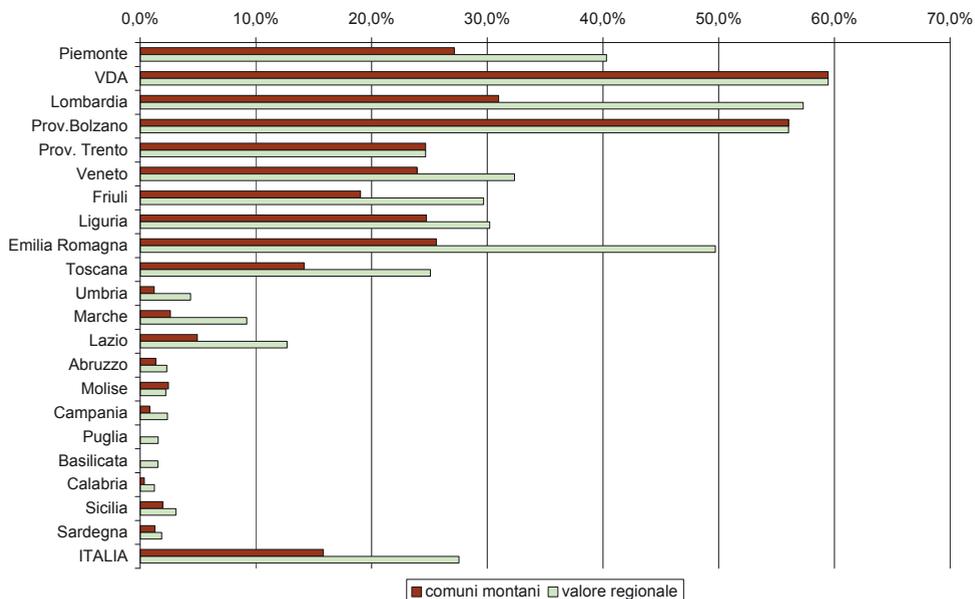
L'evoluzione nel lungo periodo della distribuzione del reddito disponibile, significativamente diversa e per qualche misura opposta nella sua articolazione territoriale alla evoluzione della formazione del reddito sembrerebbe dunque registrare un prevalere delle dinamiche redistributive che nelle aree più deboli, le regioni del sud, ma anche i territori montani, hanno mitigato l'impatto di una progressiva erosione dei margini di competitività del sistema produttivo del Paese e della sua capacità di tenere il passo nel nuovo contesto istituzionale della moneta unica alle dinamiche non solo dei paesi emergenti ma anche dei paesi ad elevato livello di sviluppo di più solida tenuta istituzionale, dagli USA alla Germania.

La considerazione che se ne può trarre, ora che la possibilità di compensare con approcci redistributivi la perdita di ricchezza relativa che il Paese ha dovuto registrare non esiste davvero più, è che proprio i territori più deboli e tra questi la montagna, sono chiamati ad operare uno sforzo straordinario per ricostruire su nuove basi e lungo traiettorie originali un proprio profilo di crescita durevole, solidamente ancorato nella valorizzazione delle risorse esistenti (ambientali, culturali ed umane) ma proiettato in una visione dello sviluppo aperta alle sollecitazioni del mondo e capace di interpretare – originalmente – l'evoluzione della sua domanda di beni e servizi.

Il reddito

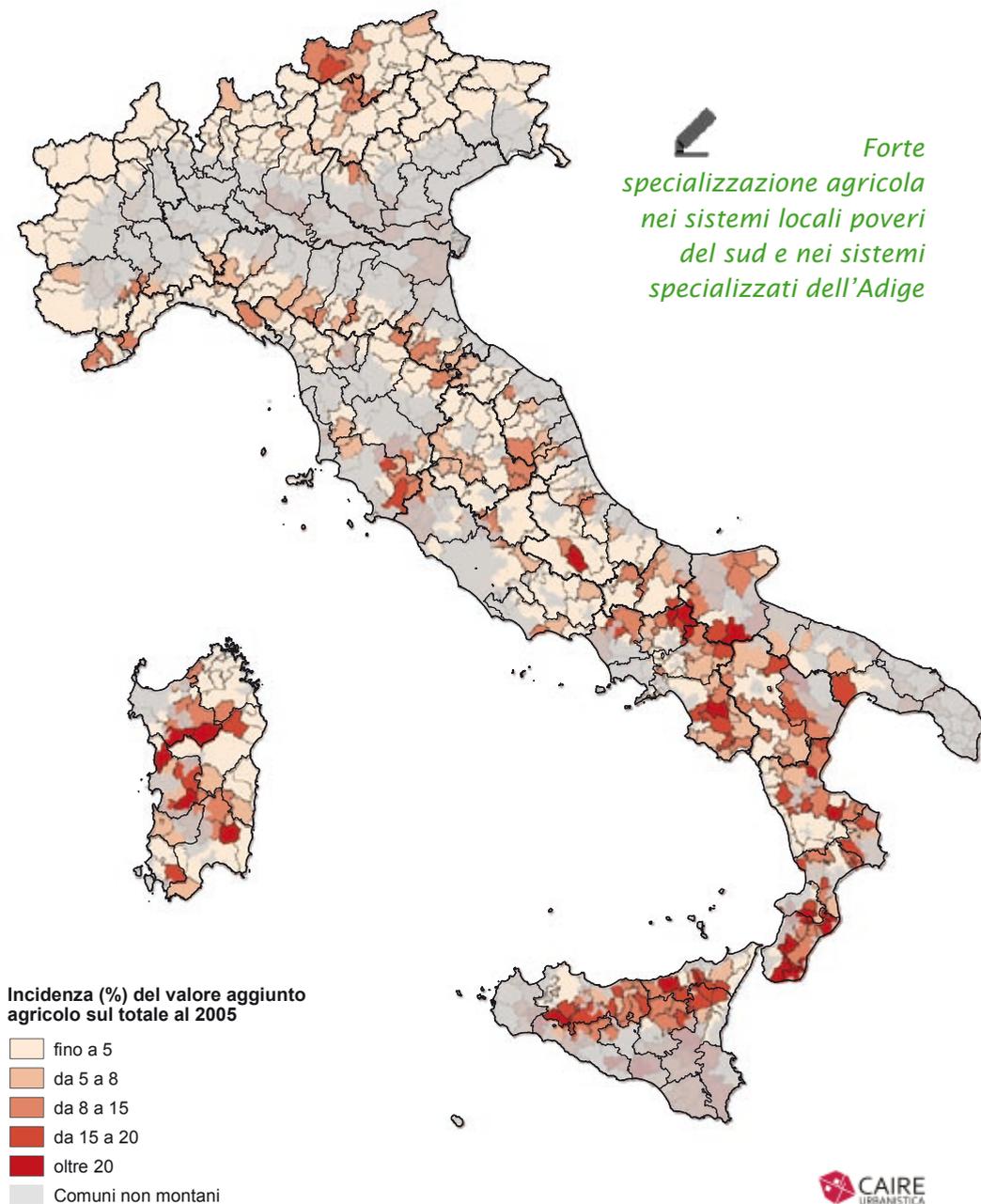
Comuni con reddito pro-capite maggiore del 90% della media EU12

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 27,2% | 40,3% |
| VDA | 59,5% | 59,5% |
| Lombardia | 31,0% | 57,3% |
| Prov. Bolzano | 56,0% | 56,0% |
| Prov. Trento | 24,7% | 24,7% |
| Veneto | 23,9% | 32,4% |
| Friuli | 19,0% | 29,7% |
| Liguria | 24,7% | 30,2% |
| Emilia Romagna | 25,6% | 49,7% |
| Toscana | 14,2% | 25,1% |
| Umbria | 1,2% | 4,3% |
| Marche | 2,6% | 9,2% |
| Lazio | 4,9% | 12,7% |
| Abruzzo | 1,3% | 2,3% |
| Molise | 2,4% | 2,2% |
| Campania | 0,8% | 2,4% |
| Puglia | 0,0% | 1,6% |
| Basilicata | 0,0% | 1,5% |
| Calabria | 0,4% | 1,2% |
| Sicilia | 1,9% | 3,1% |
| Sardegna | 1,3% | 1,9% |
| ITALIA | 15,8% | 27,6% |



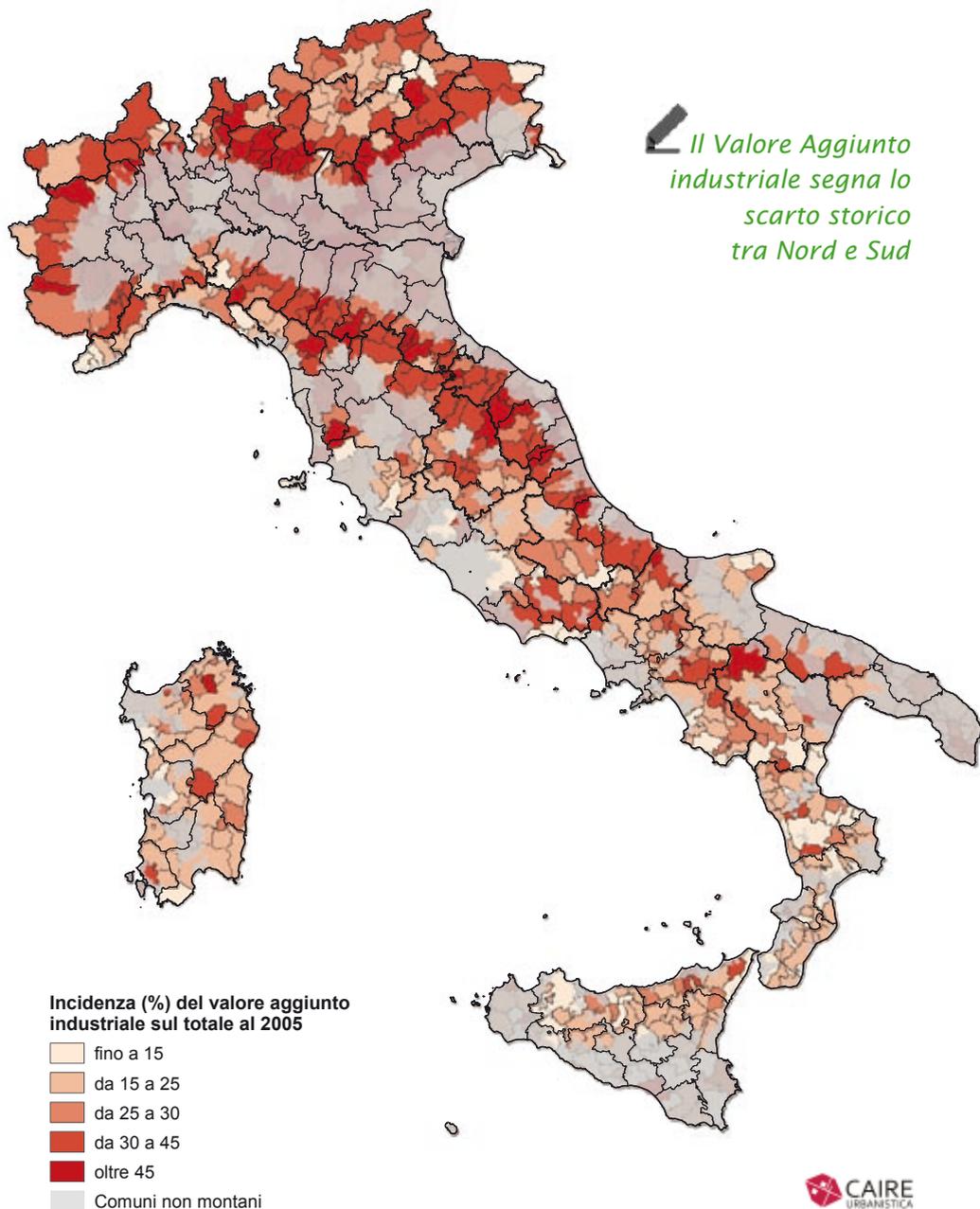
TAV. C.4.1

Il Valore Aggiunto dell'agricoltura



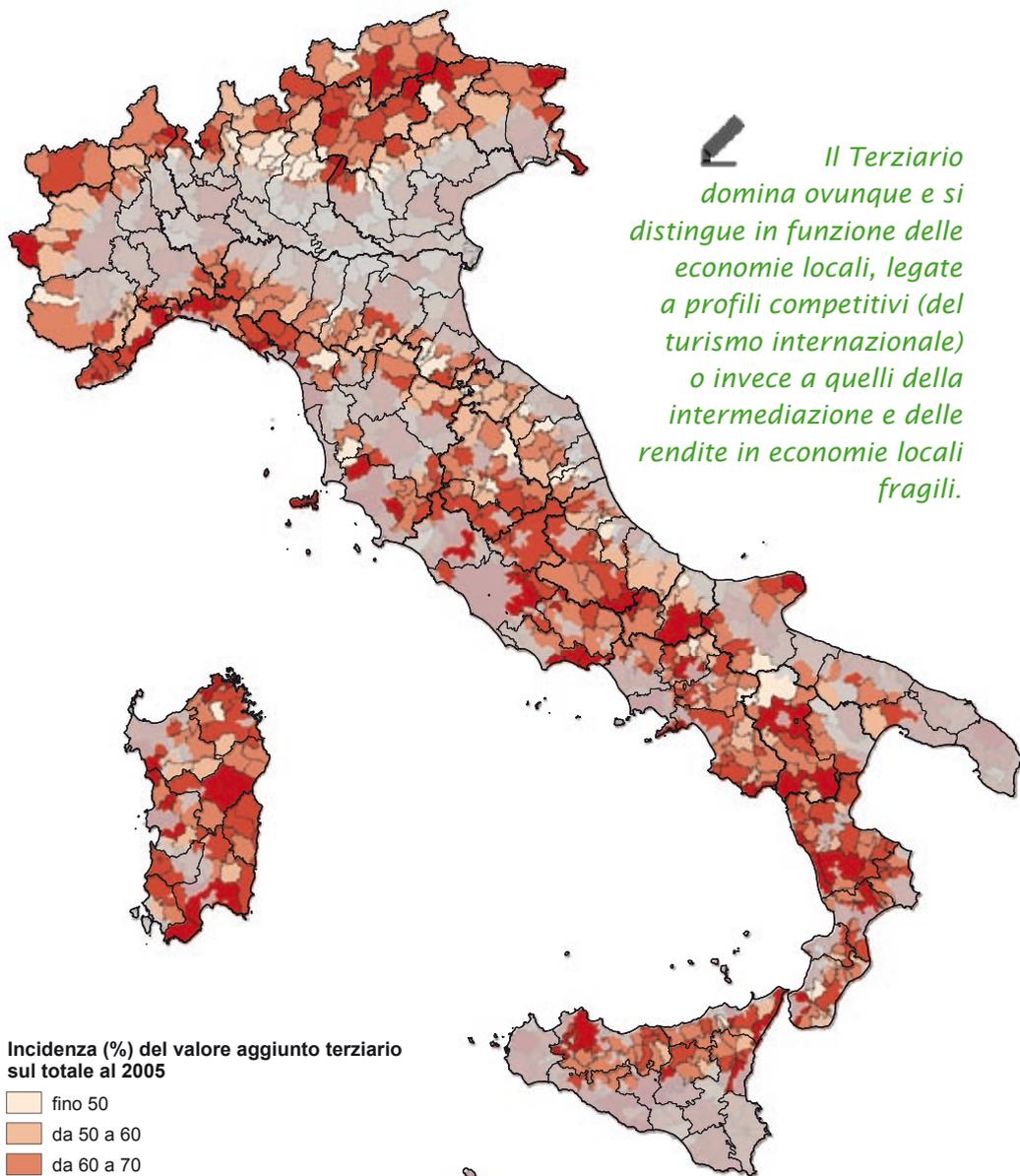
TAV. C.4.2

Il Valore Aggiunto dell'industria



TAV. C.4.3

Il Valore Aggiunto terziario



Il Terziario domina ovunque e si distingue in funzione delle economie locali, legate a profili competitivi (del turismo internazionale) o invece a quelli della intermediazione e delle rendite in economie locali fragili.

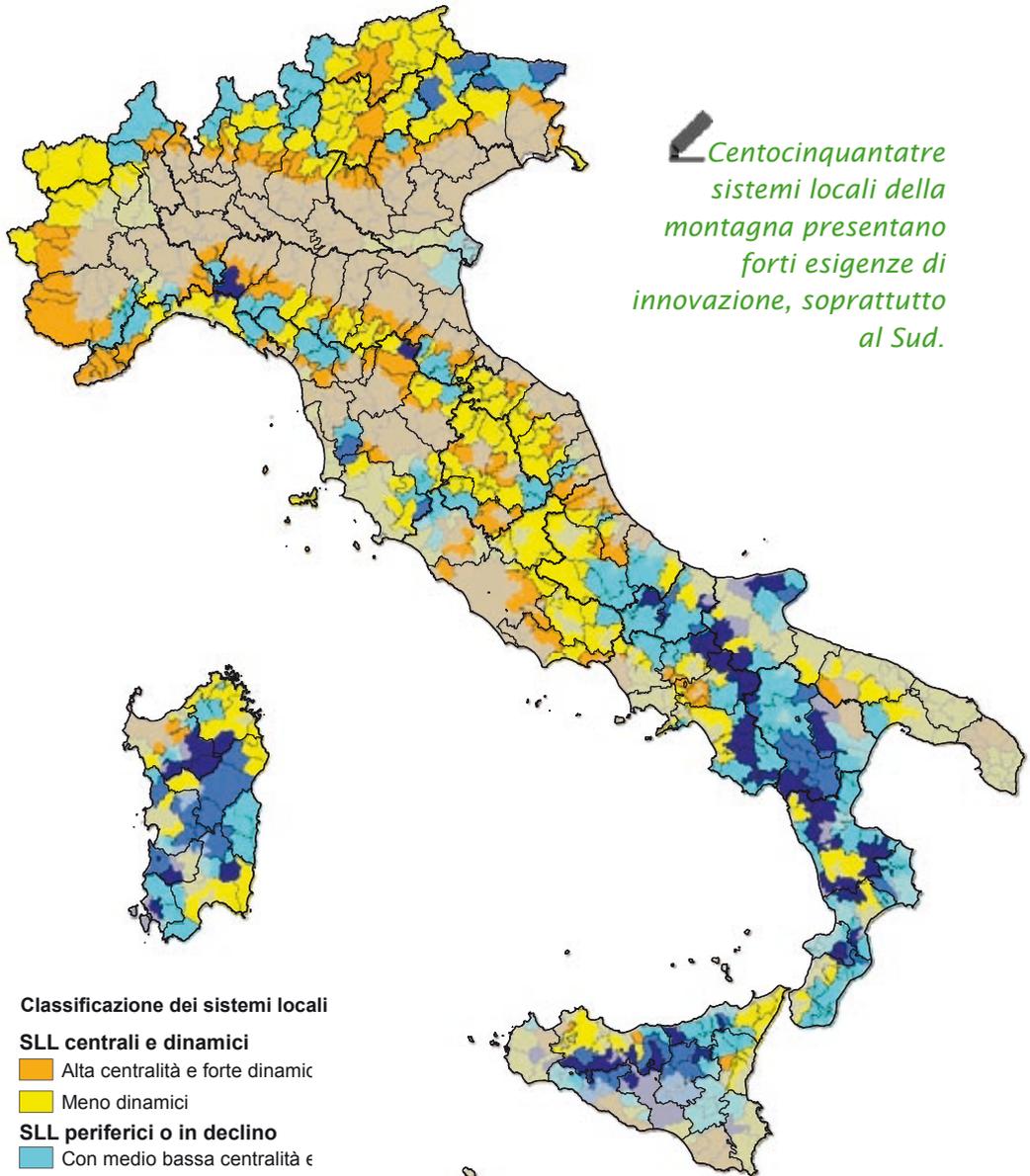
Incidenza (%) del valore aggiunto terziario sul totale al 2005

- fino 50
- da 50 a 60
- da 60 a 70
- da 70 a 80
- oltre 80
- Comuni non montani



TAV. C.4.4

Sistemi Locali a diversa esigenza di innovazione



Classificazione dei sistemi locali

SLL centrali e dinamici

Alta centralità e forte dinamic

Meno dinamici

SLL periferici o in declino

Con medio bassa centralità e

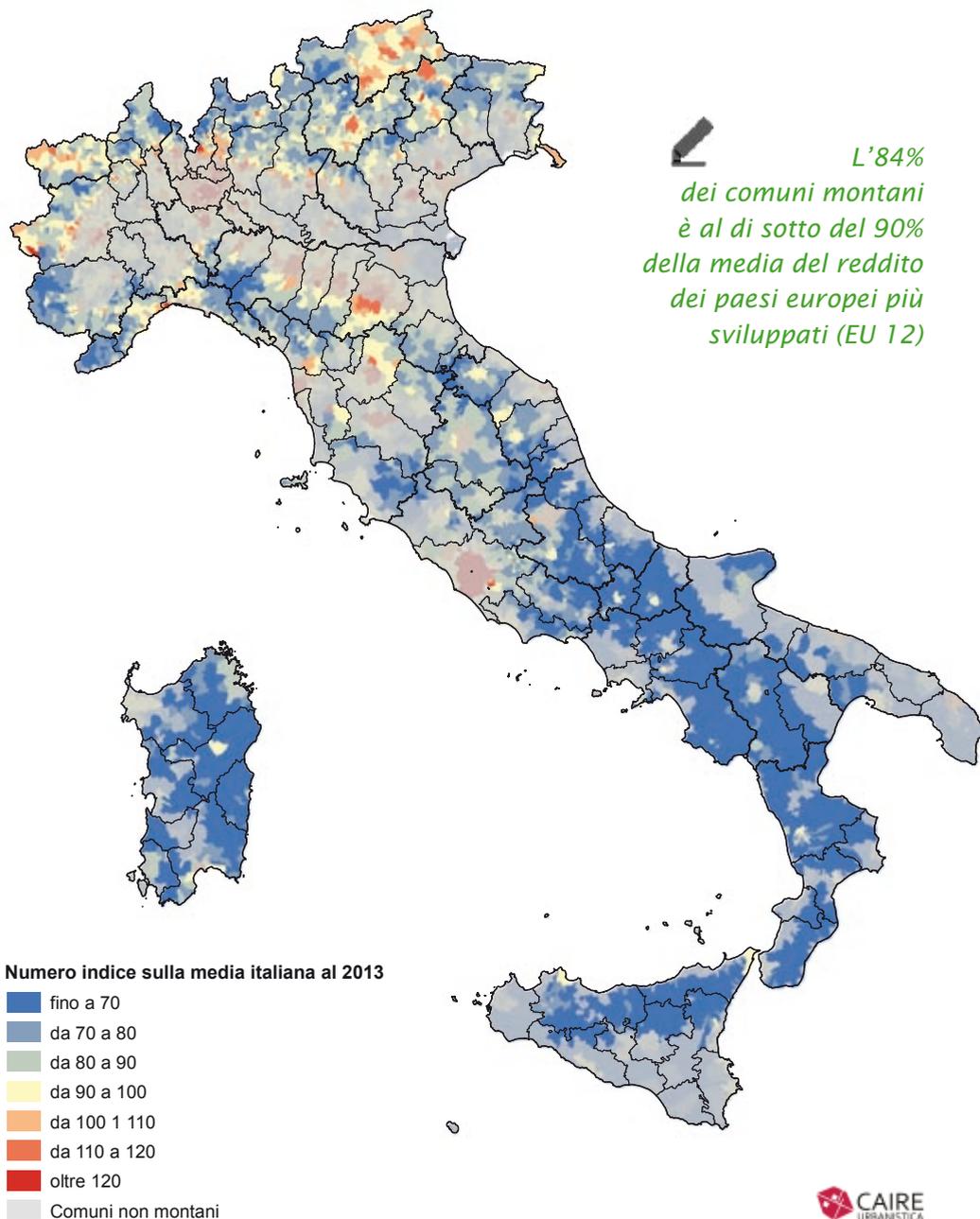
In declino

In declino e basso reddito

Comuni non montani

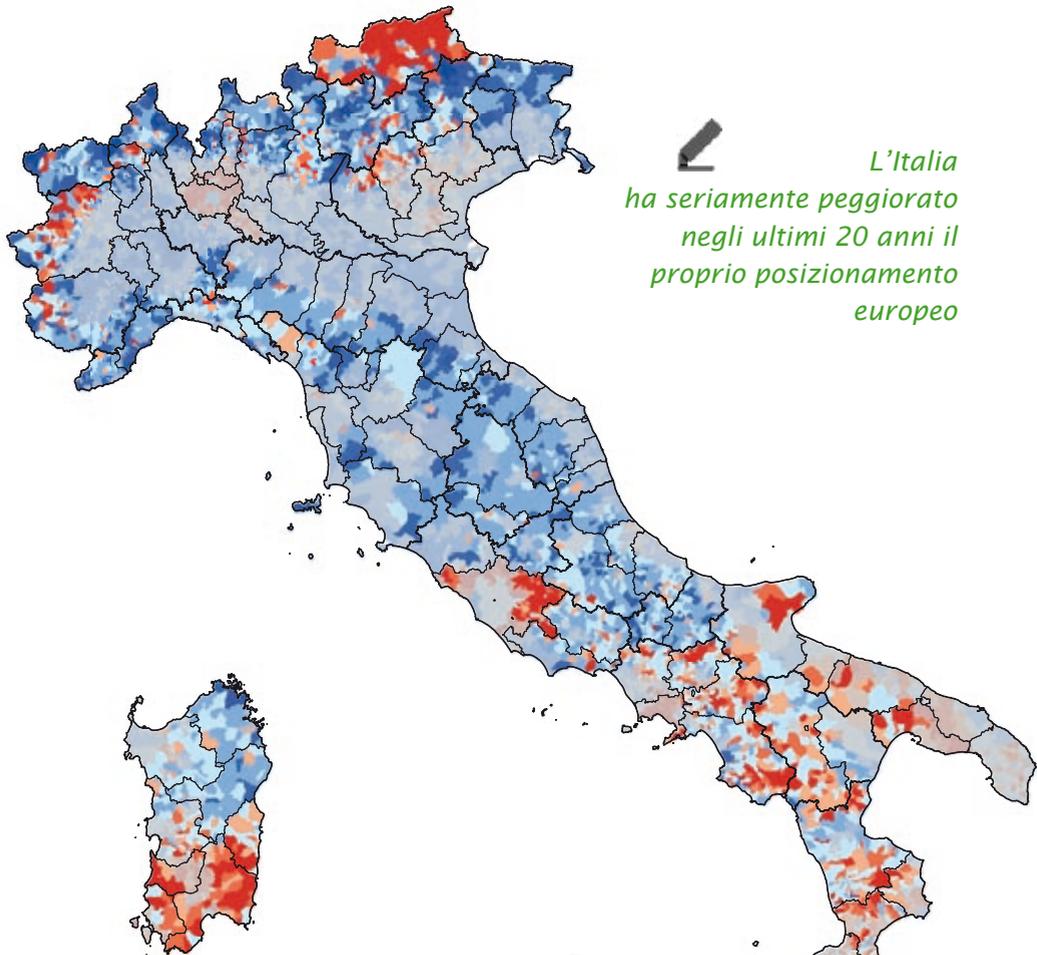
TAV. C.4.5

Il reddito disponibile



TAV. C.4.6

Variazioni del reddito disponibile



L'Italia ha seriamente peggiorato negli ultimi 20 anni il proprio posizionamento europeo

Variazione percentuale del numero indice del reddito pro-capite 1996 - 2013

- fino a -60
- da -60 a -40
- da -40 a -25
- da -25 a -10
- da -10 a 0
- da 0 a 5
- da 5 a 10
- oltre 10
- Comuni non montani





La manutenzione territoriale

- 1 L'abbandono
- 2 Il presidio agricolo
- 3 Il deficit di manutenzione
- 4 Il potenziale manutentivo dell'agricoltura
- 5 Il potenziale delle Cooperative Sociali
- 6 Sistemi locali e risorse per la manutenzione



La conservazione della natura

- 1 I Parchi e le Riserve Naturali
- 2 I SIC e le ZPS



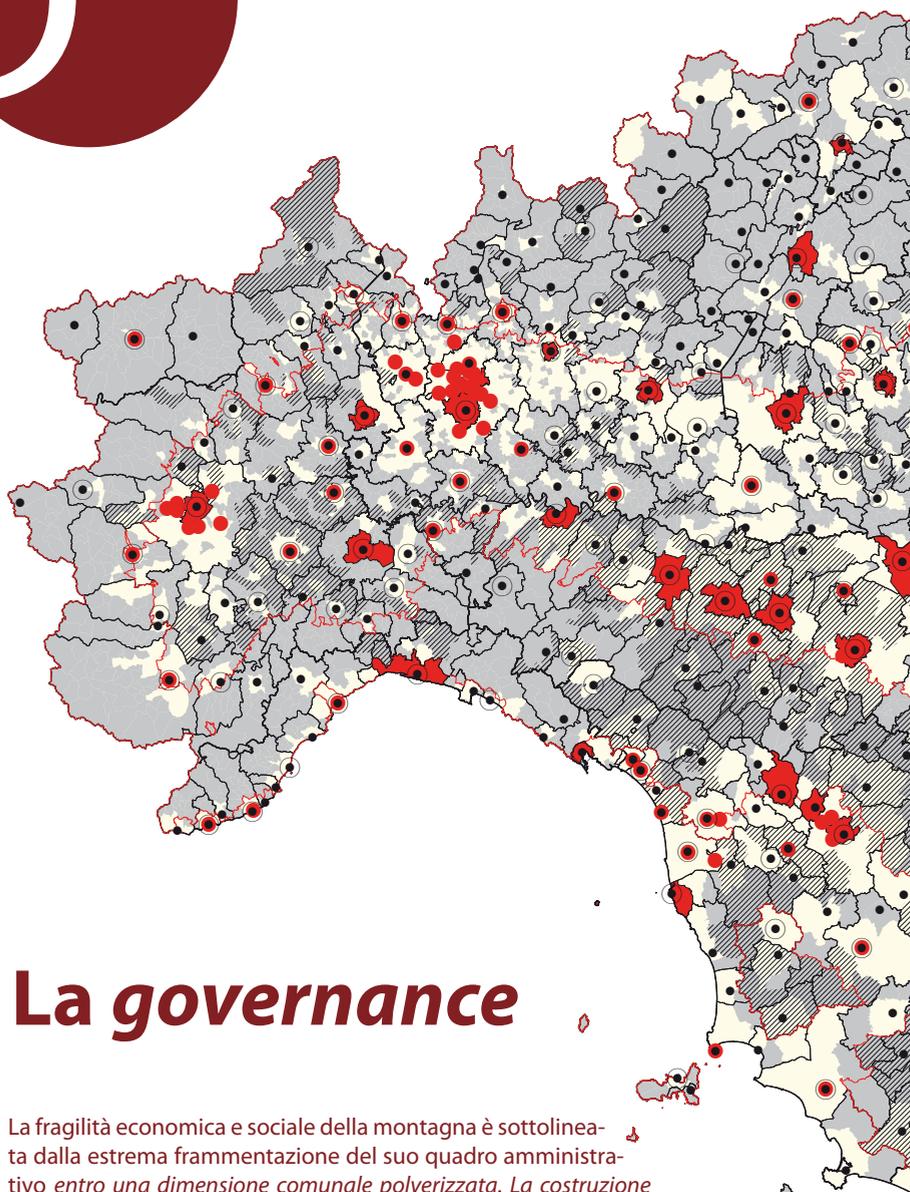
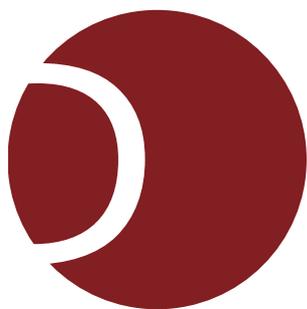
Lo sviluppo rurale

- 1 i Piani di Sviluppo Rurale
- 2 I GAL
- 3 Il LEADER+
- 4 Indennità compensativa



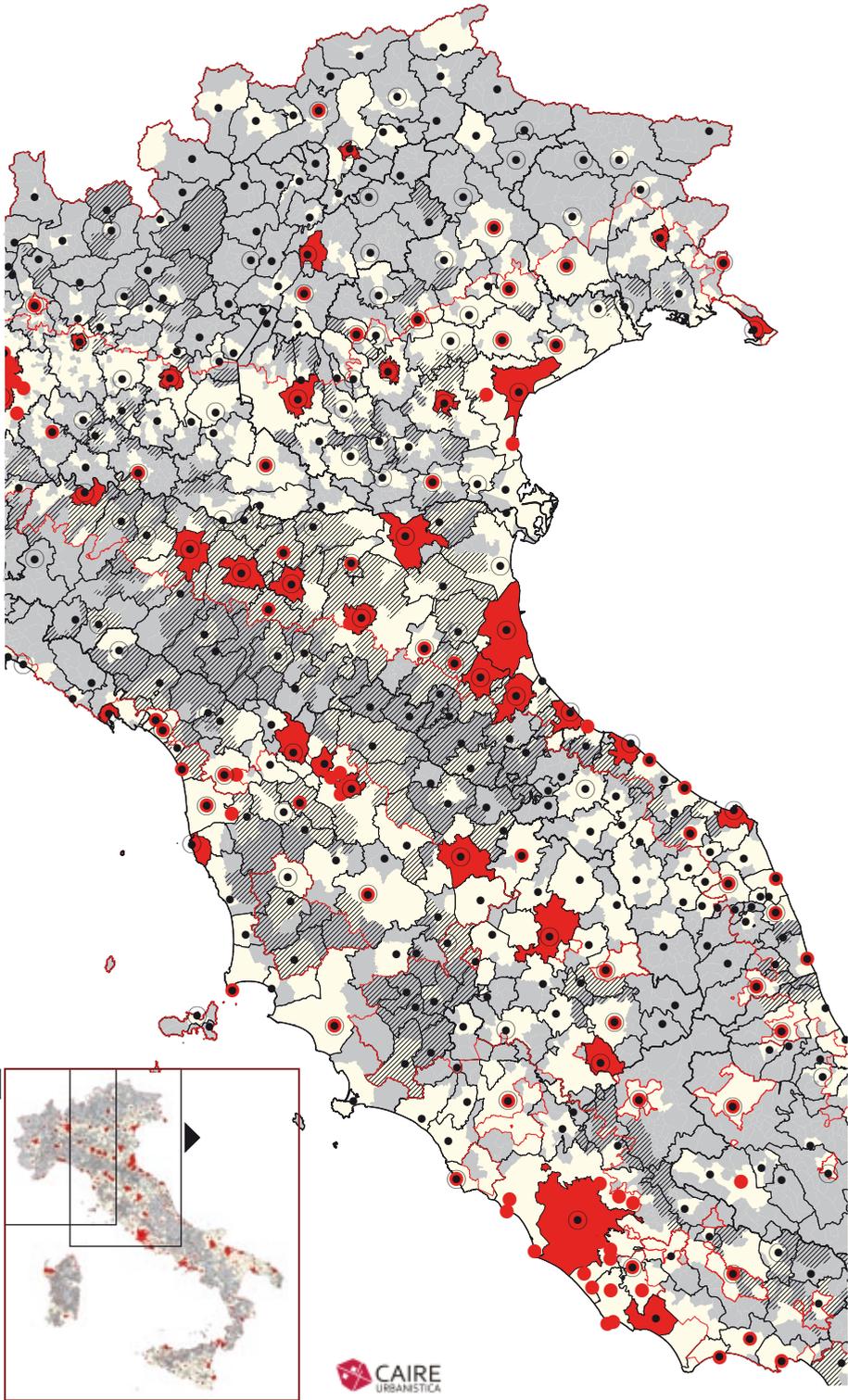
VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO

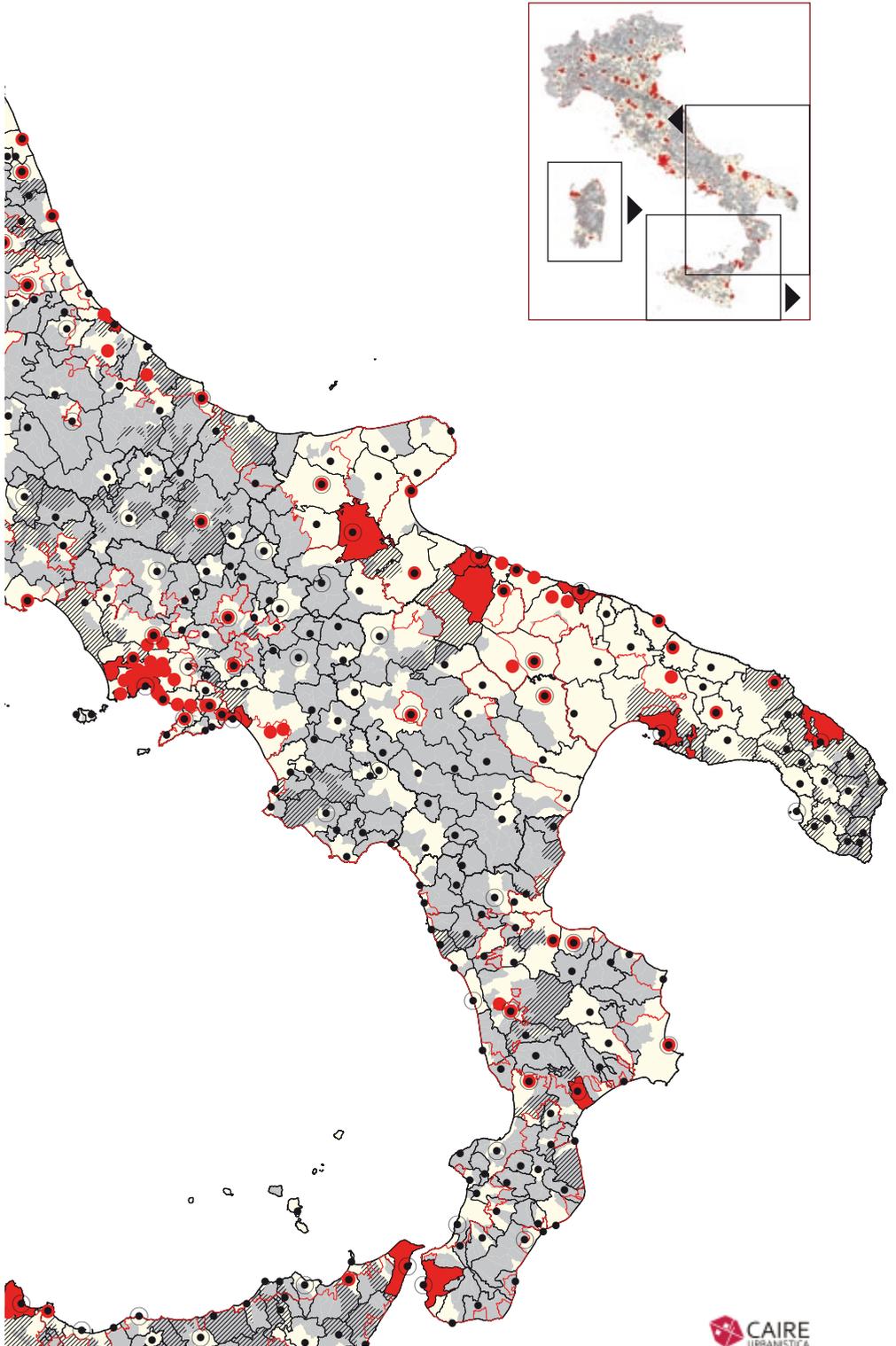


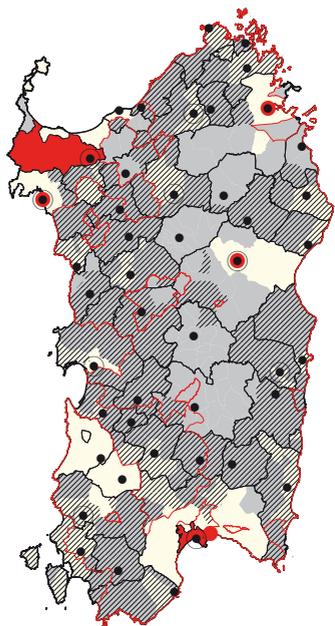


La governance

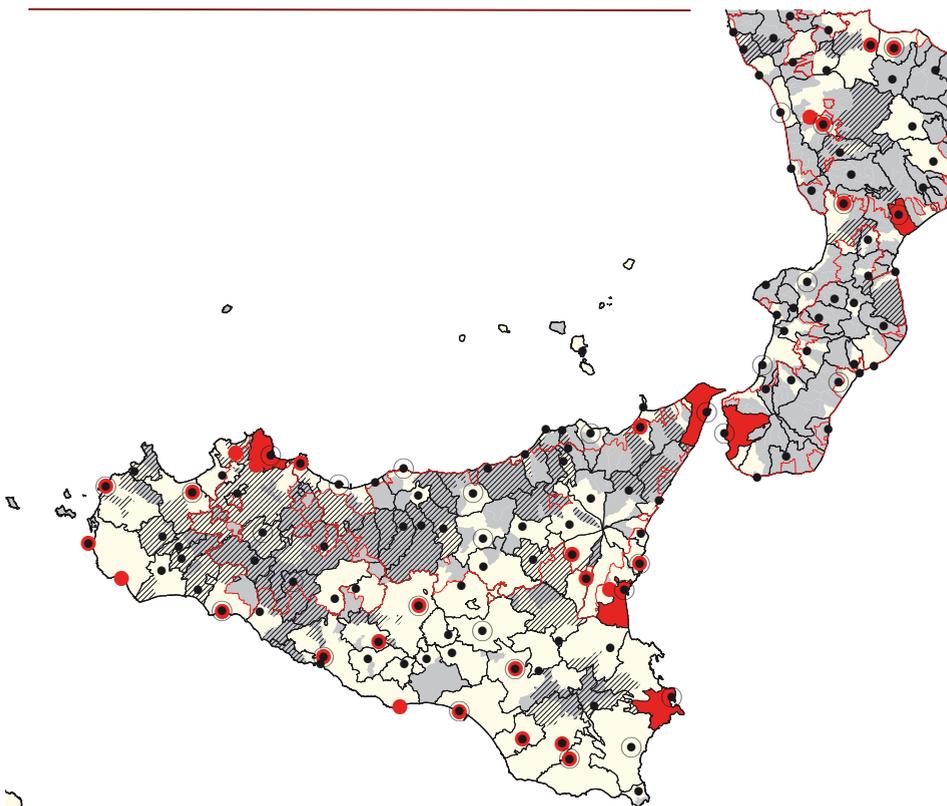
La fragilità economica e sociale della montagna è sottolineata dalla estrema frammentazione del suo quadro amministrativo *entro una dimensione comunale polverizzata*. La costruzione di una governance efficace e ben radicata nelle comunità locali è sfida cruciale che si ripropone in questi tempi di grande sollecitazione globale e di crisi fiscale dei sistemi locali. La cooperazione intercomunale, ben evidenziata dalla presenza di Unioni di Comuni che si formano con rapida evoluzione, spesso raccogliendo il testimone delle Comunità Montane, rappresenta il primo pilastro della risposta a questa sfida. Il secondo può esserlo la rete estesa dei Capoluoghi, (non solo provinciali), diffusa con ampiezza nei territori montani, da cui ritrarre le condizioni, culturali prima ancora che istituzionali, per fondare positivamente un efficace governo della montagna.







- Limite di Sistema Locale
- Piccoli comuni
- Centri capoluogo di Sistema Locale
- Comuni tra 35.000 e 90.000 abitanti
- Centri sede di circondario al 1871
- Comuni con oltre 90.000 abitanti
- Ambito dei comuni montani
- Unioni di comuni



D.1

La manutenzione territoriale

In una strategia di riproduzione (riappropriazione) di condizioni generali di vivibilità della montagna e di sicurezza territoriale dell'intero Paese, bisogna mettere al centro il tema del lavoro di cura del territorio e della sua organizzazione sociale.

Riconsiderare i modi, le pratiche e le istituzioni attraverso le quali la presenza umana è stata - e potrà essere ancora in futuro - capace di esercitare una regolazione efficace del proprio rapporto con la natura.

Un equilibrio provvisorio, mutevole e magari precario, ma capace comunque di scongiurare la minaccia di un disastro imminente che può derivare tanto da un prelievo irresponsabile delle risorse naturali quanto dall'abbandono, altrettanto irresponsabile, dei luoghi che per mille ragioni non sono più produttivi o degli scarti della attività umana.

Una delle immagini più eloquenti con la quale l'Atlante Nazionale del Territorio Rurale ha cercato di ricostruire le dinamiche del "controllo" esercitato sul territorio dalla presenza delle aziende agricole è quella rappresentata [TAV. D.1.1.] dalla evoluzione della Superficie Aziendale Totale - SAT. Questa grandezza descrive l'insieme dei coltivi, dei boschi e degli incolti comunque riconducibili alla responsabilità - e alla azione - di un soggetto economico e ne può misurare l'incidenza in rapporto all'intero territorio nazionale.

L'estensione della SAT, ancora al primo censimento agricolo del 1961 copriva pressoché integralmente lo spazio geografico italiano facendo registrare un vero e proprio record di antropizzazione: poco meno di 270mila kmq di SAT sui 300mila kmq che formano l'intero territorio nazionale.

Questo avveniva prima che fosse compiuto il processo di modernizzazione sostenuto dalla politica agricola comune e una nuova agricoltura meccanizzata cambiasse definitivamente i tratti del paesaggio fisico e sociale di un Paese che aveva sin qui mantenuto una impronta marcatamente rurale.

Da allora ad oggi, al sesto censimento agricolo del 2010, l'estensione dello spazio governato dalle aziende si è ridotta di oltre un terzo, arrivando a "controllare" appena 170mila kmq, appena il 56,7% del territorio nazionale [TAV. D.1.2.].

Nell'orizzonte montano questa drammatica dinamica di riduzione media è stata largamente superata e, per i 2/3 dei comuni della montagna, la riduzione di SAT nei 50 anni è stata superiore al 35%.

Per alcune regioni le dimensioni dell'abbandono arrivano a sfiorare e talvolta anche a superare la soglia di una riduzione del - 50%.

È il caso innanzitutto della Liguria, dove il regresso delle superfici aziendali è davvero impressionante, sfiorando l'80% dei valori registrati al 1961, con una perdita di oltre 3.800 kmq dei 5.400 che formano l'estensione complessiva dell'intero territorio regionale, aree urbane comprese.

Riduzioni importanti si registrano anche in Friuli Venezia Giulia (- 54,9%), in Calabria (-49,8%) e poi in Valle d'Aosta, Lazio e Campania, regioni tutte che superano il 40% di riduzione di superficie aziendale nel cinquantennio considerato.

All'opposto il territorio che ha mantenuto il più alto presidio aziendale è quello delle due Province Autonome di Trento e di Bolzano dove la riduzione della SAT è rispettivamente del 19,5% (Trento) e del 21,7% (Bolzano).

Prescindendo dalla dimensione istituzionale delle Regioni, la geografia della variazione della SAT segna in modo particolarmente accentuato la montagna piemontese, lombarda e veneta, quella friulana, quella calabrese ed emiliano-romagnola, e in modo "totale" in quella Ligure.

Ne è insomma caratterizzato l'intero arco alpino e pede-alpino (con le citate eccezioni trentina e altoatesina) e l'Appennino nord occidentale dove le drammatiche dinamiche che contraddistinguono il territorio ligure si proiettano con analoga intensità nelle contigue aree della Toscana, dell'Emilia e dell'Oltrepo' lombardo.

All'opposto, i processi di erosione determinati dalla crescita urbana nella riduzione della presenza agricola nelle aree più urbane del Paese, pesano particolarmente in corrispondenza delle maggiori aree metropolitane del centro sud con i casi estremi di Lazio e Campania dove la riduzione di SAT nelle aree interne è, non a caso, di gran lunga più contenuta di quella che si registra nel resto della regione.

Il territorio che è stato "abbandonato" dalle aziende agricole all'imboschimento

spontaneo non è stato, in larghissima misura in questo cinquantennio, “preso in consegna” da nessun altro soggetto, con la limitata e discontinua eccezione dei Parchi Naturali e, localmente, da alcune agenzie come i Consorzi di Bonifica.

Nessun soggetto che si facesse carico di assicurare una azione di governo (sorveglianza, manutenzione, controllo) per accompagnare la transizione verso diversi usi e funzioni a minore intensità dei prelievi.

L’interrogativo che ci poniamo, ora, che questo panorama ci è più presente perché ne abbiamo rappresentato la geografia rendendone evidenti le dimensioni, in larga misura inaspettate nella consapevolezza della società contemporanea, è se esistono nuovi soggetti che possono in qualche misura colmare il vuoto lasciato dall’abbandono delle aziende agricole.

Nuovi soggetti che devono trovare tutte le ragioni - e le condizioni istituzionali, sociali ed economiche - per esercitare il ruolo di presidio e le attività di manutenzione di un territorio tanto esteso.

La riduzione di controllo e il *deficit* di manutenzione e di cura assumono infatti dimensioni ancora più impressionanti se si prova a stimare a quanto ammonta l’energia umana non più espressa dalle aziende agricole che sarebbe necessario a garantire oggi questo “lavoro di cura”.

Una stima - naturalmente di larghissima approssimazione - che applica ai territori abbandonati un carico di lavoro che corrisponda ad una frazione ridotta di quello esercitato dalle aziende agricole nelle aree più estensive e marginali, porta ad identificare un *deficit* assai rilevante che per l’intero arco montano del Paese è dell’ordine di 14 milioni di giornate [TAV. D.1.3].

Un *deficit* di lavoro di cura da colmare con politiche appropriate che, anche affrontati e risolti i complessi problemi della disponibilità dei luoghi da mantenere, devono fare i conti con la disponibilità di risorse, umane oltre che economiche, con cui essere implementate.

Risorse da individuare innanzitutto nelle aziende agricole ancora esistenti ed attive, come la sperimentazione di qualche Consorzio di Bonifica ha già cominciato a fare dando vita a veri e propri contratti di manutenzione con gli agricoltori che hanno già mostrato i loro positivi effetti in recenti eventi alluvionali che li hanno messi alla prova. Tuttavia le dimensioni del *deficit* di manutenzione e quelle della presenza di aziende e di attivi agricoli nelle aree dell’abbandono mostrano uno squilibrio tale che può rivelarsi un *handicap* difficile da superare.

Una presenza agricola significativa, che superi le 10 unità per kmq di SAT abbandonata [TAV.D.1.4], e possa rappresentare una riserva importante di energie umane da impiegare nella manutenzione e a cui assicurare attraverso politiche appropriate anche una integrazione di reddito significativa, è largamente minoritaria nell’orizzonte montano, dove interessa meno di un terzo dei comuni (29,2%).

Uno squilibrio che rileva in particolare in Valle d’Aosta, in Liguria ma anche in Toscana, Umbria, Lazio e nelle aree montane di Piemonte e Lombardia, con Friuli

ed Emilia-Romagna: all'opposto, Trentino e Alto Adige mostrano spazi significativi di intervento, vuoi per i più ridotti fenomeni di abbandono, vuoi per una più solida presenza agricola nello spazio montano. Anche la Puglia sembra esprimere buone opportunità al riguardo.

L'offerta di lavoro presente nelle aziende agricole delle aree montane è quindi fondamentale, ma può risultare ormai non sufficiente. Il ricorso a forme di solidarietà cooperativa può essere una grande risorsa che può affrontare il tema della manutenzione assieme al tema della sicurezza, della ospitalità, in forma sussidiaria alle imprese e ai comuni come l'esperienza pilota di alcune "cooperative di comunità" sembrerebbe poter dimostrare concretamente.

La presenza di cooperative sociali (e della loro attività di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati) potrebbe essere una opportunità particolarmente rilevante in questa direzione per ridurre il *deficit* di mano d'opera agricola, potendo far leva su una distribuzione territoriale che è già particolarmente diffusa [TAV. D.1.5].

Una presenza diffusa con tendenza generale alla crescita e con un'incidenza in termini occupazionali rilevante.

Più in generale dobbiamo guardare alla capacità di mobilitazione del capitale sociale variamente racchiuso nelle comunità locali e entro queste mobilitabili da nuove forme di protagonismo sociale attorno ad opportunità come quelle dell'accoglienza turistica, dell'innovazione energetica, della valorizzazione artigianale.

Nuovi soggetti, quelli rappresentati dalle aziende agricole multifunzione (e dai contratti di gestione ambientale, *d'aménagement du territoire* alla francese, con cui impegnarle alla cura di rii, sentieri, terrazzamenti), dalle imprese artigiane, da Parchi, Consorzi di Bonifica, Agenzie, da Associazioni, Cooperazione Sociale, Volontariato, Servizio Civile.

Nuovi soggetti espressione delle Comunità, cui è necessario rivolgersi per cercare risposte efficaci al venir meno delle modalità tradizionali della cura aziendale e della sua manutenzione del territorio, costruendo condizioni di *governance* originali e vivaci, adattabili al locale e partecipi della rete nazionale.

In una strategia che riporta la manutenzione e il governo quotidiano del territorio al centro dell'attenzione della società contemporanea sarà più facilmente possibile generare nuove risorse per la manutenzione attingendo anche dalla ricchezza prodotta, sia nel settore agricolo, sia nella economia nel suo complesso all'interno dei sistemi locali [TAV. D.1.6].

Il rapporto tra territorio e consistenza delle economie - agricole e non - all'interno dei sistemi locali del Paese è tuttavia fortemente diseguale, non consentendo a tutte le realtà territoriali di poter far fronte con un'azione di responsabilità solidale alle esigenze di governo del territorio.

Dei 164 sistemi locali del lavoro presenti nello scenario nazionale italiano per i quali il potenziale economico locale (agricolo e generale) risulta essere particolarmente esiguo in relazione all'estensione del territorio, ben 140 (l'85% del totale) sono

costituiti esclusivamente da comuni montani ed essi rappresentano oltre la metà dei Sistemi Locali interamente montani.

Altri 31 sistemi locali in crisi nel rapporto tra risorse e territorio sono comunque caratterizzati dalla presenza di comuni montani e solo 7 dei 164 sistemi locali "in crisi" sono estranei all'orizzonte montano. Detto ciò, il tema della manutenzione delle aree abbandonate è una questione di assoluto rilievo nazionale e richiede apporti cospicui di risorse umane.

I costi (umani, prima ancora che economici) della insicurezza territoriale del Paese sono enormi e le vicende di questi giorni mettono sotto gli occhi di tutti lo stato inaccettabile in cui versa il governo del territorio nel nostro Paese.

Il cambiamento climatico è sicuramente responsabile del diverso regime delle precipitazioni e del suo devastante impatto. Ma la perdita di controllo e il *deficit* di manutenzione di una larga fetta del territorio nazionale è causa del dissesto ambientale in misura non minore.

Un terzo del Paese non è più governato dalla produzione e dalle aziende agricole e, se per una parte si è trasformato in suoli urbani impermeabilizzati, che sovraccaricano la rete di deflusso idraulico della pianura imponendo esercizi di regolazione sempre più difficili.

La parte largamente maggiore dello spazio non più presidiato dal governo aziendale dell'agricoltura è invece diventata territorio di puro abbandono: boschi non più governati, pascoli e praterie cespugliate, seminativi inselvaticiti, sentieri e mulattiere invase dalla vegetazione e dal deflusso delle acque e naturalmente fossi e rii non più puliti.

In questo territorio dell'abbandono i processi da contrastare sono ancora più insidiosi perché non sembrerebbe esserci in prima battuta un interlocutore a cui rivolgersi.

La ripresa di una azione diffusa e generalizzata di manutenzione territoriale deve fare i conti per il suo successo con tre questioni cruciali:

- 1) trovare le risorse finanziarie con cui sostenere una azione di manutenzione che non è più un prodotto congiunto (una esternalità positiva) del ciclo di produzione primario;
- 2) trovare le risorse umane ed organizzative con cui sostenere l'azione di manutenzione da finanziare;
- 3) acquisire i titoli di legittimazione su un territorio del quale si sono in larga misura persi anche i riferimenti giuridici.

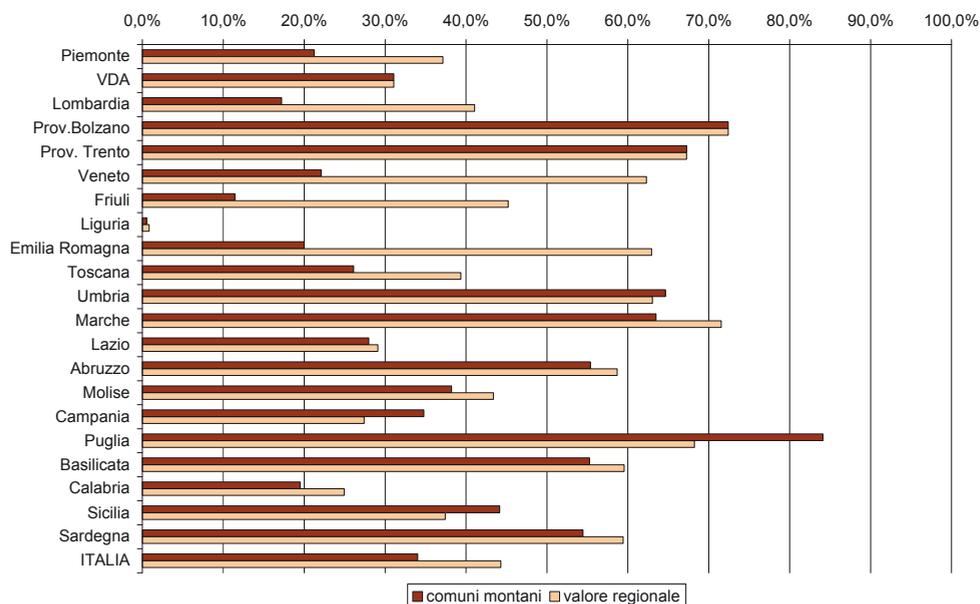
Le tre questioni sono tra loro fortemente interconnesse e solo la positiva soluzione di tutte e tre può dare una risposta convincente. Ci sono però positive sinergie tra le risposte possibili e questo può favorire il successo.

TAB. D.1.1 qualche numero

L'abbandono

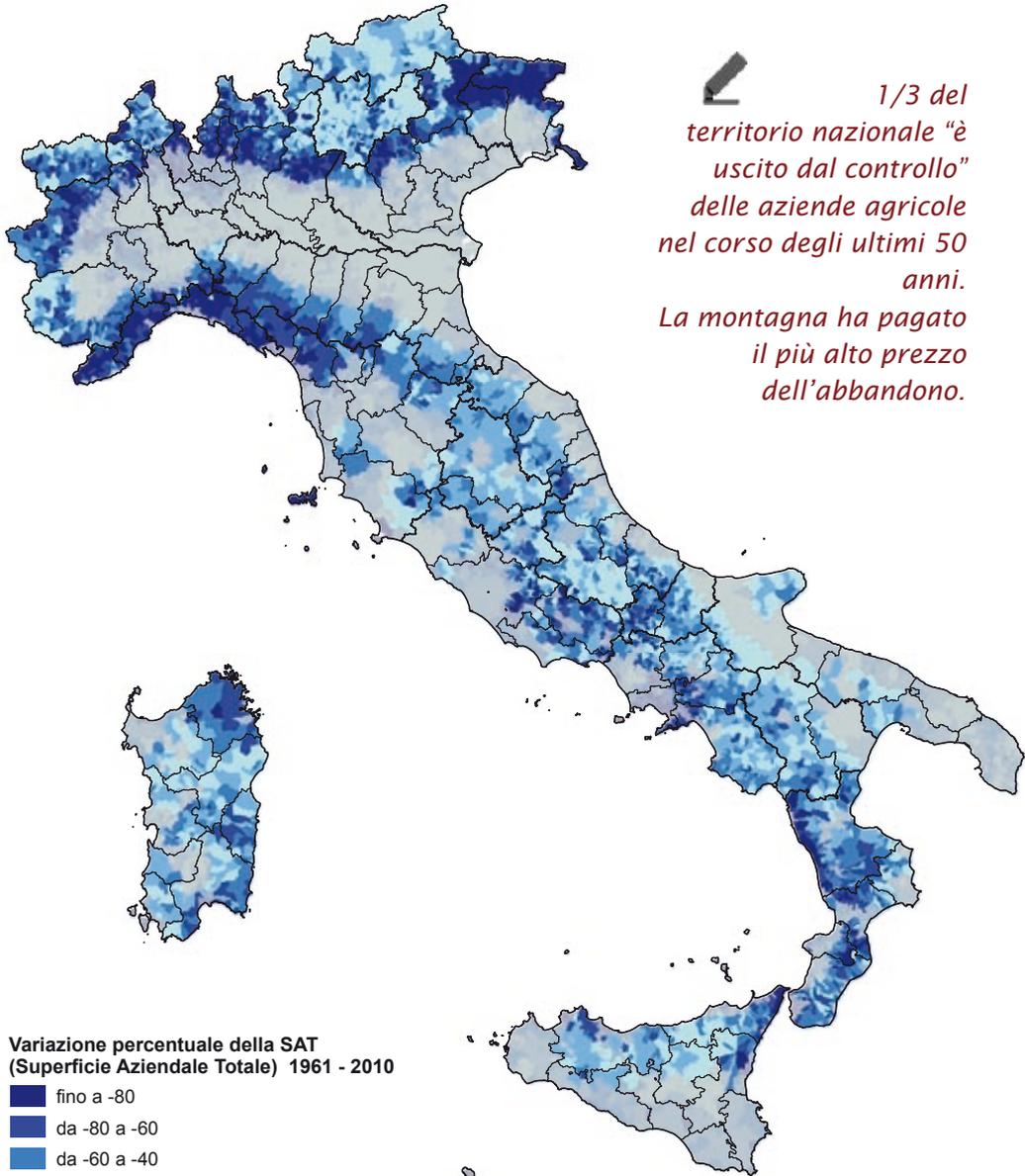
Comuni con riduzione della SAT 1961-2010 inferiore al 35%

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 21,2% | 37,1% |
| VDA | 31,1% | 31,1% |
| Lombardia | 17,2% | 41,1% |
| Prov. Bolzano | 72,4% | 72,4% |
| Prov. Trento | 67,3% | 67,3% |
| Veneto | 22,1% | 62,3% |
| Friuli | 11,4% | 45,2% |
| Liguria | 0,5% | 0,9% |
| Emilia Romagna | 20,0% | 62,9% |
| Toscana | 26,1% | 39,4% |
| Umbria | 64,6% | 63,0% |
| Marche | 63,5% | 71,5% |
| Lazio | 28,0% | 29,1% |
| Abruzzo | 55,4% | 58,7% |
| Molise | 38,2% | 43,4% |
| Campania | 34,8% | 27,4% |
| Puglia | 84,1% | 68,2% |
| Basilicata | 55,3% | 59,5% |
| Calabria | 19,5% | 24,9% |
| Sicilia | 44,2% | 37,4% |
| Sardegna | 54,5% | 59,4% |
| ITALIA | 34,0% | 44,3% |



TAV. D.1.1

L'abbandono



1/3 del territorio nazionale "è uscito dal controllo" delle aziende agricole nel corso degli ultimi 50 anni. La montagna ha pagato il più alto prezzo dell'abbandono.

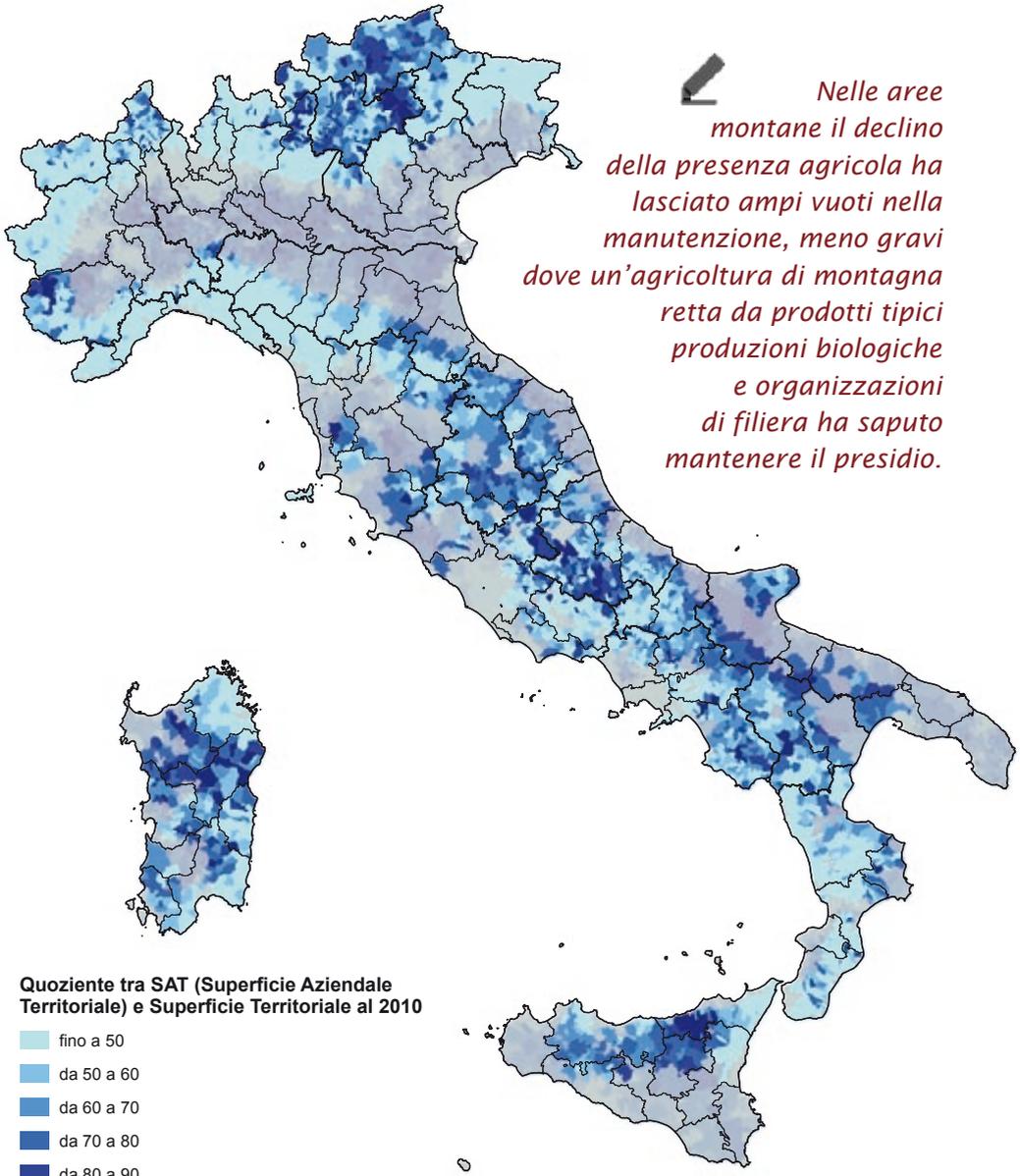
Variazione percentuale della SAT (Superficie Aziendale Totale) 1961 - 2010

- fino a -80
- da -80 a -60
- da -60 a -40
- da -40 a -20
- oltre -20
- Comuni non montani



TAV. D.1.2

Il presidio agricolo

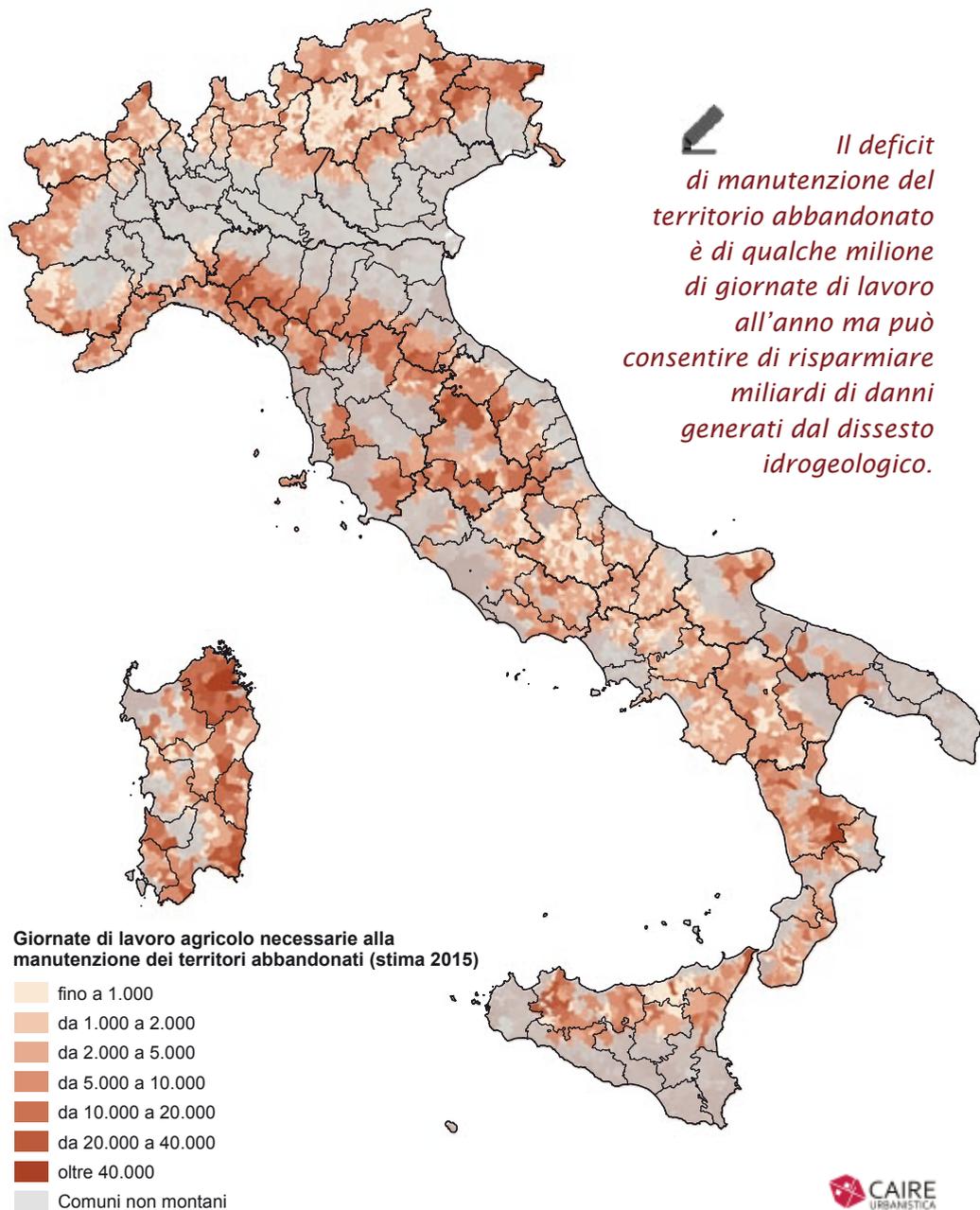


Quoziente tra SAT (Superficie Aziendale Territoriale) e Superficie Territoriale al 2010

- fino a 50
- da 50 a 60
- da 60 a 70
- da 70 a 80
- da 80 a 90
- oltre 90
- Comuni non montani

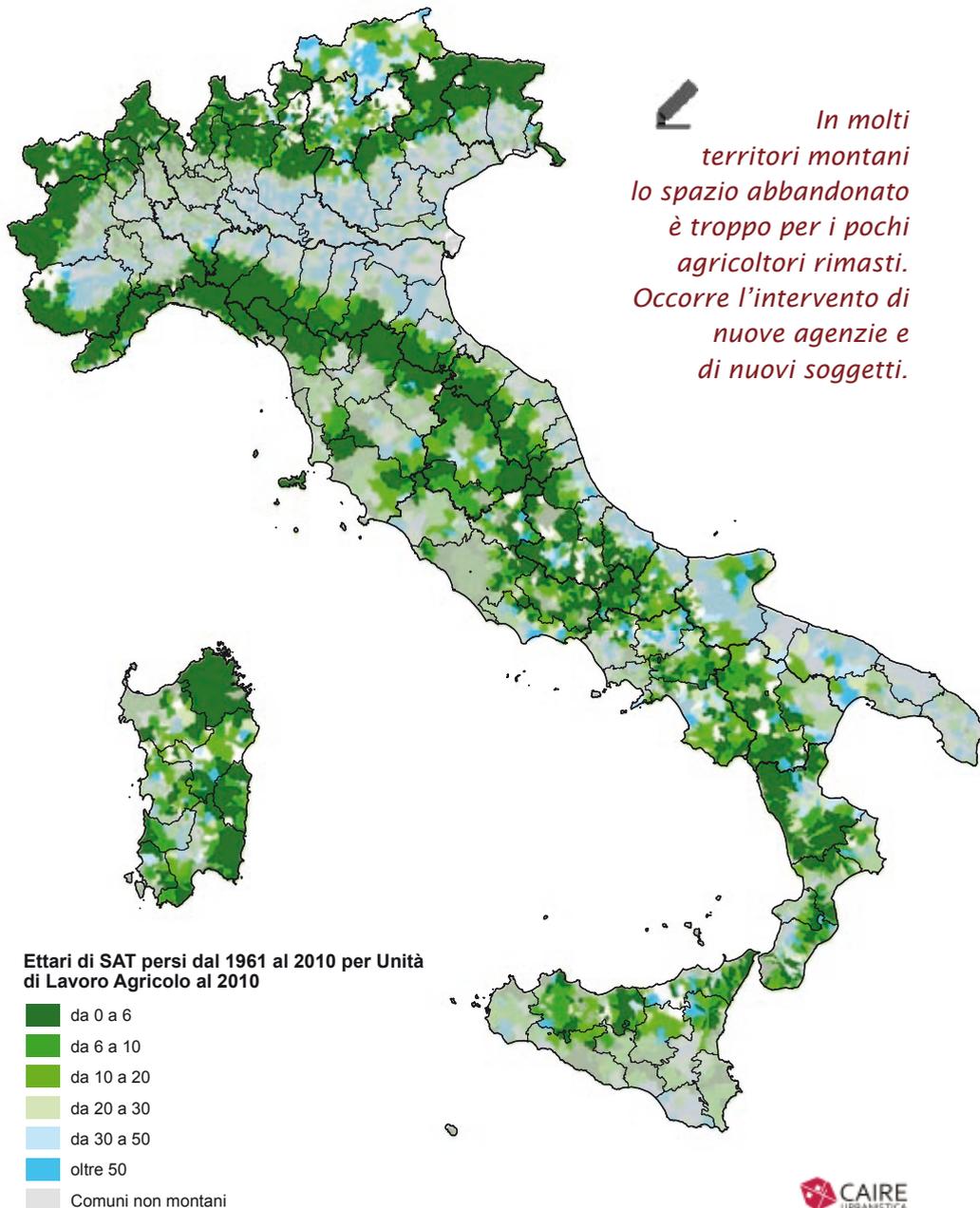
TAV. D.1.3

Il deficit di manutenzione



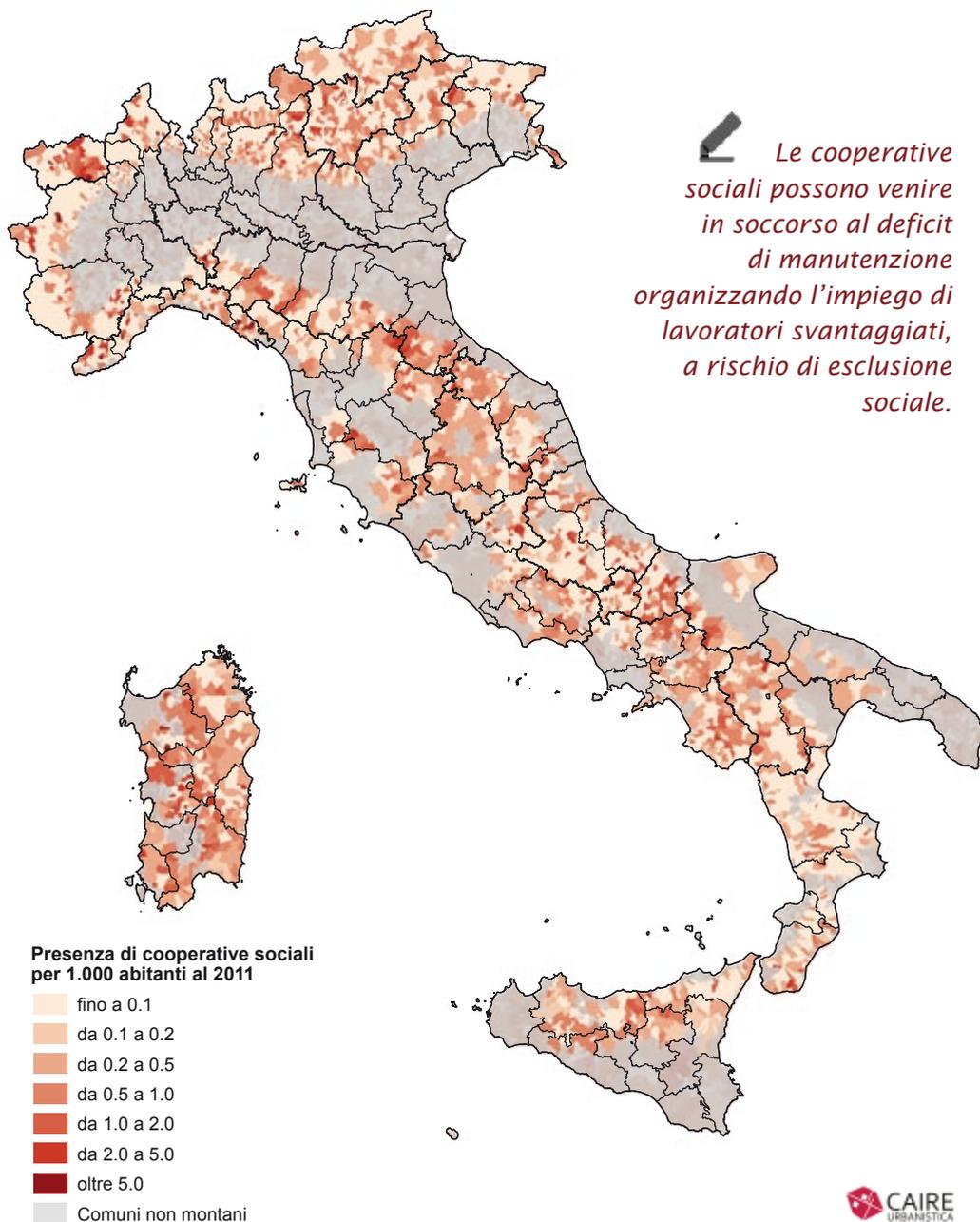
TAV. D.1.4

Il potenziale manutentivo dell'agricoltura



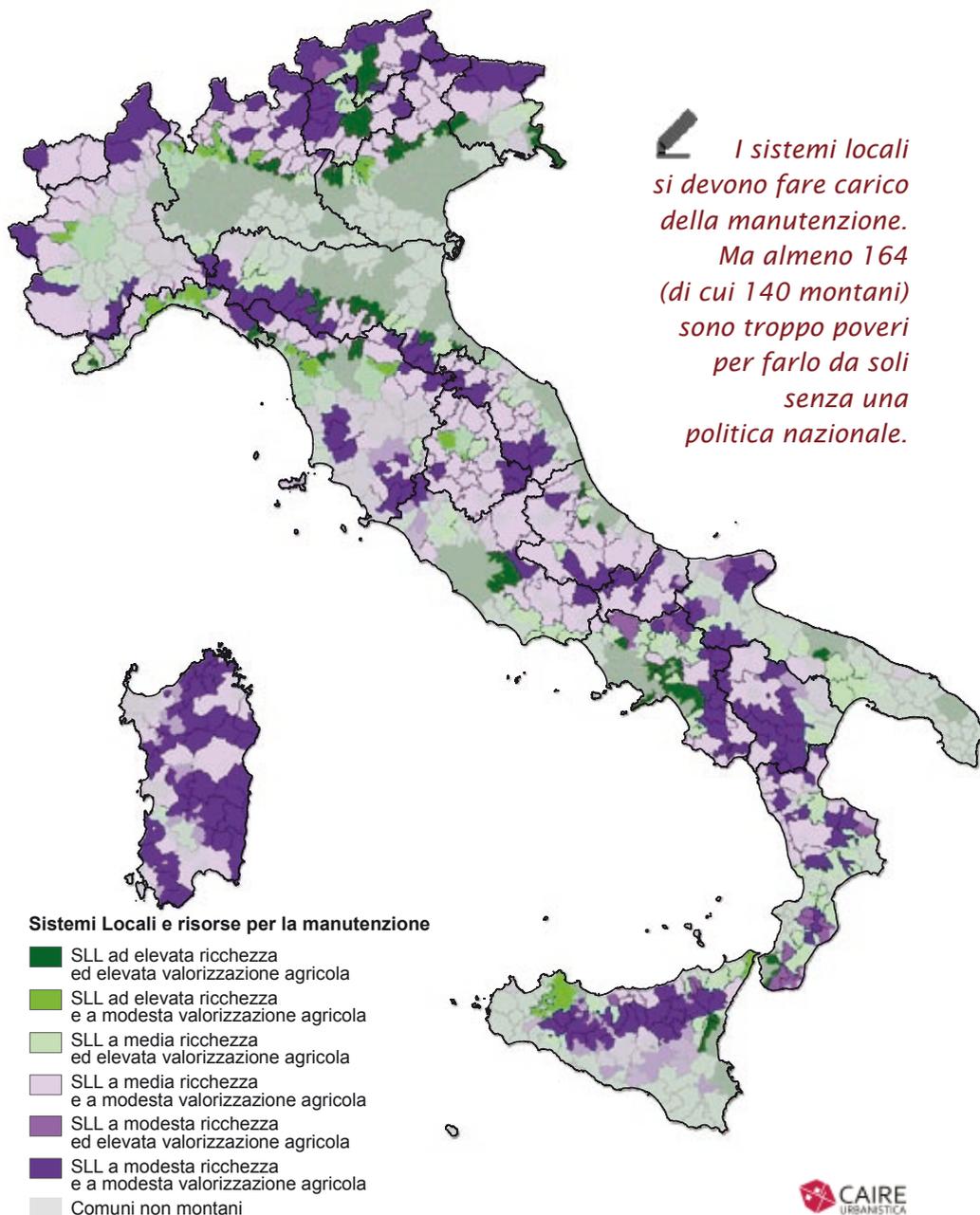
TAV. D.1.5

Il potenziale delle Cooperative Sociali



TAV. D.1.6

Sistemi Locali e risorse per la manutenzione



La conservazione della natura

La montagna italiana rappresenta un contenitore di biodiversità di straordinaria importanza, tanto in ragione della sua eccezionale varietà di ambienti, determinata da una estrema articolazione morfologica che porta orizzonti climatici alpini a stretto contatto con ambienti tipicamente mediterranei, con escursioni climatiche ed altitudinali assai cospicue che si svolgono anche nell'arco di pochi chilometri, quanto per la presenza relativamente contenuta di fattori di pressione antropica legati agli insediamenti e ai conseguenti prelievi di risorse.

Tutto questo pur in presenza di un altissimo grado di antropizzazione storica della più gran parte degli ambienti montani che ha condizionato e segnato l'evoluzione degli habitat, tanto che lo stesso abbandono della presenza umana si presenta sovente come fattore di rischio per la integrità del territorio e per la stessa conservazione della biodiversità. Le politiche di Parco hanno per questo interessato la Montagna con particolare intensità, sin dagli albori della costituzione dei Parchi Nazionali storici, negli anni '20 e '30 del XX secolo, tre su quattro dei quali si collocano appunto in ambiente montano. La stagione di rilancio regionale delle politiche conservazioniste a partire dagli anni '70 e la nuova grande stagione di istituzione di nuovi Parchi Nazionali negli anni '90 hanno largamente esteso la diffusione di questa presenza, confermando una forte focalizzazione

montana delle politiche conservazioniste e realizzando un sistema di aree che presenta significativi elementi di continuità lungo lo snodarsi della catena alpina e di quella appenninica.

Ad oggi sono complessivamente interessati dalla delimitazione come aree protette nell'elenco nazionale oltre 3,163 milioni di ettari (all'incirca il 10% della estensione complessiva della nazione), compresi in 870 aree. I 23 Parchi Nazionali salvaguardano direttamente oltre 1,5 milioni di ettari (il 5% del territorio nazionale). A essi si aggiungono 27 aree marine protette, 147 riserve naturali statali, 3 altre aree protette di carattere nazionale, 134 parchi naturali regionali, 365 riserve naturali regionali e altre 171 aree protette regionali. Nel territorio montano ricadono circa 7,3 milioni di ettari delle aree protette (il 78% del totale nazionale) e, in particolare, 2 milioni 700 ha di aree comprese in Parchi Nazionali (il 78 % del totale nazionale) [TAV. D.2.1].

È dunque facilmente comprensibile come per il territorio della montagna il rapporto con le politiche di conservazione della natura si ponga come questione di particolare rilievo, oggetto di un confronto istituzionale e sociale tra gli enti gestori e gli enti locali della montagna che non di rado ha assunto i caratteri del conflitto, trovando altre volte invece (e sempre più frequentemente, a dire il vero) profonde ragioni di condivisione di azioni programmatiche e gestionali volte nella direzione della ricerca di un equilibrio e di una integrazione compiuta tra comunità e parchi.

Ricerca talvolta sostenuta da azioni programmatiche di rilievo nazionale e internazionale: si può citare al riguardo il tentativo del Progetto Appennino Parco d'Europa – APE del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - MATTM e, più recentemente il Programma *Man & Biosphere* – MAB dell'UNESCO. Altre volte invece malamente intercettata dalla applicazione disattenta o accademica di politiche promosse da organismi sopranazionali alla cui formazione le culture amministrative (ma forse anche quelle scientifiche) del nostro Paese hanno portato poco o punto contribuito, con conseguenti difficoltà in sede di implementazione. È il caso, innanzitutto, della politica comunitaria per la istituzione della rete europea Natura 2000, con la individuazione dei Siti di Interesse Comunitario – SIC per l'applicazione della direttiva "Habitat" e delle Zone di Protezione Speciale – ZPS per l'applicazione della direttiva "Uccelli", ma si potrebbe richiamare anche il tema della applicazione alle aree protette del nostro Paese della classificazione IUCN e il dibattito che ne è seguito. Resta l'evidenza di una strettissima compenetrazione tra la vita dei comuni montani e le politiche di conservazione: interessato dalla presenza sul proprio territorio di aree delimitate come Aree Protette è oggi il 42,3% dei comuni montani, contro una media nazionale del 36,2%.

Ancora più esteso il campo interessato dalle politiche della rete Natura 2000 e ancor più ampio il divario tra il contributo che ad esse viene recato dalla Montagna rispetto a quello espresso dal resto del Paese. I comuni montani che hanno parti del proprio territorio comprese in aree SIC o ZPS sono infatti il 67,2% del totale contro una media del 54,6% per la generalità del Paese [TAV. D.2.2].

La distribuzione regionale delle politiche di conservazione della natura e il suo impatto sul territorio montano presenta caratteri di una certa uniformità, in un *range* che, in relazione alla diffusione delle Aree Protette, varia per il territorio montano tra un minimo del 17,1% della regione Molise e un massimo del 72,4% della regione Toscana, essendo tuttavia attestato tra il 30% e il 40% dei comuni nella stragrande maggioranza delle realtà regionali, con accentuazioni in Sicilia, Puglia, Campania e Basilicata. Per la generalità dei comuni il *range* di variazione parte da un minimo attorno al 15% (14,9% in Sardegna ma anche 15,4% in Molise e 15,7% in Veneto) e una punta massima del 63,4% in Basilicata. Anche per la generalità dei territori oltre la metà delle regioni, soprattutto nell'area centro settentrionale si colloca attorno al 40-50% dei comuni.

Ancora più uniforme la distribuzione territoriali delle politiche per la realizzazione della rete Natura 2000: qui il *range* di variabilità della incidenza della politica sui comuni delle diverse realtà regionali è più ridotto, tra un limite inferiore più elevato, quello della regione Lombardia pari al 43,3%, e un limite superiore che la regione Molise propone al 93,5%; questo per quanto riguarda i soli comuni montani. Distribuzione che si ripropone quasi identicamente per quanto riguarda la generalità dei comuni, muovendosi in questo caso tra un minimo del 33,7% della regione Lombardia ed un massimo del 92,6% della regione Molise, fanalino di coda per la presenza di Aree Protette nazionali e regionali ma, forse anche un po' paradossalmente, punta più avanzata del dispiegamento delle politiche di conservazione di matrice europea.

Anche per SIC e ZPS la distribuzione entro questo (più ridotto) intervallo mostra punti di addensamento significativo. Soffermandoci sui soli comuni montani si può rilevare come ben 14 realtà regionali coprano la fascia superiore di questa distribuzione, attestandosi tra il 70% e il 90%; cinque regioni (Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Calabria e Sardegna) si collocano nella fascia compresa tra il 50% e il 70%; due regioni, Piemonte e Lombardia, vedono solo una minoranza dei comuni montani (comunque superiore al 40%) interessata dalla rete Natura 2000.

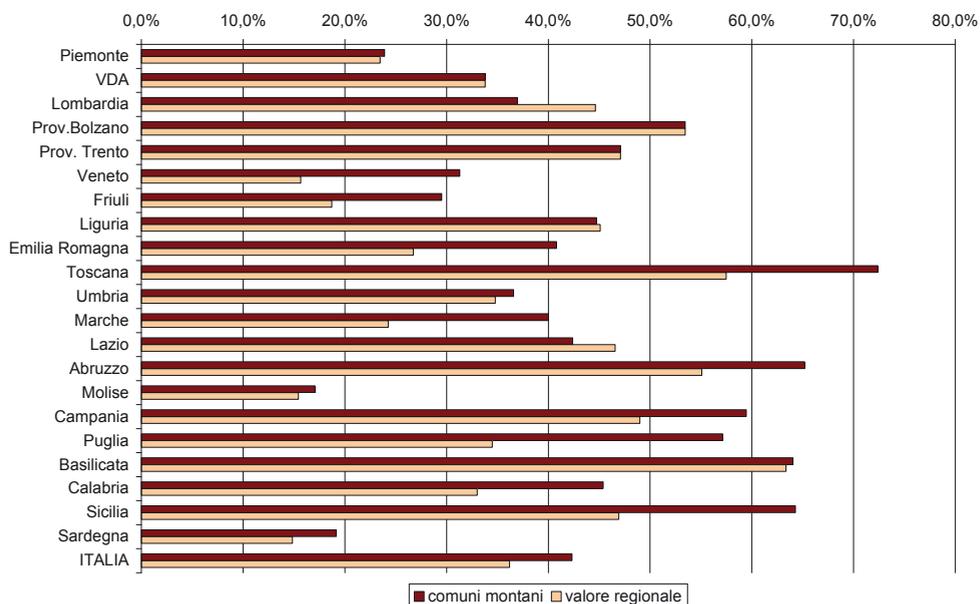
Una configurazione territoriale delle politiche per la conservazione che può essere quindi considerata ormai matura ed ampiamente diffusa e che interessa l'intero quadro territoriale della Nazione trovando nella montagna peculiari ragioni di intensità.

Intensità a cui dovrà corrispondere, in un orizzonte strategico che si proponga di diventare altrettanto maturo, il consolidamento di una *governance* territoriale delle politiche davvero integrata e sinergica. Una *governance* che sappia portare a sistema le opportunità e le sollecitazioni che una attenta ed efficace politica di conservazione può offrire alla visibilità ed alla fruibilità sostenibile del territorio montano, con la capacità di questo di interiorizzare e rielaborare i profili della sostenibilità ambientale nell'abito mentale e nei comportamenti condivisi delle comunità locali.

Le aree protette

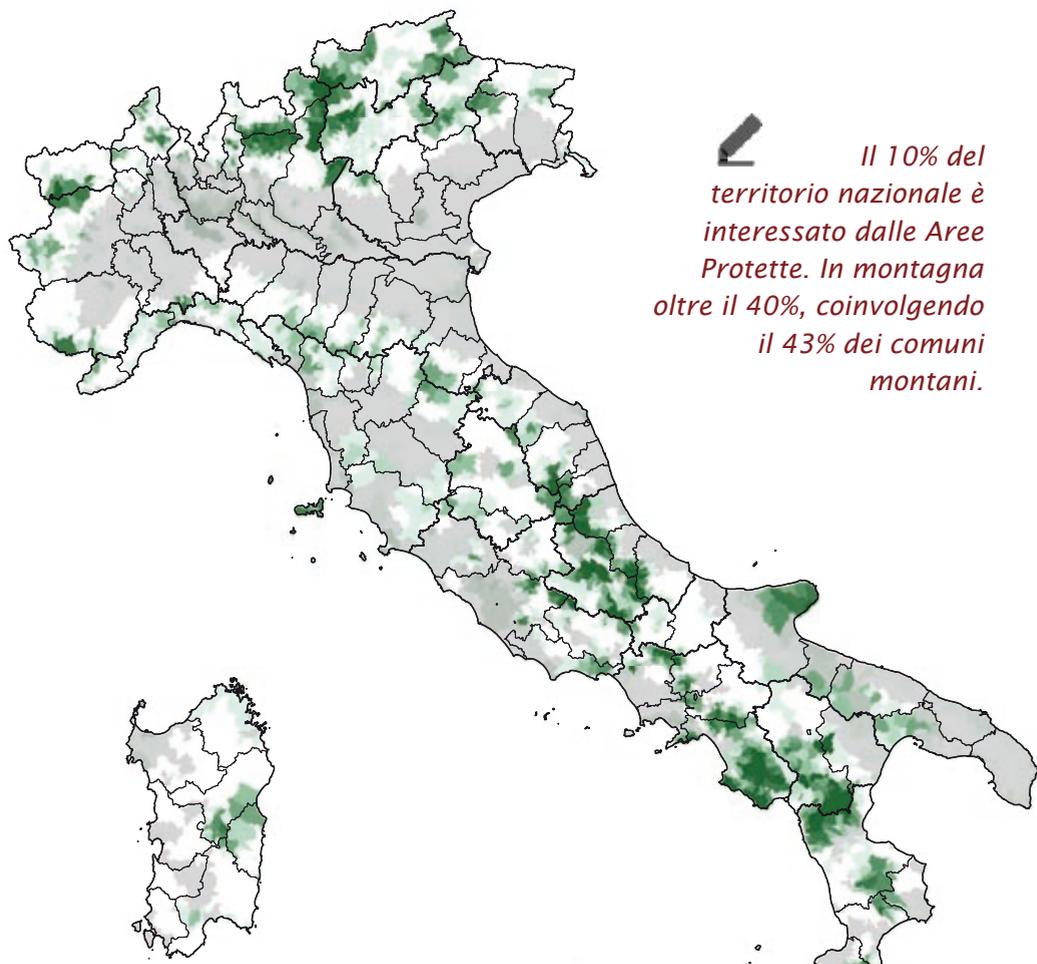
Comuni interessati dalle aree protette

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 23,9% | 23,5% |
| VDA | 33,8% | 33,8% |
| Lombardia | 37,0% | 44,6% |
| Prov.Bolzano | 53,4% | 53,4% |
| Prov. Trento | 47,1% | 47,1% |
| Veneto | 31,3% | 15,7% |
| Friuli | 29,5% | 18,7% |
| Liguria | 44,7% | 45,1% |
| Emilia Romagna | 40,8% | 26,7% |
| Toscana | 72,4% | 57,5% |
| Umbria | 36,6% | 34,8% |
| Marche | 40,0% | 24,3% |
| Lazio | 42,4% | 46,6% |
| Abruzzo | 65,2% | 55,1% |
| Molise | 17,1% | 15,4% |
| Campania | 59,5% | 49,0% |
| Puglia | 57,1% | 34,5% |
| Basilicata | 64,0% | 63,4% |
| Calabria | 45,4% | 33,0% |
| Sicilia | 64,3% | 46,9% |
| Sardegna | 19,1% | 14,9% |
| ITALIA | 42,3% | 36,2% |



TAV. D.2.1

I Parchi e le Riserve Naturali



Il 10% del territorio nazionale è interessato dalle Aree Protette. In montagna oltre il 40%, coinvolgendo il 43% dei comuni montani.

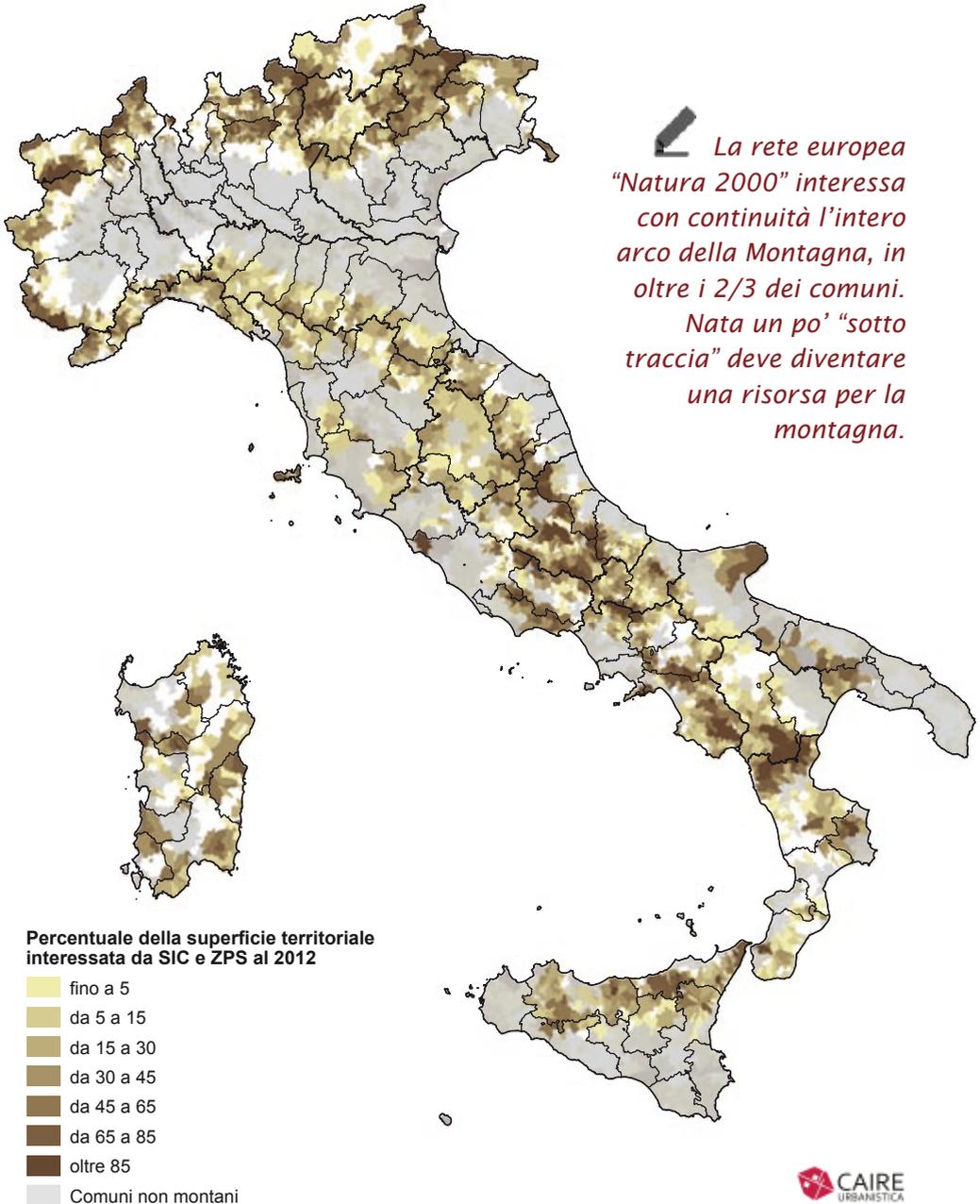
Percentuale della superficie territoriale interessata da aree protette (parchi e riserve nazionali e regionali) al 2012

- fin a 10
- da 10 a 20
- da 20 a 30
- da 30 a 50
- da 50 a 65
- da 65 a 85
- oltre 85
- Comuni non montani



TAV. D.2.2

I SIC e le ZPS





Lo sviluppo rurale

Il territorio della montagna italiana presenta diffusamente caratteri di una ruralità profonda, rispondendo con tutta evidenza alla condizione più rilevante per l'individuazione delle aree rurali secondo i canoni delle organizzazioni internazionali (l'OCSE, innanzitutto) che è – in termini quantitativi – quella di una contenuta densità dell'insediamento umano e – qualitativamente – quello della sua dispersione in centri abitati singolarmente di modesta entità e in insediamenti sparsi.

Questo stesso criterio della densità insediativa è quello che è stato ripreso e generalizzato, con gli adattamenti del caso, dall'Unione Europea nell'ultimo scorcio del XX secolo e, con particolare enfasi, con la conferenza di Cork del novembre 1996, per rilanciare una nuova attenzione europea alla dimensione rurale sino a farne – con le politiche di sviluppo rurale, appunto – il secondo pilastro della Politica Agricola Comune.

Un criterio che, opportunamente, porta in primo piano la connotazione ormai non più "semplicemente" agricola delle campagne e delle montagne europee ed italiane, delineando il panorama di una realtà rurale che mantiene legami organici e identitari con il ciclo di produzione primaria ma conosce processi di differenziazione delle attività economiche presenti e delle motivazioni con cui si conferma e si rinnova la presenza di nuove generazioni di popolazione rurale.

Il connotato rurale della montagna è reso con piena evidenza dalla sua collocazione rispetto alla caratterizzazione del territorio prodotta dalle politiche europee di sviluppo rurale con la zonizzazione di supporto ai Programmi di Sviluppo Rurale (PSR).

La zonizzazione propone 4 ambiti caratterizzati rispettivamente come poli urbani, aree di agricoltura specializzata ed intensiva, aree intermedie e, appunto, aree rurali con problemi di sviluppo sulle quali si focalizza con particolare intensità l'azione delle politiche di sviluppo rurale anche nella loro connotazione più orientata alla promozione "dal basso" di strategie di sviluppo locale nella tradizione dei programmi LEADER, rivisitati e generalizzati nella stagione di programmazione dei fondi comunitari oggi in avvio nella formulazione del modello di "*Community Lead Local Development*".

La zonizzazione dei PSR predisposta e utilizzata per la stagione 2007-2013 – la zonizzazione definitiva della stagione di programmazione 2014-2020 non è stata ancora ufficializzata, in pendenza della definitiva approvazione dei PSR, collocava nella fascia D, quella appunto delle "aree rurali con problemi di sviluppo", 2.749 comuni, dei quali ben 2.526 (il 92%) erano comuni montani [TAV. D.3.1].

I comuni montani individuati come *target* preferenziale delle politiche di sviluppo rurale rappresentavano il 60,1% dei comuni montani con una articolazione regionale significativa che, nelle regioni del centro nord, vede una individuazione operata quasi esclusivamente entro il territorio montano e per le regioni del Mezzogiorno vede invece la presenza tra le aree rurali con problemi di sviluppo anche di una quota, minoritaria ma significativa, di comuni non montani.

L'individuazione operata dai PSR caratterizza come aree rurali con problemi di sviluppo la totalità dei comuni montani delle regioni Valle d'Aosta e Basilicata e la pressoché totalità dei comuni montani delle Province Autonome di Bolzano e Trento (ad esclusione dei soli comuni capoluoghi che anche essi hanno la caratterizzazione montana) e delle regioni Molise e Sardegna.

Oltre la media nazionale, che vede il 60% di comuni montani classificati come "rurali con problemi di sviluppo", si collocano ancora le regioni Piemonte, Veneto, Abruzzo, Puglia e Sicilia, mentre poco al di sotto della media sono Friuli, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Campania e Calabria.

La regione per la quale l'individuazione delle aree rurali meno si sovrappone al contesto montano è la Lombardia, dove solo il 15,6% dei comuni montani è identificato tra le aree rurali con problemi di sviluppo.

Tra gli strumenti più rilevanti per l'implementazione delle politiche di sviluppo rurale integrato si collocano sicuramente i GAL, Gruppi di Azione Locale appositamente costituiti come *partnership* pubblico-private per identificare ed animare politiche di sviluppo rurale integrato.

Politiche particolarmente focalizzate e calibrate sui caratteri peculiari di ciascun contesto che il GAL è chiamato per l'appunto ad identificare in termini di fabbisogni

e di risposte, a comporre entro una strategia coerente, a sostenere con le proprie azioni.

Oggi, quando ci troviamo in una fase di transizione tra la conclusione della rendicontazione del precedente settennio di programmazione e l'avvio, con la approvazione dei PSR e la selezione delle candidature, del nuovo settennio, sono presenti sul territorio nazionale italiano 192 GAL la cui operatività interessa il territorio di 4.612 comuni dei quali ben 3.304 (il 71%) sono comuni montani [TAV. D.3.2].

Per molte regioni, tanto al centro-nord che nel Mezzogiorno, l'area di operatività dei GAL si sovrappone completamente al territorio montano ricomprendendone tutti i comuni: è così per Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia e Basilicata. Ad una copertura pressoché integrale (oltre il 90% dei comuni montani ricompresi nell'area di operatività dei GAL) si avvicinano anche Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Molise e Sardegna. Leggermente inferiore, ma sempre largamente maggioritaria la copertura di Liguria, Campania, Calabria e Sicilia.

Spiccano invece per una copertura territoriale decisamente modesta, indice evidentemente di una diversa impostazione delle politiche di sviluppo rurale da parte delle rispettive Regioni, il Lazio, dove ad essere interessato dai GAL è solo il 25,9% dei comuni montani e, in modo ancor più accentuato, le due Province Autonome di Bolzano (15,5%) e Trento (6,3%).

Naturalmente la diffusione territoriale dei GAL è solo un primo indizio del rilievo che le politiche di sviluppo rurale assumono nelle diverse realtà regionali e del contributo che esse possono apportare ad un sentiero di sviluppo equilibrato ed integrato per il territorio montano del Paese.

Per cogliere più efficacemente la portata e il successo delle politiche di sviluppo rurale e per apprendere anche dagli insuccessi come procedere con più efficacia occorrerà, come per ogni altra politica territoriale e di sviluppo, entrare nel merito della implementazione e della attuazione, costruire e consolidare indicatori di efficacia e di risultato, raccogliere le valutazioni degli attori istituzionali e sociali che ne sono stati protagonisti e destinatari.

Un obiettivo ambizioso ed un percorso complesso che qui può essere soltanto prefigurato, attingendo al sistema di monitoraggio delle politiche di sviluppo rurale per descrivere intanto quale è stato sin qui il livello di effettiva implementazione delle politiche gestite attraverso il Programma LEADER+ nelle diverse regioni [TAV D.3.3].

A questo riguardo deve intanto essere rilevato che le diverse regioni italiane hanno dato un peso abbastanza diversificato alle azioni affidate all'Asse 4 - LEADER+ dei propri PSR nel settennio 2007-2013. Molte regioni si sono attenute infatti al limite minimo del 5% sul totale delle risorse pubbliche programmate attraverso i PSR, limite fissato in sede di Regolamento comunitario, rischiando anzi, a consuntivo, con la contabilizzazione dei provvedimenti integrativi succedutisi nel periodo

di programmazione, di scendere anche sotto questa soglia: è così per il Molise, la Campania, la Lombardia, l'Emilia Romagna e l'Abruzzo.

Altre regioni hanno invece deciso di dare molto rilievo alle azioni di sviluppo rurale integrato promosse e realizzate attraverso LEADER+, sino a raggiungere il 15,7% del totale delle risorse programmate dal PSR in Liguria (regione nella quale, in verità, il peso dell'agricoltura sulla economia delle aree rurali è particolarmente contenuto, salvo eccezioni locali) o il 15,9% in Puglia (dove invece il peso dell'agricoltura nella economia delle zone rurali è davvero rilevante). Anche la Sardegna (10,7%) le Marche (9,7%), la Toscana (8,1%) e, al nord, il Veneto (8,7%) hanno investito molto sulla strategia LEADER+.

Non sempre questa decisione è stata poi sostenuta da una capacità di implementazione della politica che le ha tenuto il passo. Tra le regioni che molto hanno creduto in LEADER+ solo la Toscana ha una punta di attuazione della spesa effettivamente realizzata (al 31 dicembre 2014) pari all'82,2% delle somme destinate. Le altre regioni con le migliori *performances* di spesa come la Lombardia (73,2%) e il Lazio (75,0%) avevano affidato a LEADER risorse in linea con i minimi comunitari. Di nuovo in rilievo la Puglia che presenta un livello di attuazione della spesa più ridotto (65,3%) ma decisamente significativo rispetto al rilievo relativo e assoluto (oltre 250 milioni di euro) delle risorse affidate al programma. *Performances* analoghe anche per Liguria (61,0%) e Veneto (56,2%).

Più in crisi l'avanzamento del programma LEADER+ nelle altre 14 realtà regionali dove l'avanzamento della spesa a un anno dalla conclusione del periodo di programmazione non ha raggiunto per questo programma neppure il 50% del totale. Ci sono vicine le Province Autonome di Bolzano e Trento, le Regioni Emilia Romagna, Piemonte, e Calabria. Più lontane le altre per le quali si delinea un esito del tutto fallimentare della politica, con un livello di avanzamento della spesa che non arriva nemmeno ad 1/5 del programmato per Valle D'Aosta e Abruzzo e lo supera appena per la Sardegna.

Sempre facendo ricorso alla stessa fonte, cioè al sistema di monitoraggio della attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale accessibile attraverso Rete Rurale, pare qui utile proporre un altro indicatore riguardo a politiche (più strettamente agricole in questo caso) che interessano per particolare rilievo il territorio montano. È il caso del pagamento attraverso il PSR della indennità compensativa per le aziende agricole operanti all'interno delle aree svantaggiate (quelle a cui si è fatto riferimento nel paragrafo A.1 e che sono rappresentate dalla tavola A.1.3).

Si è qui deciso di rappresentare il rapporto tra l'ammontare della spesa programmata nei PSR delle diverse regioni italiane nel periodo 2007-2013 e l'estensione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU, alla quale il pagamento è commisurato) per cogliere il rilievo che nelle diverse realtà assume questa politica.

Politica che per un verso ha il vantaggio di una estrema facilità di attuazione (gli unici titoli necessari sono la qualifica di agricoltore e il possesso di SAU entro comuni o porzioni di comuni individuate come aree svantaggiate) e infatti il livello di

attuazione della misura - per l'intero Paese e sempre al 31 dicembre 2014 - è pari al 98,22% del programmato, contro un livello medio dell'80,81%); politica che, di contro, ha come limite quello di rappresentare un incentivo modesto al mantenimento della conduzione agricola in queste aree senza richiedere alcun "corrispettivo" in termini di cura del territorio e conservazione dei beni comuni.

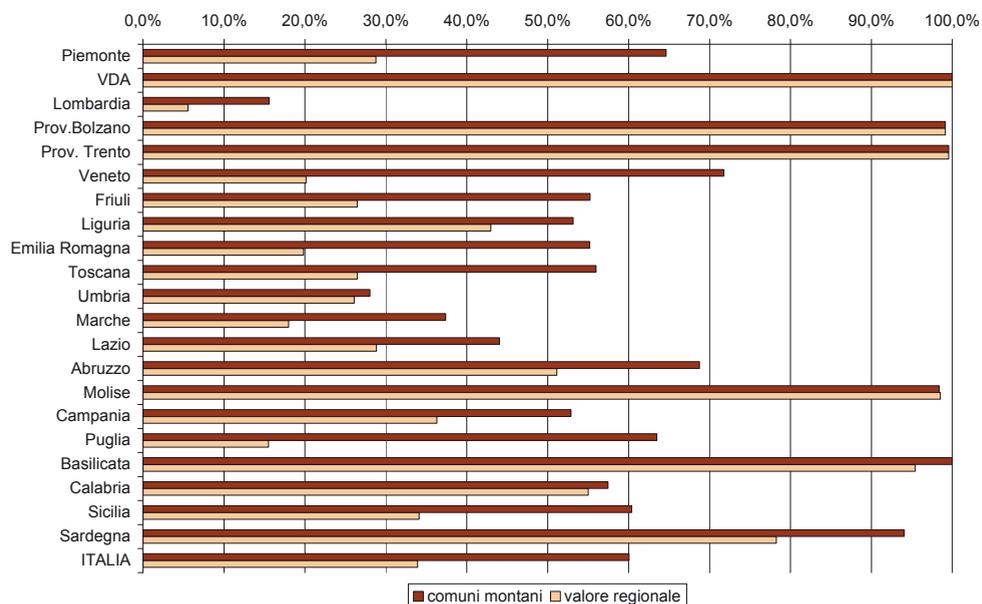
Le differenze nelle scelte regionali sono rese con evidenza dalla rappresentazione cartografica [TAV. D.3.4] che da conto di un maggiore rilievo della politica nell'arco alpino (Piemonte escluso) oltre che in Liguria e in Campania, ma segnala anche, con grande evidenza, discontinuità territoriali nell'applicazione della misura che ne indeboliscono ulteriormente l'efficacia.

TAB. D.3.1 qualche numero

I Piani di Sviluppo Rurali

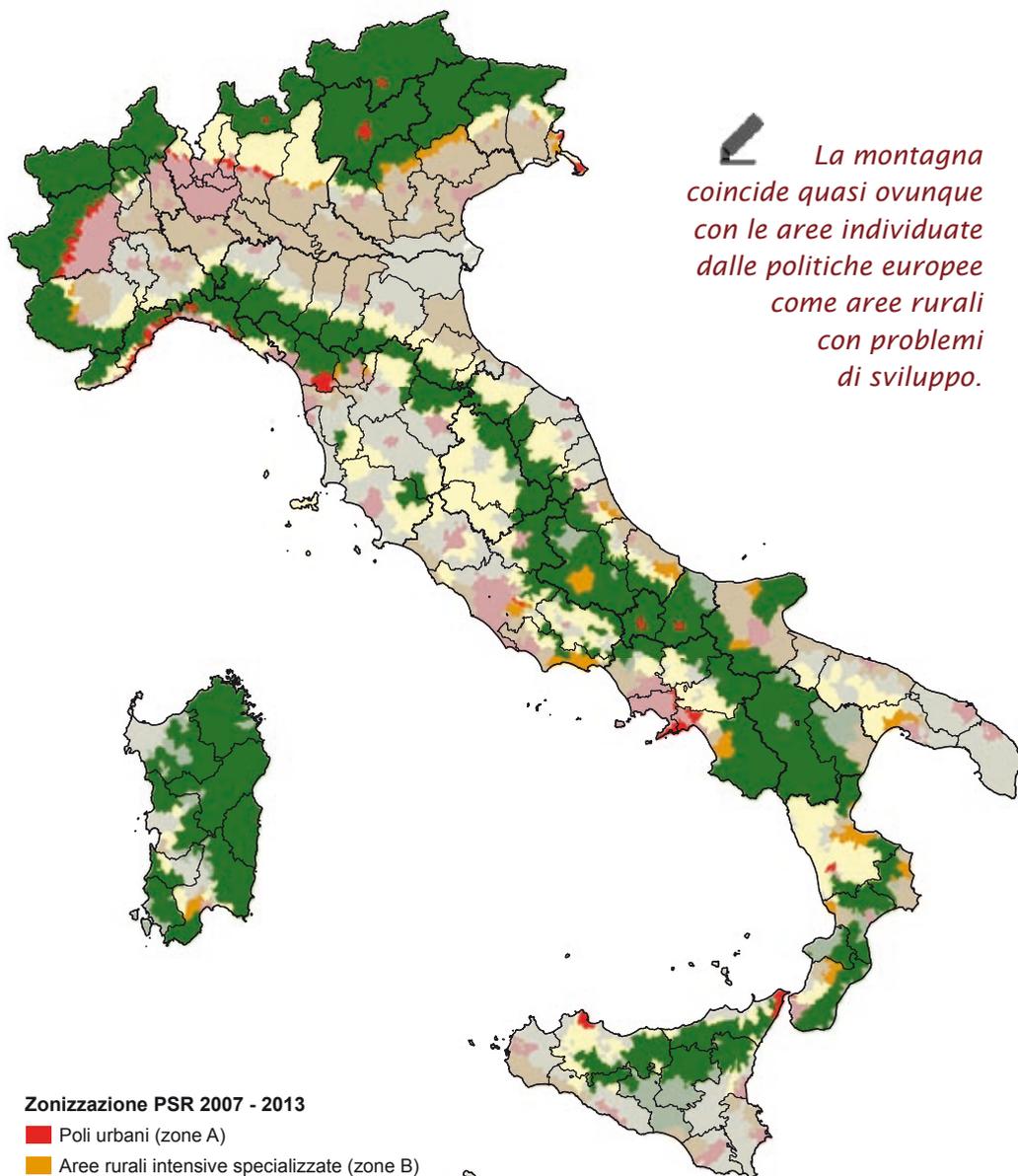
Comuni individuati come aree rurali con problemi di sviluppo

| | % montagna | % generale |
|----------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 64,6% | 28,8% |
| VDA | 100,0% | 100,0% |
| Lombardia | 15,6% | 5,6% |
| Prov. Bolzano | 99,1% | 99,1% |
| Prov. Trento | 99,6% | 99,6% |
| Veneto | 71,8% | 20,1% |
| Friuli | 55,2% | 26,5% |
| Liguria | 53,2% | 43,0% |
| Emilia Romagna | 55,2% | 19,8% |
| Toscana | 56,0% | 26,5% |
| Umbria | 28,0% | 26,1% |
| Marche | 37,4% | 18,0% |
| Lazio | 44,0% | 28,8% |
| Abruzzo | 68,8% | 51,1% |
| Molise | 98,4% | 98,5% |
| Campania | 52,9% | 36,3% |
| Puglia | 63,5% | 15,5% |
| Basilicata | 100,0% | 95,4% |
| Calabria | 57,4% | 55,0% |
| Sicilia | 60,4% | 34,1% |
| Sardegna | 94,0% | 78,2% |
| ITALIA | 60,1% | 33,9% |



TAV. D.3.1

I Piani di Sviluppo Rurali



La montagna coincide quasi ovunque con le aree individuate dalle politiche europee come aree rurali con problemi di sviluppo.

Zonizzazione PSR 2007 - 2013

- Poli urbani (zone A)
- Aree rurali intensive specializzate (zone B)
- Aree rurali intermedie (zone C)
- Aree rurali con problemi di sviluppo (zone D)
- Comuni non montani

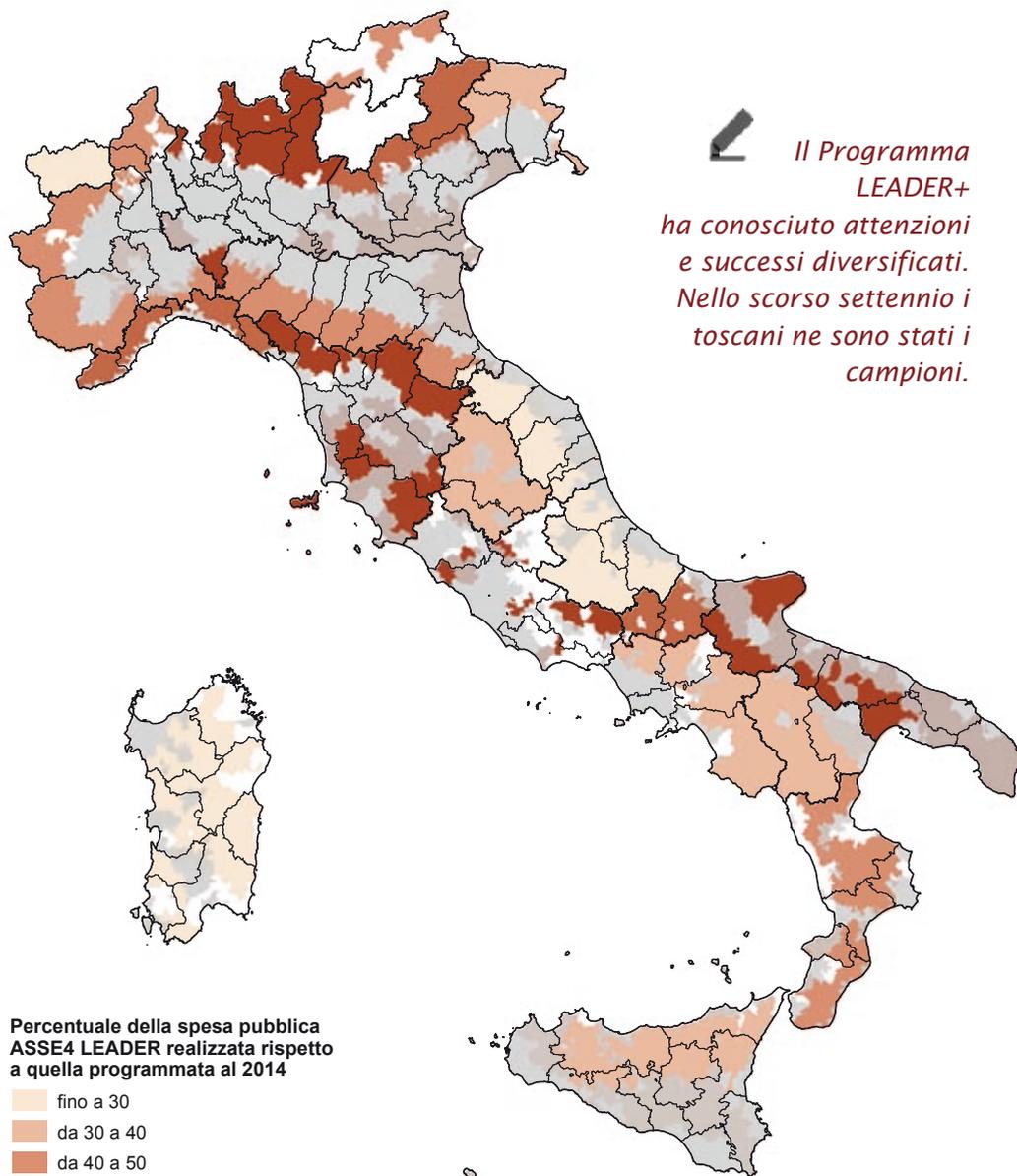
TAV. D.3.2

I GAL



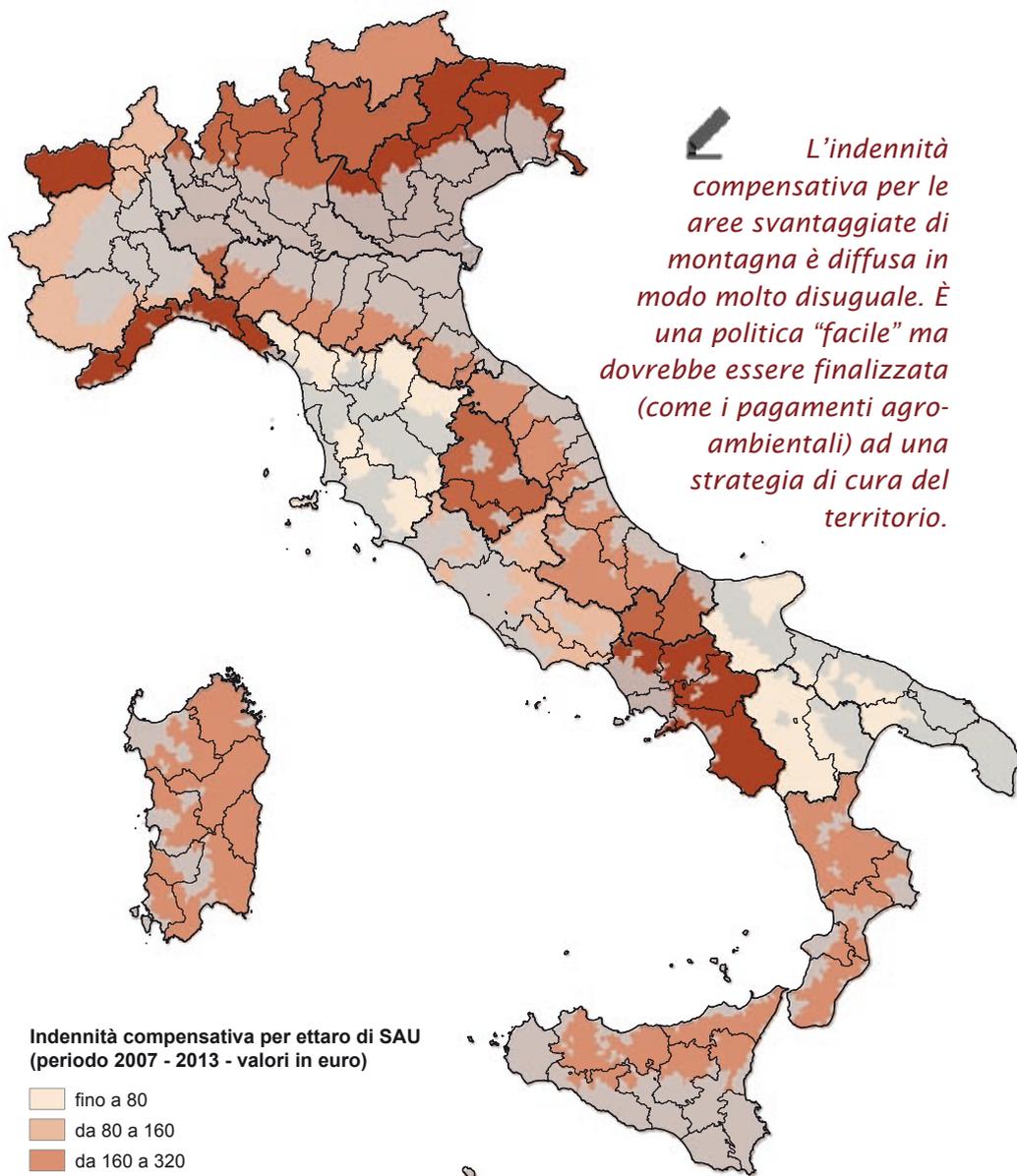
TAV. D.3.3

II LEADER +



TAV. D.3.4

L'indennità compensativa



E.1

Indagine campionaria tra i sindaci dei comuni montani

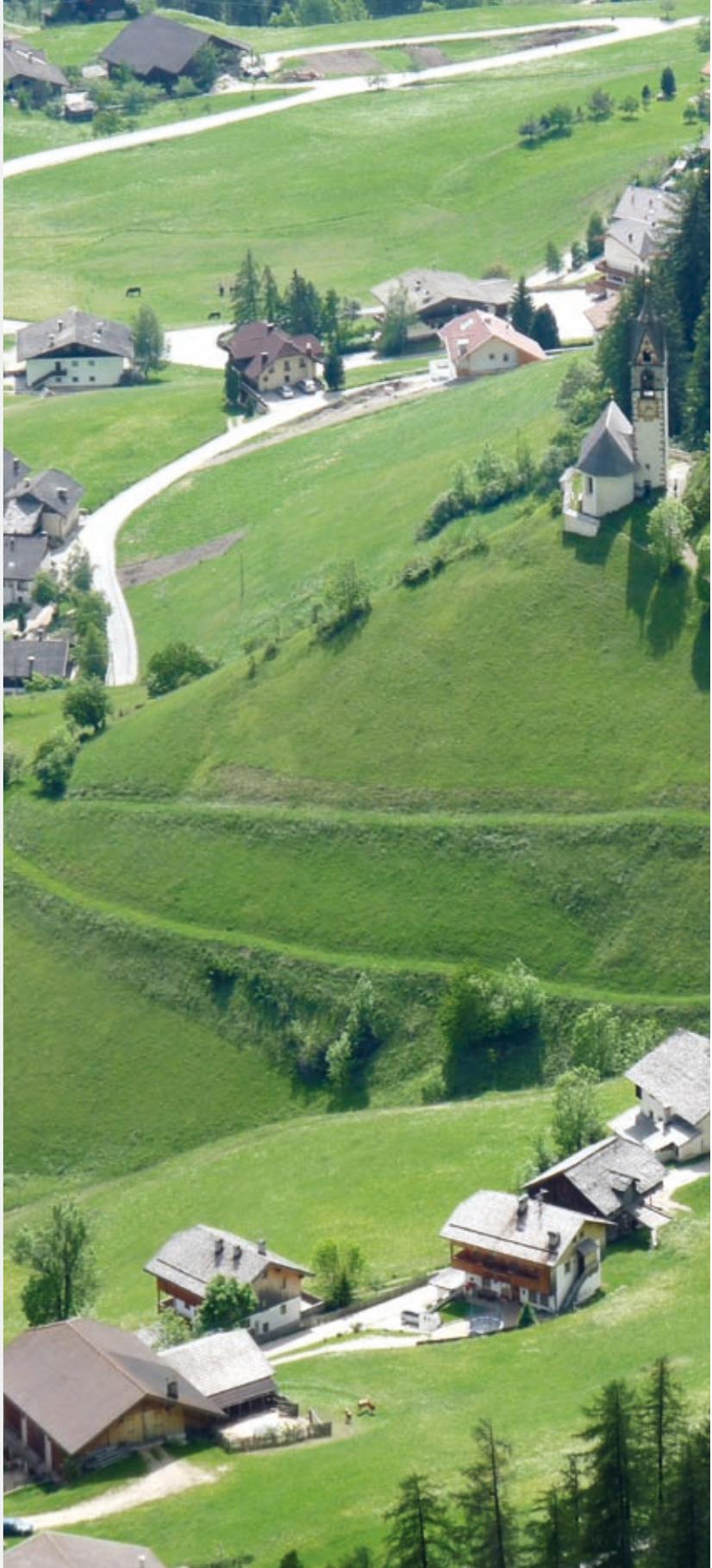
- 1 Il campione
- 2 Identità locale e qualità della vita nei comuni montani
- 3 Economia, vocazioni e prospettive di sviluppo
- 4 Energia e sostenibilità ambientale nei comuni montani
- 5 L'interazione e la collaborazione tra le Istituzioni
- 6 La finanza locale
- 7 Dotazioni, priorità e bisogni del territorio

E.2

Le interviste in profondità

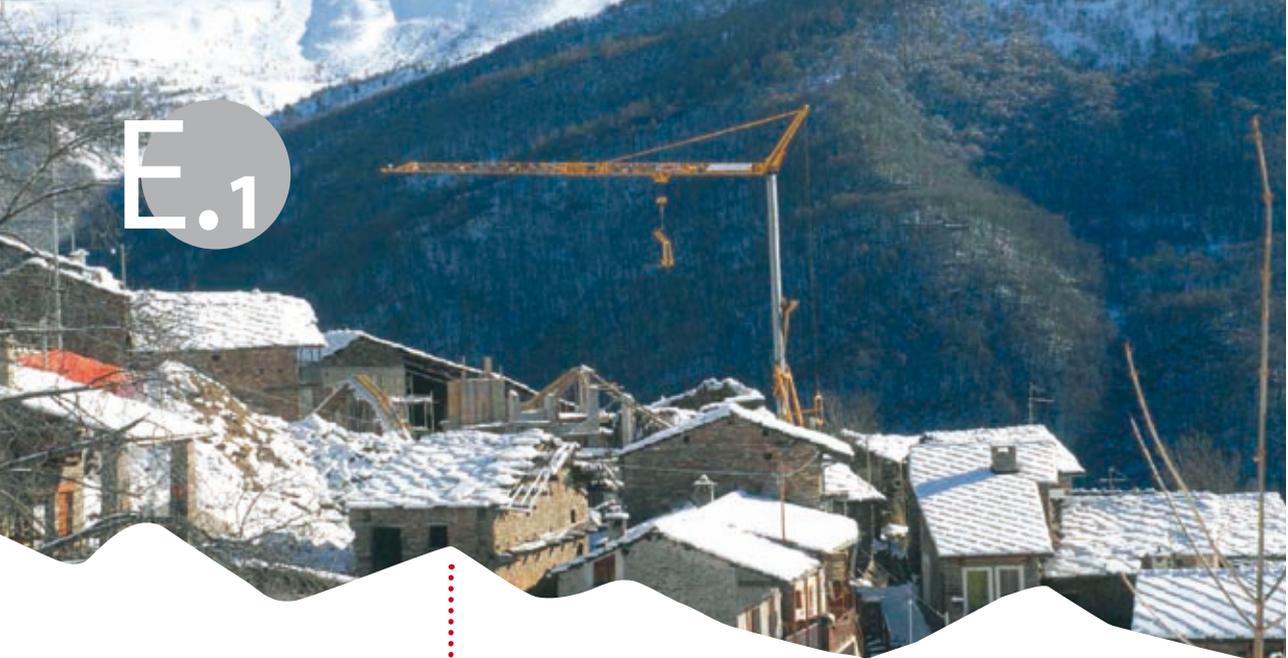
- 1 Nota metodologica e definizione del panel degli stakeholders
- 2 Guida alla lettura dei principali risultati

Appendice | Le interviste in profondità



LE VOCI DELLA MONTAGNA





Indagine campionaria tra i Sindaci dei comuni montani

E.1.1. Il Campione

Le caratteristiche dei comuni intervistati

L'indagine campionaria, finalizzata a raccogliere le esperienze, le aspettative e le opinioni di un campione rappresentativo di 400 Sindaci di Comuni "totalmente montani", stratificato per regione e dimensione demografica, ha previsto un contatto con tutti i Sindaci dei 3.516 Comuni montani censiti dall'Istat (il 43,7% dei Comuni italiani), raccogliendo una positiva adesione che ha portato ad estendere la dimensione del campione a 440 unità.

La rilevazione ha interessato – in misura proporzionale alla specifica "montanità" - tutte le regioni italiane e ben 80 province, con il numero più elevato di interviste in Lombardia (66) e Piemonte (63), seguite dal Trentino Alto Adige (37).

Nel complesso, la distribuzione del campione per area geografica evidenzia una prevalenza assoluta di comuni intervistati nelle regioni del Nord (240, pari al 54,5%), seguiti da quelli del Sud (143, pari al 32,5%) e del Centro (57, pari al 13%).

Per quanto riguarda l'ampiezza demografica, che ha costituito un importante criterio di stratificazione campionaria e di analisi dei risultati, la prevalenza dei comuni montani intervistati (187, pari al 42,5%) ha

un'ampiezza inferiore ai 1.000 abitanti; una quota significativa (il 27%) rientra nella fascia 1.001-2.000 abitanti, mentre progressivamente inferiore risulta il numero dei comuni montani di maggiori ampiezze demografiche: 85 comuni coinvolti nella rilevazione (pari al 19,3%) hanno infatti un'ampiezza demografica compresa tra 2.001 e i 5.000 abitanti, mentre 49 (pari all'11,2%) oltre 5.000 abitanti

Tabella 1 – Distribuzione del campione in base all'area geografica e all'ampiezza demografica della popolazione residente. *Valori assoluti e %*

| | Fino a 1.000 abitanti | | 1.001-2.000 abitanti | | 2.001-5.000 abitanti | | Oltre 5.000 abitanti | | Totale | |
|---------------|-----------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|-------------|------------|--------------|
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % |
| Nord | 119 | 63,5 | 48 | 40,3 | 49 | 57,6 | 24 | 49,0 | 240 | 54,5 |
| Centro | 17 | 9,1 | 18 | 15,1 | 11 | 12,9 | 11 | 22,4 | 57 | 13,0 |
| Sud | 51 | 27,4 | 53 | 44,5 | 25 | 29,4 | 14 | 28,6 | 143 | 32,5 |
| Italia | 187 | 42,5 | 119 | 27,0 | 85 | 19,3 | 49 | 11,2 | 440 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Tabella 2 - Distribuzione del campione in base alla regione e all'ampiezza demografica della popolazione residente. *Valori assoluti e %*

| | Fino a 1.000 abitanti | | 1.001-2.000 abitanti | | 2.001-5.000 abitanti | | Oltre 5.000 abitanti | | Totale | |
|---------------|-----------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|-------------|----------------------|-------------|------------|--------------|
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % |
| Piemonte | 43 | 23,0 | 11 | 9,2 | 6 | 7,1 | 3 | 6,1 | 63 | 14,3 |
| Val d'Aosta | 7 | 3,7 | 1 | 0,8 | 1 | 1,2 | 0 | 0,0 | 9 | 2,0 |
| Lombardia | 25 | 13,4 | 14 | 11,8 | 18 | 21,2 | 9 | 18,4 | 66 | 15,0 |
| Trentino A. | 17 | 9,1 | 10 | 8,4 | 6 | 7,1 | 4 | 8,2 | 37 | 8,4 |
| Veneto | 4 | 2,1 | 2 | 1,7 | 5 | 5,9 | 1 | 2,0 | 12 | 2,7 |
| Friuli V. G. | 4 | 2,1 | 4 | 3,4 | 3 | 3,5 | 0 | 0,0 | 11 | 2,5 |
| Liguria | 15 | 8,0 | 3 | 2,5 | 3 | 3,5 | 4 | 8,2 | 25 | 5,7 |
| E. Romagna | 4 | 2,1 | 3 | 2,5 | 7 | 8,2 | 3 | 6,1 | 17 | 3,9 |
| Toscana | 1 | 0,5 | 5 | 4,2 | 3 | 3,5 | 5 | 10,2 | 14 | 3,2 |
| Umbria | 3 | 1,6 | 6 | 5,0 | 2 | 2,4 | 3 | 6,1 | 14 | 3,2 |
| Marche | 5 | 2,7 | 3 | 2,5 | 2 | 2,4 | 0 | 0,0 | 10 | 2,3 |
| Lazio | 8 | 4,3 | 4 | 3,4 | 4 | 4,7 | 3 | 6,1 | 19 | 4,3 |
| Abruzzo | 16 | 8,6 | 8 | 6,7 | 2 | 2,4 | 1 | 2,0 | 27 | 6,1 |
| Molise | 5 | 2,7 | 3 | 2,5 | 2 | 2,4 | 0 | 0,0 | 10 | 2,3 |
| Campania | 5 | 2,7 | 6 | 5,0 | 5 | 5,9 | 2 | 4,1 | 18 | 4,1 |
| Puglia | 2 | 1,1 | 1 | 0,8 | 0 | 0,0 | 1 | 2,0 | 4 | 0,9 |
| Basilicata | 3 | 1,6 | 6 | 5,0 | 3 | 3,5 | 3 | 6,1 | 15 | 3,4 |
| Calabria | 9 | 4,8 | 15 | 12,6 | 8 | 9,4 | 2 | 4,1 | 34 | 7,7 |
| Sicilia | 2,0 | 1,1 | 3,0 | 2,5 | 2 | 2,4 | 3,0 | 6,1 | 10 | 2,3 |
| Sardegna | 9 | 4,8 | 11 | 9,2 | 3 | 3,5 | 2 | 4,1 | 25 | 5,7 |
| ITALIA | 187 | 42,5 | 119 | 27,0 | 85 | 19,3 | 49 | 11,2 | 440 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Una volta completata la rilevazione, un utile strumento di lettura delle specificità territoriali è stato costituito dalla dinamica demografica (stabilità, espansione o declino), osservata confrontando la variazione della popolazione (Istat) tra gli ultimi 2 censimenti (2001 e 2011).

Tale informazione ha infatti innanzitutto confermato alcune criticità sotto il profilo demografico dei comuni montani, interessati nel 47% dei casi da una significativa riduzione del numero degli abitanti nel decennio; sul fronte opposto, inferiore ma comunque significativa è l'incidenza dei comuni in "espansione demografica" (il 27,5% di quelli intervistati), mentre poco più di un quarto del campione (il 25,5%) presenta una situazione di sostanziale stabilità (rilevando variazioni demografiche – negative o positive – inferiori al 3%).

Complessivamente, i 440 comuni montani intervistati registrano un incremento demografico (pari al 3,4%) più contenuto di quello registrato tra gli oltre 8.000 comuni italiani (+4,7%).

Tabella 3 – Distribuzione del campione in base alla dinamica demografica tra gli ultimi 2 Censimenti (2001 e 2011). *Valori assoluti e %*

| | V.A. | % |
|------------------------|------------|--------------|
| Espansione demografica | 121 | 27,5 |
| Declino demografico | 207 | 47,0 |
| Stabilità demografica | 112 | 25,5 |
| Totale | 440 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Il declino demografico interessa soprattutto i piccolissimi comuni (meno di 1.000 abitanti e 1-2.000 abitanti), che, rispettivamente nel 64,7% e nel 44,5% dei casi presentano tra il 2001 e il 2011 una ulteriore riduzione della propria popolazione (a fronte di una incidenza pari, rispettivamente, al 19,3% e al 26,9% per i comuni in crescita).

La dinamica demografica risulta più positiva nei comuni della fascia 2001-5.000 abitanti e soprattutto nei comuni con oltre 5 mila abitanti, dove la percentuale di territori con una crescita demografica superiore al 3% (rispettivamente il 37,6% e il 42,9%) supera quella dei comuni in "flessione demografica" (32,9% e 10,2%); ben il 46,9% dei comuni con oltre 5 mila residenti non presenta quindi una variazioni demografica significativa (>3%), a fronte del 29,4% di quelli della fascia 2.001-5.000 abitanti. In relazione all'area geografica, le maggiori criticità si rilevano nei comuni montani del meridione, dove ben il 74,1% presenta una situazione di declino demografico, a fronte del valore minimo di 33,8% al Nord e del 35,1% al Centro, aree in cui, sebbene lo spopolamento rappresenti certamente una criticità, la percentuale dei comuni in "espansione demografica" (rispettivamente 37,1% e 36,8%) risulta leggermente superiore.

Tabella 4 – Comuni in espansione, declino e stabilità demografica in base all'ampiezza e all'area geografica. *Valori %*

| | Espansione demografica | Declino demografico | Stabilità demografica | Totale |
|---|------------------------|---------------------|-----------------------|--------------|
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica | | | | |
| Fino a 1.000 | 19,3 | 64,7 | 16,0 | 100,0 |
| 1.001-2.000 | 26,9 | 44,5 | 28,6 | 100,0 |
| 2.001-5.000 | 37,6 | 32,9 | 29,4 | 100,0 |
| Oltre 5.000 | 42,9 | 10,2 | 46,9 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'area geografica | | | | |
| NORD | 37,1 | 33,8 | 29,2 | 100,0 |
| CENTRO | 36,8 | 35,1 | 28,1 | 100,0 |
| SUD | 7,7 | 74,1 | 18,2 | 100,0 |
| Totale | 27,5 | 47,0 | 25,5 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Per quanto riguarda l'altitudine dei comuni montani, si è scelto di considerare l'altitudine media dichiarata dai Sindaci intervistati, in quanto quella relativa al centro cittadino in cui è situato il Municipio (convenzionalmente riportata dall'Istat) non sempre risponde alle reali caratteristiche altimetriche del comune, specialmente nei casi di comuni che presentano al proprio interno un forte dislivello (in ogni caso l'altezza media in circa il 70% dei casi coincide sostanzialmente con quella del centro cittadino rilevata dall'Istat).

Ciò premesso, il 17,5% dei comuni intervistati registra un'altezza media non superiore a 400 metri slm; il 28,2% si colloca tra 401 e 600 metri, il 25,9% ha un'altitudine media compresa tra 601 e 800 metri e il restante 28,4% superiore agli 800 metri. In fase di analisi, per ragioni di significatività statistica, i comuni sono stati aggregati in due gruppi di analoghe dimensioni, secondo la tradizionale classificazione tra "bassa montagna" (fino a 600 metri), cui afferisce il 45,7% dei comuni intervistati, e "alta montagna", con un'altitudine media superiore a 600 metri, pari al 54,3%.

Tabella 5 – Distribuzione del campione in base all'altitudine media. *Valori assoluti e %*

| | V.A. | % | | V.A. | % |
|------------------------|------------|--------------|----------------------|------------|--------------|
| Fino a 400 metri slm | 77 | 17,5 | Fino a 600 metri slm | 201 | 45,7 |
| Da 401 a 600 metri slm | 124 | 28,2 | | | |
| Da 601 a 800 metri slm | 114 | 25,9 | Oltre 600 metri slm | 239 | 54,3 |
| Oltre 800 metri slm | 125 | 28,4 | | | |
| Totale | 440 | 100,0 | Totale | 440 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Complessivamente i comuni intervistati registrano un'altitudine media pari a 692 metri s.l.m. Disaggregando i dati in base alle differenti caratteristiche del campione, l'altitudine media più elevata si registra nei comuni del Nord Italia (745 metri slm), seguiti da quelli del Sud (m.651) e da quelli del Centro (m.571).

Più “montuosi” sono inoltre i piccoli comuni (fino a 1.000 abitanti) che registrano complessivamente un’altitudine media pari a 798 metri slm, a fronte del valore minimo di 511 metri registrato tra i comuni con oltre 5 mila abitanti. Un valore intermedio si rileva tra i comuni con una popolazione compresa tra 1.001 e 2.000 abitanti (633 metri slm) e tra quelli della fascia 2001-5.000 mila (643).

L’altitudine media si correla inoltre con le dinamiche demografiche rilevate nei comuni montani: quelli che registrano una dinamica espansiva presentano infatti l’altitudine media inferiore (610 metri slm), mentre quelli che registrano un declino demografico presentano un valore decisamente più elevato (749 metri).

Tabella 6 – Altitudine media del campione in base all’area geografica, all’ampiezza demografica e alla dinamica demografica. *Valori medi*

| | | V.A. |
|-----------------------------|------------------------|------------|
| Area geografica | NORD | 745 |
| | CENTRO | 571 |
| | SUD | 651 |
| Ampiezza demografica | Fino a 1.000 | 798 |
| | 1.000-2.000 | 633 |
| | 2.001-5.000 | 643 |
| | Oltre 5.000 | 511 |
| Dinamica demografica | Espansione demografica | 610 |
| | Declino demografico | 749 |
| | Stabilità demografica | 674 |
| Totale | | 692 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Il 58% dei comuni montani intervistati (255 in valori assoluti) presenta una densità demografica inferiore a 50 abitanti per Km², evidenziando, anche sotto questo aspetto, evidenti criticità legate al rischio spopolamento. Sul fronte opposto 185 comuni, pari al 42%, registrano la presenza di oltre 50 abitanti per Km².

Il rischio spopolamento colpisce soprattutto i cosiddetti comuni “minimi” (meno di 2.000 abitanti), tra i quali una forte maggioranza presenta una densità demografica inferiore ai 50 abitanti per Km² (il 79,1% nei comuni con meno di mille abitanti e il 58% in quelli di 1-2 mila), interessando in misura significativamente più contenuta i comuni di maggiori dimensioni.

Le più forti criticità si registrano inoltre nei comuni montani del Sud Italia (nel 63,6% dei casi “a rischio spopolamento”, contro il 54,6% al Nord e il 57,9% al Centro) e in quelli di alta montagna (il 78,6% dei comuni situati al di sopra degli 800 metri slm presenta una densità inferiore ai 50 abitanti per Km², contro il valore minimo di 44,1% nei comuni situati a meno di 400 metri slm).

La bassa densità demografica si correla inoltre strettamente con una dinamica demografica negativa, interessando ben il 78,7% dei comuni che registrano una flessione della popolazione tra il 2001 e il 2011 (e soltanto il 33,9% di quelli che

vivono una fase di espansione). Complessivamente, la densità media dei 440 comuni montani intervistati è pari a 54,6 abitanti per Km² (60,5 quella degli oltre 3 mila comuni totalmente montani) a fronte di un valore di circa 4 volte superiore rilevato tra tutti i comuni italiani (pari a 197 abitanti/Km²).

Tabella 7 – Densità demografica dei comuni montani intervistati in base all'ampiezza, all'area geografica, alla dinamica demografica e all'altitudine media. *Valori assoluti %*

| | Meno di 50 abitanti/Kmq | | Oltre 50 abitanti/Kmq | | Totale | |
|--|-------------------------|-------------|-----------------------|-------------|------------|--------------|
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica | | | | | | |
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % |
| Fino a 1.000 abitanti | 148 | 79,1 | 39 | 20,9 | 187 | 100,0 |
| 1.001-2.000 abitanti | 69 | 58,0 | 50 | 42,0 | 119 | 100,0 |
| 2.001-5.000 abitanti | 32 | 37,6 | 53 | 62,4 | 85 | 100,0 |
| Oltre 5.000 abitanti | 6 | 12,2 | 43 | 87,8 | 49 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'area geografica | | | | | | |
| NORD | 131 | 54,6 | 109 | 45,4 | 240 | 100,0 |
| CENTRO | 33 | 57,9 | 24 | 42,1 | 57 | 100,0 |
| SUD | 91 | 63,6 | 52 | 36,4 | 143 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla dinamica demografica | | | | | | |
| Espansione demografica | 41 | 33,9 | 80 | 66,1 | 121 | 100,0 |
| Declino demografico | 163 | 78,7 | 44 | 21,3 | 207 | 100,0 |
| Stabilità demografica | 51 | 45,5 | 61 | 54,5 | 112 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'altitudine media | | | | | | |
| Fino a 400 metri slm | 30 | 44,1 | 38 | 55,9 | 68 | 100,0 |
| 401-600 metri slm | 62 | 46,6 | 71 | 53,4 | 133 | 100,0 |
| 601-800 metri slm | 53 | 53,5 | 46 | 46,5 | 99 | 100,0 |
| Oltre 800 metri slm | 110 | 78,6 | 30 | 21,4 | 140 | 100,0 |
| Totale | 255 | 58,0 | 185 | 42,0 | 440 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Le caratteristiche dei Sindaci intervistati

Accanto alle caratteristiche dei comuni, un'utile prospettiva di analisi è data da alcuni elementi del profilo dei 440 Sindaci che hanno risposto all'indagine: a tale riguardo si rileva in primo luogo tra i "primi cittadini" una forte prevalenza della componente maschile (88,4%), a fronte di un minoritario 11,6% costituito da Sindaci donne, confermando quello squilibrio di genere che si registra nella classe politica a tutti i livelli (in particolare tra gli 8.047 comuni italiani i Sindaci donna sono soltanto il 13,2%, 1.064 in valori assoluti).

L'età media dei Sindaci intervistati risulta pari a 51 anni (il 27,7% ha meno di 45 anni; il 48% tra i 45 e i 59 anni e il 24,3% oltre 59 anni), un dato leggermente inferiore a quello medio rilevato tra tutti i Sindaci d'Italia (con il 26,8% under45, il 46,9% di Sindaci 45-59enne e il 26,3% over 59 – dati ANCI); si tratta, peraltro, in molti casi (soprattutto nei più piccoli comuni) di persone che svolgono un'altra attività pro-

fessionale - autonoma o dipendente -, dedicando all'amministrazione del territorio soltanto una porzione del proprio tempo, con una implicita sollecitazione a riflettere su come le riforme Istituzionali dovrebbero sciogliere il nodo del valore attribuito ai Sindaci, in termini strategici e di responsabilità, per il governo del territorio e dei suoi cittadini.

Il rapporto con il territorio e con la cittadinanza, pur costituendo un fattore di grande rilevanza per il governo delle realtà montane, non sempre trova conferma nella selezione del "primo cittadino": se, infatti, ben l'83,6% dei Sindaci intervistati vive nello stesso comune che amministra, una quota pari al 16,4%, ovvero un Sindaco su 6, vive in un altro comune.

Osservando infine alcune caratteristiche del percorso politico-amministrativo dei Sindaci intervistati, a fronte del 56,8% al primo mandato, ben il 43,2% presenta una lunga "esperienza amministrativa", pari a 2 mandati nel 27,5% dei casi ed a 3 o più mandati nel restante 15,7% dei casi.

Per quanto riguarda infine lo schieramento politico della lista in cui il Sindaco è stato eletto (alle ultime elezioni) in circa i due terzi dei casi (il 73,6%) si è trattato di una lista civica (senza una specifica collocazione politica), mentre nel restante terzo dei casi, prevale la quota di Sindaci eletti in uno schieramento di Centro-Sinistra (20,7%) rispetto agli eletti all'interno di uno schieramento di Centro-Destra (5,7%).

Tabella 8 – Distribuzione del campione in base alle caratteristiche dei Sindaci intervistati. Valori assoluti e %

| | V.A. | % |
|--|------------|--------------|
| Genere | | |
| Maschio | 389 | 88,4 |
| Femmina | 51 | 11,6 |
| Fascia di età | | |
| Fino a 44 anni | 122 | 27,7 |
| 45-59 anni | 211 | 48,0 |
| 60+ anni | 107 | 24,3 |
| Età media | 51 | |
| Durata mandato | | |
| 1 mandato | 250 | 56,8 |
| 2 mandati | 121 | 27,5 |
| 3+ mandati | 69 | 15,7 |
| Media anni di mandato | 6 | |
| Comune di residenza | | |
| Stesso comune che amministra | 368 | 83,6 |
| Altro comune | 72 | 16,4 |
| Schieramento politico della lista in cui è stato eletto (ultima elezione) | | |
| Centro-Destra | 25 | 5,7 |
| Centro-Sinistra | 91 | 20,7 |
| Lista Civica (di non specifica collocazione) | 324 | 73,6 |
| Totale | 440 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

E.1.2. Identità locale e qualità della vita nei comuni montani

L'analisi dell'andamento della qualità della vita nei comuni montani, così come percepito/riferito dai Sindaci intervistati, costituisce il punto di partenza della presente sezione del Rapporto, finalizzata a conoscere e ad approfondire, attraverso l'ascolto delle "voci della montagna", l'identità, le prospettive e le attese di una quota importante del territorio, delle Istituzioni e dei cittadini italiani.

L'espressione "qualità della vita" si riferisce evidentemente a più dimensioni concettuali e declinazioni di carattere oggettivo, misurabile attraverso set di indicatori standardizzati, ma anche attraverso fattori individuali e percettivi: il livello della qualità della vita è dato dunque da fattori materiali misurabili (benessere economico, occupazione, accessibilità dei servizi, qualità ambientale, numero dei reati, ecc.) e da fattori soggettivi, legati ad esempio alla percezione di benessere psicofisico e di integrazione sociale (connessioni a reti sociali, livello di coesione e solidarietà, appartenenza a una comunità, ecc.).

Peraltro non sempre la dimensione materiale e quella immateriale, così come la dimensione oggettiva e quella soggettiva sono correlate né gerarchicamente definite, prevalendo l'una o l'altra sulla base della "sintesi" che ciascun individuo opera sulla base delle proprie condizioni e degli strumenti di cui dispone.

Nonostante tale complessità, la lettura della qualità della vita e la selezione degli indicatori più idonei a definirla continuano ad impegnare la comunità scientifica ed il mondo della ricerca, proprio perché l'aumento o la riduzione del livello di qualità della vita dei cittadini rappresentano uno dei parametri più efficaci per la misurazione dell'azione politico-amministrativa in un determinato territorio.

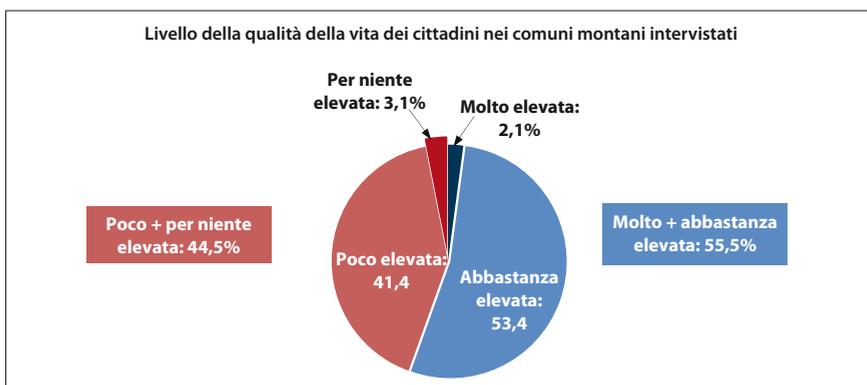
Passando all'analisi dei dati, e lasciando la "parola" ai Sindaci dei comuni montani, occorre in primo luogo evidenziare che, a fronte di una percentuale maggioritaria di intervistati che considera "elevata" la qualità della vita nel comune che amministra, risulta fortemente maggioritaria anche la percentuale dei Sindaci che ne segnalano l'arretramento nel corso degli ultimi anni.

Il 55,5% dei Sindaci intervistati afferma infatti che il livello della qualità della vita dei cittadini nel proprio comune sia elevato ("abbastanza" per il 53,4% e "molto" per il 2,1%), mentre una percentuale di poco inferiore (il 44,5%) esprime la valutazione contraria, indicando nel 41,4% dei casi un livello "poco elevato" e nel restante 3,1% dei casi un livello "per niente elevato".

Tabella 1 – Livello della qualità della vita dei cittadini nei comuni intervistati. *Valori assoluti, percentuali e % valide*

| | V.A. | % | % valide |
|-----------------------------------|------------|--------------|--------------|
| Molto elevato | 9 | 2 | 2,1 |
| Abbastanza elevato | 226 | 51,4 | 53,4 |
| <i>Molto + abbastanza elevato</i> | <i>235</i> | <i>53,4</i> | <i>55,5</i> |
| Poco elevato | 175 | 39,8 | 41,4 |
| Per niente elevato | 13 | 3 | 3,1 |
| <i>Poco + per niente elevato</i> | <i>188</i> | <i>42,8</i> | <i>44,5</i> |
| Non sa/Non indica | 17 | 3,9 | - |
| Totale | 440 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Disaggregando le risposte in base ad alcune caratteristiche del campione, è possibile osservare significative differenze nei livelli della qualità della vita indicati, che rimandano a criticità e problematiche specifiche di ciascun territorio.

Gli scarti più significativi si osservano in relazione all'area geografica di residenza: mentre infatti nei comuni montani del Centro (61,1%) e del Nord Italia (64,9%) la percezione di un livello di qualità della vita "molto" o "abbastanza elevato" appare fortemente prevalente, in quelli del Sud questa scende al 37,7% dei territori, attestandosi al 62,3% l'indicazione di un livello "poco" o "per niente elevato" (contro il valore minimo di 35,1% nei comuni del Nord e di 38,9% in quelli del Centro).

Il livello della qualità della vita sembra inoltre indirettamente correlato all'altitudine media dei comuni, talvolta sinonimo di spopolamento e marginalità territoriale (in termini economici, di investimenti e di accessibilità): un livello di qualità della vita "molto" o "abbastanza elevato" è infatti indicato dal 61,7% dei Sindaci dei comuni con altitudine media ≤ 600 metri slm (contro il 38,3% di opposta opinione), a fronte del 50,4% tra quelli dei comuni di "alta montagna" (> 600 metri slm), tra i quali ben il 49,6% la definisce "poco" o "per niente elevata"; analogamente un livello di qualità di vita "molto" o "abbastanza elevato" è indicato dal 50,6% dei Sindaci dei Comuni con

meno di 1.000 abitanti e dal 53% di quelli della fascia 1.001-2000 abitanti, salendo significativamente nei comuni più popolosi (65,9% in quelli di 2-5 mila e 62,5% in quelli di oltre 5 mila abitanti).

Coerentemente, il 58,8% dei Sindaci dei Comuni in declino demografico denuncia una qualità della vita “poco” o “per niente elevata”; tale negativa percezione scende ad appena il 29,9% tra i Sindaci dei comuni in crescita demografica (dove il 70,1% esprime una opposta indicazione), attestandosi al 33,6% laddove sia riscontrabile una sostanziale “stabilità demografica” ($\pm 3\%$), generalmente associata ad una qualità di vita “molto” o “abbastanza elevata” (66,4% dei casi).

La correlazione tra dinamiche demografiche e qualità della vita trova conferma disaggregando i dati in base alla densità demografica: tra i Sindaci di comuni “a rischio spopolamento”, il 49,4% definisce “poco” o “per niente elevata” la qualità della vita dei cittadini, a fronte di un valore significativamente inferiore (37,6%) nei comuni con oltre 50 abitanti per Km².

Tabella 2 – Livello della qualità della vita dei cittadini dei comuni intervistati in base ad alcune caratteristiche del campione. *Valori %*

| | Molto + abbastanza elevato | Poco + per niente elevato | Totale |
|---|-------------------------------|------------------------------|--------|
| Disaggregazione in base all'area geografica | | | |
| NORD | 64,9 | 35,1 | 100,0 |
| CENTRO | 61,1 | 38,9 | 100,0 |
| SUD | 37,7 | 62,3 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'altitudine del comune | | | |
| Fino a 600 metri slm | 61,7 | 38,3 | 100,0 |
| Oltre 600 metri slm | 50,4 | 49,6 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica del comune | | | |
| Fino a 1.000 abitanti | 50,6 | 49,4 | 100,0 |
| 1.001-2.000 abitanti | 53,0 | 47,0 | 100,0 |
| 2.001-5.000 abitanti | 65,9 | 34,1 | 100,0 |
| Oltre 5.000 abitanti | 62,5 | 37,5 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla dinamica demografica del comune | | | |
| Espansione demografica | 70,1 | 29,9 | 100,0 |
| Declino demografico | 41,2 | 58,8 | 100,0 |
| Stabilità demografica | 66,4 | 33,6 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla densità demografica del comune | | | |
| Meno di 50 ab./Km ² | 50,6 | 49,4 | 100,0 |
| Oltre 50 ab./Km ² | 62,4 | 37,6 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

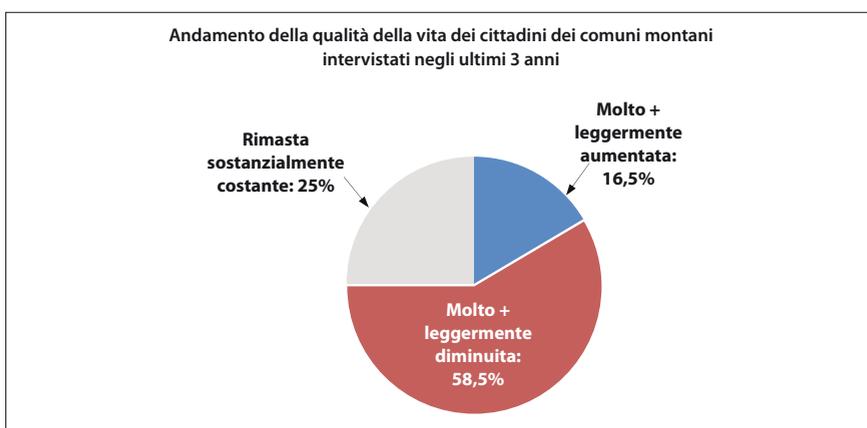
Il quadro della qualità della vita dei comuni montani peggiora sensibilmente analizzando l'andamento nel breve periodo, considerando che una netta maggioranza dei Sindaci (il 58,5%) ne denuncia la riduzione negli ultimi 3 anni (per il 45,2% la qualità della vita dei cittadini è “leggermente diminuita” e per un significativo 13,3% è “molto diminuita”).

Sul fronte opposto, soltanto un Sindaco su 6 (il 16,5%) registra un andamento positivo, indicando un "leggero aumento" nel 14,2% dei casi e un "forte aumento" nel 2,3% dei casi, mentre il restante 25% degli intervistati non rileva significative variazioni.

Tabella 3 – Andamento della qualità della vita del Comune negli ultimi 3 anni. *Valori assoluti, valori % e % valide*

| | V.A. | % | % valide |
|--------------------------------------|------------|-------------|--------------|
| Molto aumentata | 10 | 2,3 | 2,3 |
| Leggermente aumentata | 62 | 14,1 | 14,2 |
| <i>Molto + leggermente aumentata</i> | <i>72</i> | <i>16,4</i> | <i>16,5</i> |
| Leggermente diminuita | 197 | 44,8 | 45,2 |
| Molto diminuita | 58 | 13,2 | 13,3 |
| <i>Molto + leggermente diminuita</i> | <i>255</i> | <i>58,0</i> | <i>58,5</i> |
| Rimasta sostanzialmente costante | 109 | 24,8 | 25,0 |
| Non sa/Non indica | 4 | 0,9 | - |
| Totale | 440 | 100 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

La disaggregazione delle risposte in base alle diverse caratteristiche del campione restituisce un quadro complessivamente negativo in tutti i territori, prevalendo in maniera trasversale la denuncia di un decremento della qualità della vita; in questo caso, tuttavia, la percezione negativa risulta più diffusa tra i Sindaci dei comuni con oltre 5 mila abitanti (70,8%, a fronte del 50% nei comuni con meno di 1.000 abitanti), tra quelli in "espansione demografica" (65%, contro il 55,1% tra quelli in declino) e quelli con una densità demografica superiore ai 50 abitanti per Km² (62,6%), dove presumibilmente è (stato) maggiore il livello delle aspettative.

Tabella 4 - Andamento della qualità della vita del Comune negli ultimi 3 anni in base alle caratteristiche del comune intervistato. *Valori %*

| | Molto + leggermente aumentata | Molto + leggermente diminuita | Rimasta sostanzialmente costante | Totale |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|--|--------|
| Disaggregazione in base all'area geografica | | | | |
| NORD | 9,2 | 61,3 | 29,4 | 100,0 |
| CENTRO | 22,8 | 64,9 | 12,3 | 100,0 |
| SUD | 26,2 | 51,1 | 22,7 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'altitudine media del comune | | | | |
| Fino a 600 metri s.l.m | 19,6 | 58,8 | 21,6 | 100,0 |
| Oltre 600 metri s.l.m | 13,9 | 58,2 | 27,8 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica del comune | | | | |
| Fino a 1.000 | 19,0 | 50,0 | 31,0 | 100,0 |
| 1.000-2.000 | 14,3 | 60,5 | 25,2 | 100,0 |
| 2.001-5.000 | 12,9 | 67,1 | 20,0 | 100,0 |
| Oltre 5.000 | 18,8 | 70,8 | 10,4 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla dinamica demografica del comune | | | | |
| Espansione demografica | 12,5 | 65,0 | 22,5 | 100,0 |
| Declino demografico | 18,4 | 55,1 | 26,6 | 100,0 |
| Stabilità demografica | 17,4 | 57,8 | 24,8 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla densità demografica del comune | | | | |
| Meno di 50 ab./Kmq | 18,9 | 55,5 | 25,6 | 100,0 |
| Oltre 50 ab./Kmq | 13,2 | 62,6 | 24,2 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Ai Sindaci che hanno registrato un aumento o una riduzione della qualità della vita tra i cittadini del proprio comune (il 74,4% degli intervistati) è stato chiesto di indicarne le due principali determinanti.

A tale riguardo, se le indicazioni divergono significativamente in base al segno del cambiamento segnalato, i fattori economico-occupazionali appaiono comunque i più significativi: la quasi totalità dei Sindaci che ha registrato un arretramento della qualità della vita dei cittadini nel proprio comune li indica infatti quali principali responsabili (93,2%); al secondo posto, con il 32,7% delle citazioni i Sindaci indicano l'offerta/accessibilità dei servizi, confermando la questione della marginalità territoriale come principale causa "politica" delle difficoltà del territorio; seguono le dinamiche demografiche (20,3% delle citazioni) e la situazione ambientale (11,6%); meno rilevante il peso attribuito alla inadeguatezza della classe dirigente locale (5,2%), alla criminalità (4,8%) e alla cultura e identità locale (2,4%).

Tra gli intervistati che invece segnalano un aumento della qualità della vita, il fattore più citato risulta la situazione ambientale/territoriale (42,9%), seguito da quello economico e occupazionale (41,4%) e dall'offerta di servizi (37,1%).

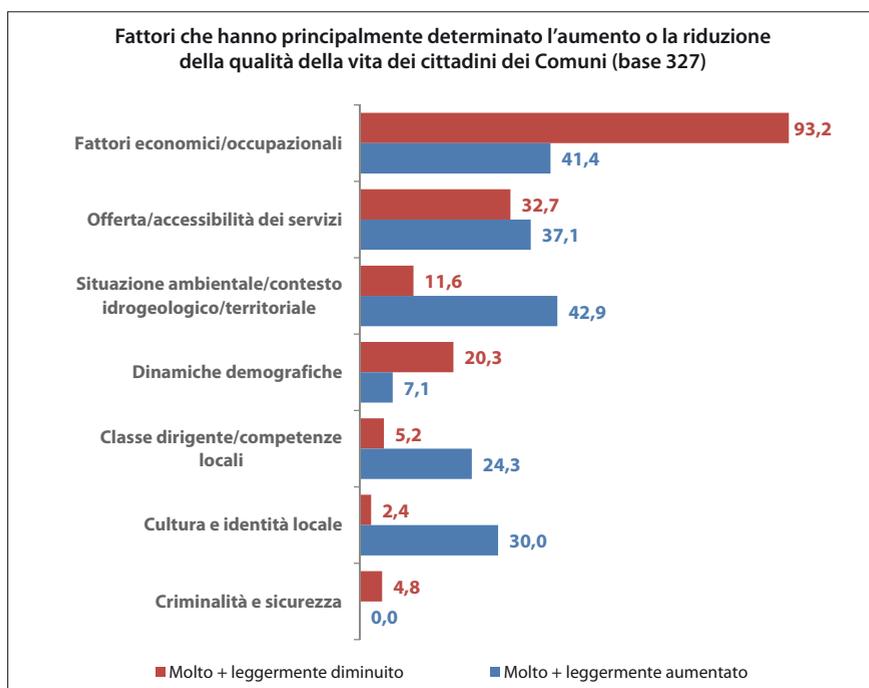
Un peso significativo nella crescita della qualità della vita è assegnato anche alla cultura e all'identità locale (30%) e alla classe dirigente locale (24,3%). Infine le dinamiche demografiche, sono positivamente associate alla crescita della qualità della

vita soltanto dal 7,1% dei Sindaci, mentre nessuna citazione è attribuita in positivo alla questione della criminalità e sicurezza.

Tabella 5 – Fattori che hanno principalmente determinato l'aumento o la riduzione della qualità della vita dei cittadini del Comune. Valori % (base 327)

| | Molto + leggermente diminuito | Molto + leggermente aumentato | Totale* |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|---------|
| Fattori economici/occupazionali | 93,2 | 41,4 | 81,9 |
| Offerta/accessibilità dei servizi | 32,7 | 37,1 | 33,6 |
| Dinamiche demografiche | 20,3 | 7,1 | 17,4 |
| Situazione ambientale/contesto idrog./territ. | 11,6 | 42,9 | 18,4 |
| Classe dirigente/competenze locali | 5,2 | 24,3 | 9,3 |
| Criminalità e sicurezza | 4,8 | - | 3,7 |
| Cultura e identità locale | 2,4 | 30,0 | 8,4 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili 2 risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili 2 risposte

Disaggregando le risposte fornite dai Sindaci che hanno segnalato una riduzione della qualità della vita per i cittadini del proprio comune negli ultimi 3 anni (il 58% degli intervistati), sono quelli dei comuni di maggiori dimensioni demografiche e con un'altitudine media inferiore ai 600 metri a enfatizzare maggiormente la questione dei fattori economico-occupazionali (rispettivamente con il 97,1%

e il 97,4% delle citazioni), mentre le più piccole realtà territoriali denunciano più frequentemente una negativa dinamica demografica (30% delle citazioni), a fronte di valori significativamente inferiori nel resto del campione.

Anche la scarsa offerta/accessibilità dei servizi risulta un fattore di forte criticità per la maggior parte dei comuni montani, ad eccezione di quelli con oltre 5 mila abitanti, che segnalano tale fattore tra i responsabili della riduzione della qualità della vita soltanto nel 2,9% dei casi (a fronte del valore più elevato – pari al 40% - tra i comuni con meno di 1.000 abitanti).

Tabella 6 – Fattori che hanno principalmente determinato la riduzione della qualità della vita dei cittadini in base all'ampiezza demografica e all'altitudine media. *Valori %*

| | Ampiezza demografica | | | | Altitudine | |
|-----------------------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| | Fino a 1.000 | 1.001-2.000 | 2.001-5.000 | Oltre 5.000 | Fino a 600 | >600 metri |
| Fattori economici/occupazionali | 90,0 | 94,4 | 94,6 | 97,1 | 97,4 | 89,7 |
| Offerta/accessibilità dei servizi | 40,0 | 35,2 | 35,7 | 2,9 | 27,8 | 36,8 |
| Situazione ambientale | 13,3 | 9,9 | 7,1 | 17,6 | 8,7 | 14,0 |
| Dinamiche demografiche | 30,0 | 14,1 | 21,4 | 5,9 | 15,7 | 24,3 |
| Classe dirigente | 1,1 | 9,9 | 1,8 | 11,8 | 7,0 | 3,7 |
| Criminalità e sicurezza | 1,1 | 7,0 | 5,4 | 8,8 | 6,1 | 3,7 |
| Cultura e identità locale | 3,3 | 2,8 | 1,8 | - | 3,5 | 1,5 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Accanto all'analisi delle caratteristiche materiali del territorio (morfologia, ambiente, servizi, energia, economia, ecc.), la lettura della realtà montana non può eludere i diversi elementi "immateriali" che definiscono una comunità, ovvero i fattori culturali, sociali, storico-artistici, tradizionali e religiosi propri di una determinata realtà locale (comunale o intercomunale).

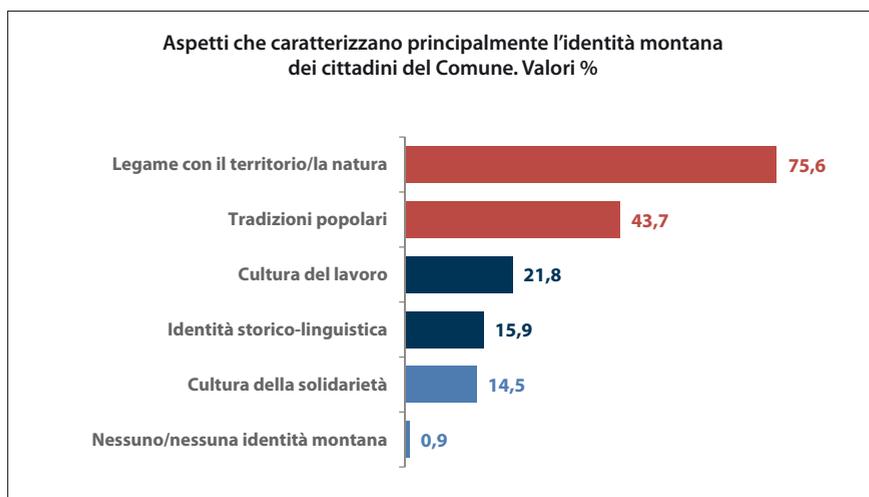
L'identità montana, laddove presente/percepita, deriva proprio dall'incrocio tra la specificità delle condizioni materiali/morfologiche/climatiche e l'appartenenza ad una comunità di persone – più o meno "distante" dalla realtà urbana cui afferisce – dove la solidarietà e la condivisione di esperienze e valori divengono componenti imprescindibili della coesione sociale e del sostegno materiale tra i cittadini.

L'identità montana, che la quasi totalità dei Sindaci riconosce quale elemento fondante la propria comunità (con l'eccezione di un marginale 0,9% di intervistati), si declina principalmente come legame con il territorio e la natura (con il 75,6% delle indicazioni) e nella radicata e pervasiva presenza di tradizioni popolari (43,7%); meno centrali ma sempre significativi tutti gli altri fattori identitari considerati, quali la cultura del lavoro (21,8%), l'identità storico-linguistica (15,9%), lo spirito di solidarietà (14,5%) e la religiosità popolare (13,6%).

Tabella 7 – Aspetti che caratterizzano principalmente l'identità montana dei cittadini del Comune. Valori assoluti e %

| | V.A. | %* |
|------------------------------------|------|------|
| Legame con il territorio/la natura | 329 | 75,6 |
| Tradizioni popolari | 190 | 43,7 |
| Cultura del lavoro | 95 | 21,8 |
| Identità storico-linguistica | 69 | 15,9 |
| Cultura della solidarietà | 63 | 14,5 |
| Religiosità popolare | 59 | 13,6 |
| Nessuno/nessuna identità montana | 4 | 0,9 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili 2 risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili 2 risposte

La disaggregazione delle risposte in base ad alcune variabili di stratificazione del campione conferma in primo luogo come il legame con il territorio/la natura sia trasversalmente riconosciuto come il fattore cardine dell'identità montana, con valori vicini al 70% delle citazioni in tutti i gruppi considerati, superando l'80% nelle più piccole realtà territoriali e nei comuni del Nord Italia.

Più elevato, invece, secondo le indicazioni dei Sindaci dei comuni meridionali, il ruolo determinante delle tradizioni popolari e della religiosità popolare per l'identità locale, che raccolgono rispettivamente il 58,6% e il 22,6% delle segnalazioni in quest'area.

Poco significativo risulta invece il valore identitario della cultura del lavoro, con il 12% delle citazioni, a fronte di valori più che doppi nei Comuni del Centro (24,2%) e soprattutto del Nord (26,7%).

Tabella 8 – Aspetti che caratterizzano principalmente l'identità montana dei cittadini del Comune in base all'area geografica e all'ampiezza demografica. *Valori %*

| | Area geografica | | | Ampiezza demografica | | | | Tot. |
|-------------------------------|-----------------|--------|------|----------------------|-------------|------------|--------|------|
| | Nord | Centro | Sud | Fino a 1.000 | 1.001-2.000 | 2001-5.000 | >5.000 | |
| Legame con territorio/ natura | 82,6 | 69,7 | 66,2 | 81,1 | 67,5 | 78,6 | 69,4 | 75,6 |
| Tradizioni popolari | 32,2 | 54,5 | 58,6 | 42,7 | 53,8 | 35,7 | 36,7 | 43,7 |
| Cultura del lavoro | 26,7 | 24,2 | 12,0 | 17,3 | 18,8 | 31,0 | 30,6 | 21,8 |
| Identità storico-linguistica | 18,2 | 7,6 | 15,8 | 17,8 | 13,7 | 15,5 | 14,3 | 15,9 |
| Cultura della solidarietà | 18,2 | 9,1 | 10,5 | 11,4 | 13,7 | 15,5 | 26,5 | 14,5 |
| Religiosità popolare | 8,1 | 15,2 | 22,6 | 13,5 | 20,5 | 11,9 | - | 13,6 |
| Nessuno | 0,8 | - | 1,5 | 1,6 | - | - | 2,0 | 0,9 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Identità, coesione e solidarietà trovano riscontro, all'interno dei comuni oggetto di indagine, nella presenza di gruppi e strutture di volontariato, localizzati in oltre 8 comuni su 10 (l'81,8%), che operano nel territorio accanto ai gruppi di auto-aiuto (10,9%), fornendo risposte solidali concrete alle crescenti difficoltà dell'offerta pubblica. Numerose sono inoltre le iniziative culturali, ricreative e di socializzazione, che contribuiscono a rinsaldare costantemente l'identità e la coesione locale: l'81,8% dei comuni montani vanta infatti la presenza di uno o più gruppi o associazioni culturali, il 72,7% di gruppi o associazioni sportive e ben il 33,7% di una propria banda musicale.

Tabella 9 – Iniziative di partecipazione civica attualmente realizzate dai cittadini dei Comuni montani. *Valori assoluti e %*

| | V.A. | % |
|-------------------------------|------|------|
| Gruppi di volontariato | 359 | 81,8 |
| Gruppi/associazioni culturali | 359 | 81,8 |
| Gruppi/associazioni sportive | 319 | 72,7 |
| Banda musicale | 148 | 33,7 |
| Gruppi di auto-aiuto | 48 | 10,9 |
| Nessuno | 10 | 2,3 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili più risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015*Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili più risposte

Se la presenza di gruppi di volontariato, di associazioni culturali e di associazioni sportive costituisce un dato costante in tutti i territori, sono i comuni con oltre 5 mila abitanti a presentare le percentuali più alte, con un'incidenza rispettivamente pari al 91,8%, al 98% e all'89,8% dei casi, a fronte di valori progressivamente decrescenti nei comuni di dimensioni inferiori.

Nessuno di questi rileva inoltre una totale assenza di gruppi culturali e/o di volontariato, a fronte del 4,3% tra quelli con una popolazione fino a 1.000 abitanti e di valori vicini all'1% in quelli di dimensioni demografiche intermedie (da 1.001 a 2.000 abitanti e da 2.001 a 5.000 abitanti).

Tabella 10 – Iniziative di partecipazione civica attualmente realizzate dai cittadini dei Comuni montani in base all'area geografica e all'ampiezza demografica. *Valori %**

| | Area geografica | | | Ampiezza demografica | | | |
|-------------------------------|-----------------|--------|------|----------------------|-------------|------------|--------|
| | Nord | Centro | Sud | Fino a 1.000 | 1.001-2.000 | 2001-5.000 | >5.000 |
| Gruppi di volontariato | 86,6 | 77,2 | 75,5 | 69,9 | 87,4 | 94,1 | 91,8 |
| Gruppi/associazioni culturali | 78,2 | 93,0 | 83,2 | 71,5 | 84,0 | 91,8 | 98,0 |
| Gruppi/associazioni sportive | 72,0 | 73,7 | 73,4 | 54,8 | 81,5 | 89,4 | 89,8 |
| Banda musicale | 33,9 | 42,1 | 30,1 | 14,5 | 34,5 | 51,8 | 73,5 |
| Gruppi di auto-aiuto | 13,8 | 10,5 | 6,3 | 4,8 | 10,1 | 15,3 | 28,6 |
| Nessuno | 2,5 | 3,5 | 1,4 | 4,3 | 0,8 | 1,2 | 0,0 |

*Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015*Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili più risposte*

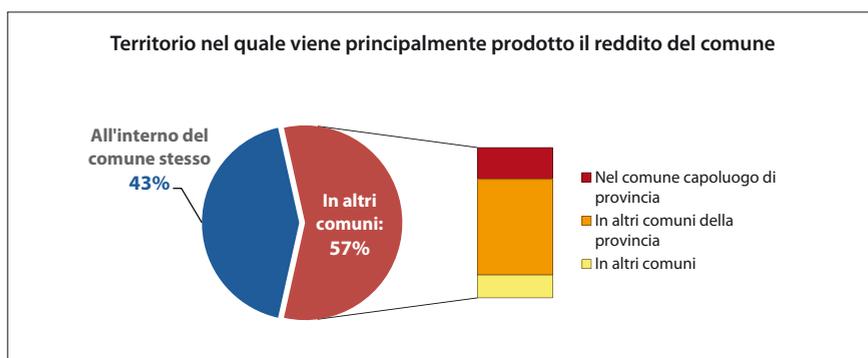
E.1.3 Economia, vocazioni e prospettive di sviluppo

L'analisi della situazione economica dei territori montani richiede un approccio che integri ma superi la scala comunale, soprattutto considerando che, come precedentemente osservato, la loro dimensione demografica è spesso ridotta e la comunità locale è spesso inserita in un ambito territoriale più ampio da cui muovono i principali flussi e le opportunità di carattere economico-occupazionale.

Sulla base di tale presupposto, il primo dato economico censito ha riguardato la provenienza territoriale del reddito prodotto, seguito dalle specializzazioni settoriali, dai punti di forza e di debolezza per le prospettive di crescita, passando infine ad analizzare il ruolo del turismo, un settore potenzialmente strategico per i territori montani, che presenta ancora ampi margini di sviluppo.

Passando all'analisi dei risultati, sulla base delle indicazioni fornite dai 440 Sindaci intervistati, nel 43% dei casi il reddito prodotto nel Comune deriva prevalentemente da attività localizzate all'interno dello stesso comune montano; si tratta soprattutto di quelle aree più popolate e/o di quelle economie dove le specializzazioni settoriali contribuiscono in maniera determinante alla formazione dello stesso.

Considerando invece la maggioranza dei comuni montani (il 57% di quelli intervistati) la cui economia "dipende" in misura preponderante da altri territori, il 36,2% produce il proprio reddito prevalentemente in altri comuni della provincia e il 12,1% nel capoluogo, evidenziando come l'economia di questi territori dipenda soprattutto dal complesso sistema locale nel quale sono inseriti; inoltre nel 6% dei casi il reddito del comune montano è realizzato principalmente nel resto del territorio regionale o nazionale e nel restante 2,7% all'estero, in particolare nel Canton Ticino dove risiede buona parte della forza lavoro transfrontaliera.



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Tabella 1 - Territorio nel quale viene principalmente prodotto il reddito del comune. *Valori assoluti, valori % e % valide*

| | V.A. | % | % valide |
|-----------------------------------|------|------|----------|
| All'interno del comune stesso | 178 | 40,5 | 43,0 |
| Nel comune capoluogo di provincia | 50 | 11,4 | 12,1 |
| In altri comuni della provincia | 150 | 34,1 | 36,2 |
| In altri comuni* | 36 | 8,2 | 8,7 |
| Non sa/Non indica | 26 | 5,9 | - |
| Totale | 440 | 100 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 *in 12 casi (pari al 2,7%) il reddito viene principalmente prodotto all'estero (Svizzera e Ticino)

Prevedibilmente sono i territori di maggiori dimensioni, dove la domanda di beni e servizi si sostiene in larga misura in funzione dei bisogni espressi dalla comunità locale, a produrre la maggior parte del reddito all'interno del comune stesso: tale condizione riguarda infatti ben il 64,4% dei comuni con oltre 5.000 abitanti, scendendo progressivamente al ridursi dell'ampiezza demografica, attestandosi al valore minimo del 34,6% tra i comuni con una popolazione fino a 1.000 abitanti.

Coerentemente massima "dipendenza" e quindi pendolarismo e mobilità rispetto ai territori esterni sono riferibili proprio ai comuni più piccoli, le cui principali fonti di reddito risultano localizzate nel 43,6% dei casi in altri comuni della provincia, nel 12,3% nel capoluogo e nel 9,5% in altri comuni del territorio regionale, nazionale o all'estero. La dipendenza dagli altri territori della provincia è molto forte anche per i comuni da 1.000 a 2.000 abitanti (38%), diminuendo per quelli da 2.001 a 5.000 (30,5%) e per quelli con oltre 5.000 abitanti (13,3%), mentre le relazioni con il comune capoluogo rappresentano un elemento importante ai fini della formazione del reddito sia nei comuni di minori dimensioni sia in quelli più grandi (raggiungendo il 15,6% tra quelli con oltre 5.000 abitanti, più frequentemente contermini del Capoluogo stesso).

Si osserva una sostanziale similitudine tra i comuni montani del Sud e del Centro Italia con riferimento alla provenienza territoriale del reddito: in entrambi i casi è prodotto prevalentemente all'interno del comune stesso (50% per i primi e 47,2% per i secondi), mentre nella restante parte dei casi deriva da attività svolte in altri comuni della provincia (27,9% e 28,3%), nel capoluogo (14,7% e 15,1%) o in altri comuni (7,4% e 9,4%). Contrariamente nella maggior parte dei comuni montani del Nord il reddito è prodotto perlopiù nella provincia (43,1%), a fronte del 37,8% dei casi in cui è prodotto internamente (nel 9,8% dei casi proviene dal capoluogo e nel 9,3% da altri comuni italiani o esteri).

La dinamica demografica del comune, così come la disaggregazione in base all'altitudine, sembrano invece incidere solo marginalmente sulla caratterizzazione territoriale della formazione del reddito.

Tabella 2 - Territorio nel quale viene principalmente prodotto il reddito del comune in base alle caratteristiche del comune intervistato. *Valori %*

| | All'interno del comune stesso | Nel comune capoluogo di provincia | In altri comuni della provincia | In altri comuni | Totale |
|---|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-----------------|--------|
| Disaggregazione in base all'area geografica | | | | | |
| NORD | 37,8 | 9,8 | 43,1 | 9,3 | 100,0 |
| CENTRO | 47,2 | 15,1 | 28,3 | 9,4 | 100,0 |
| SUD | 50,0 | 14,7 | 27,9 | 7,4 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'altitudine del comune | | | | | |
| Fino a 600 metri slm | 45,2 | 10,2 | 34,4 | 10,2 | 100,0 |
| Oltre 600 metri slm | 41,2 | 13,6 | 37,7 | 7,5 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica del comune | | | | | |
| Fino a 1.000 abitanti | 34,6 | 12,3 | 43,6 | 9,5 | 100,0 |
| 1.001-2.000 abitanti | 43,5 | 10,2 | 38,0 | 8,3 | 100,0 |
| 2.001-5.000 abitanti | 48,8 | 12,2 | 30,5 | 8,5 | 100,0 |
| Oltre 5.000 abitanti | 64,4 | 15,6 | 13,3 | 6,7 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla dinamica demografica del comune | | | | | |
| Espansione demografica | 39,0 | 16,1 | 34,7 | 10,2 | 100,0 |
| Declino demografico | 43,7 | 10,7 | 37,6 | 8,1 | 100,0 |
| Stabilità demografica | 46,5 | 10,1 | 35,4 | 8,1 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

In linea con la dinamica recessiva del ciclo economico che coinvolge il nostro Paese ad ogni livello territoriale, oltre la metà dei Sindaci dei comuni montani (57,8%) segnala una flessione dell'economia nell'ultimo anno ("lieve" nel 44% dei casi e "forte" in un significativo 13,8%); per oltre un terzo dei comuni (34,9%) i Sindaci segnalano una sostanziale stabilità delle condizioni economiche nell'ultimo anno, mentre soltanto il 7,4% ne rileva un miglioramento (indicando nel 6,9% dei casi una lieve crescita e in appena lo 0,5%, ovvero in 2 dei 440 comuni intervistati, una crescita più consistente).

Tabella 3 – Andamento dell'economia del Comune nell'ultimo anno. *Valori assoluti, valori % e % valide*

| | V.A. | % | % valide |
|--------------------------------|------------|------------|--------------|
| <i>Sostanzialmente stabile</i> | 152 | 34,5 | 34,9 |
| In forte crescita | 2 | 0,5 | 0,5 |
| In lieve crescita | 30 | 6,8 | 6,9 |
| <i>Forte + lieve crescita</i> | 32 | 7,3 | 7,4 |
| In lieve flessione | 192 | 43,6 | 44,0 |
| In forte flessione | 60 | 13,6 | 13,8 |
| <i>Forte + lieve flessione</i> | 252 | 57,2 | 57,8 |
| Non sa/Non indica | 4 | 0,9 | - |
| Totale | 440 | 100 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Sono in particolare i Sindaci dei comuni di maggiori dimensioni demografiche a indicare una flessione dell'economia nell'ultimo anno: il valore più alto, pari al 69,4%, si rileva infatti tra i Comuni con oltre 5.000 abitanti, a fronte del 49,2% tra quelli fino a 1.000, dove risulta invece più ampia sia l'area della stabilità economica (41,6%, contro il 34,9% complessivamente emerso), sia una dinamica di pur moderata crescita (9,2%, contro il 7,4% totale).

Più marcata, tra i Sindaci del Centro Italia, appare la percezione di un peggioramento della situazione economica nel proprio comune (66,7%, contro il 58,5% al Nord e il 53,1% al Sud), sebbene nella stessa area geografica il 14% rilevi una variazione positiva (4,2% al Nord e 9,8% al Sud). Oltre un terzo dei Sindaci dei comuni montani del Nord e del Sud rileva infine una situazione di stabilità economica nel proprio comune nell'ultimo anno (37,3% e 37,1% i rispettivi valori).

Anche in questo caso l'altitudine del comune e la dinamica demografica risultano poco significative rispetto alla dinamica economica evidenziata, che invece si correla strettamente alla percezione dell'andamento della qualità della vita: circa l'80% dei comuni che ne segnala il miglioramento presenta infatti anche una stabilità (52,8%) o una crescita dell'economia (27,8%), mentre il 77,9% dei Sindaci che ne denunciano un peggioramento, segnalano al tempo stesso la presenza di una dinamica recessiva.

Tabella 4 - Andamento dell'economia nell'ultimo anno in base alle caratteristiche del comune intervistato. *Valori %*

| | In forte + in lieve crescita | In forte + in lieve flessione | Sostanzialmente stabile | Totale |
|---|------------------------------|-------------------------------|-------------------------|--------------|
| Disaggregazione in base all'area geografica | | | | |
| NORD | 4,2 | 58,5 | 37,3 | 100,0 |
| CENTRO | 14,0 | 66,7 | 19,3 | 100,0 |
| SUD | 9,8 | 53,1 | 37,1 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'altitudine del comune | | | | |
| Fino a 600 metri slm | 7,0 | 60,5 | 32,5 | 100,0 |
| Oltre 600 metri slm | 7,6 | 55,5 | 36,9 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica del comune | | | | |
| Fino a 1.000 abitanti | 9,2 | 49,2 | 41,6 | 100,0 |
| 1.001-2.000 abitanti | 6,0 | 59,0 | 35,0 | 100,0 |
| 2.001-5.000 abitanti | 5,9 | 68,2 | 25,9 | 100,0 |
| Oltre 5.000 abitanti | 6,1 | 69,4 | 24,5 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla dinamica demografica del comune | | | | |
| Espansione demografica | 6,8 | 58,5 | 34,7 | 100,0 |
| Declino demografico | 7,8 | 57,2 | 35,0 | 100,0 |
| Stabilità demografica | 7,2 | 58,0 | 34,8 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'andamento della qualità della vita | | | | |
| Aumentata | 27,8 | 19,4 | 52,8 | 100,0 |
| Diminuita | 3,6 | 77,9 | 18,6 | 100,0 |
| Rimasta costante | 2,8 | 35,5 | 61,7 | 100,0 |
| Totale | 7,4 | 57,8 | 34,9 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Ai Sindaci è stato chiesto, inoltre, di indicare i principali punti di forza e di debolezza per l'economia e le prospettive di sviluppo del proprio comune, tra le quali, occorre in primo luogo premettere, le prime prevalgono significativamente sulle seconde, a rivendicare una potenzialità e una condizione "privilegiata" per molti dei comuni montani del nostro Paese.

Ciò premesso, ancora una volta, in piena coerenza con quanto affermato in merito alle vocazioni economiche, al primo posto, tra gli elementi di vantaggio si collocano il patrimonio ambientale, forestale e faunistico (87,3%) e la qualità dell'ambiente (75,8%).

Il patrimonio storico-artistico ha inoltre raccolto il 58,7% delle citazioni, seguito dalla qualità/originalità delle produzioni agricole (50,6%), dalla localizzazione geografica (46,5%) e dalla sicurezza (45,6%), che continua a presentarsi come punto di forza dei "piccoli" comuni montani, soprattutto nel confronto con le grandi realtà urbane.

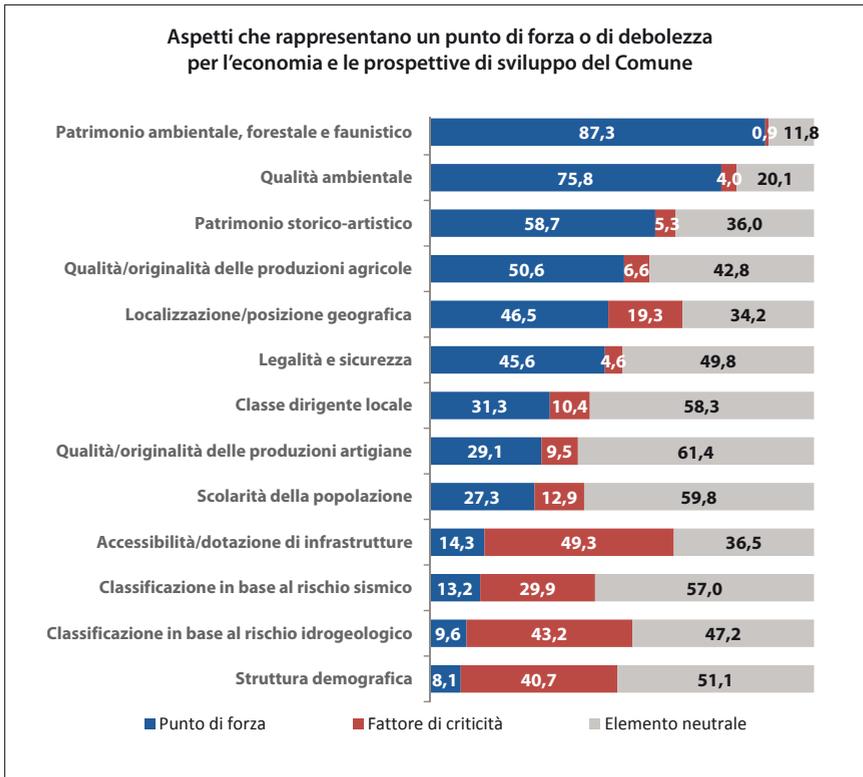
Dal lato opposto sembrano essere tre le maggiori criticità per l'economia e lo sviluppo dei comuni montani: tra queste la più citata, in piena coerenza con l'impianto di analisi della prima sezione del presente Rapporto, è la "marginalità territoriale", ovvero la scarsa accessibilità/dotazione di infrastrutture (49,3%), cui seguono il rischio idrogeologico (43,2%) e quindi l'esigenza di una adeguata manutenzione e prevenzione e la struttura demografica (40,7%), più volte richiamata nelle pagine precedenti.

Un numero non marginale di citazioni, nella gerarchia dei fattori di debolezza per l'economia e lo sviluppo del comune, riguardano la classificazione in base al rischio sismico (29,9%), la localizzazione/posizione geografica (19,3%), la scolarità della popolazione (12,9%) e la qualità della classe dirigente locale (10,4%).

Tabella 5 – Aspetti che rappresentano un punto di forza o un fattore di debolezza per l'economia e le prospettive di sviluppo del Comune. *Valori % validi*

| | Punto di forza | Criticità | Fattore neutrale | Totale |
|--|----------------|-----------|------------------|--------|
| Patrimonio ambientale, forestale e faunistico | 87,3 | 0,9 | 11,8 | 100,0 |
| Qualità ambientale | 75,8 | 4,0 | 20,1 | 100,0 |
| Patrimonio storico-artistico | 58,7 | 5,3 | 36 | 100,0 |
| Qualità/originalità delle produzioni agricole | 50,6 | 6,6 | 42,8 | 100,0 |
| Localizzazione/posizione geografica | 46,5 | 19,3 | 34,2 | 100,0 |
| Legalità e sicurezza | 45,6 | 4,6 | 49,8 | 100,0 |
| Classe dirigente locale | 31,3 | 10,4 | 58,3 | 100,0 |
| Qualità/originalità delle produzioni artigiane | 29,1 | 9,5 | 61,4 | 100,0 |
| Scolarità della popolazione | 27,3 | 12,9 | 59,8 | 100,0 |
| Accessibilità/dotazione di infrastrutture | 14,3 | 49,3 | 36,5 | 100,0 |
| Classificazione in base al rischio sismico | 13,2 | 29,9 | 57 | 100,0 |
| Classificazione in base al rischio idrogeologico | 9,6 | 43,2 | 47,2 | 100,0 |
| Struttura demografica | 8,1 | 40,7 | 51,1 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Il patrimonio e la qualità dell'ambiente rappresentano elementi di forte vantaggio competitivo soprattutto nei comuni con meno di 1.000 abitanti (rispettivamente 90,1% e 81% delle citazioni) e in quelli di oltre 600 metri slm (91,3% e 80,4%), confermando l'influenza di tali fattori nel determinare la vocazione economico-turistica dei territori.

Il patrimonio storico-artistico è indicato quale punto di forza soprattutto dai Sindaci dei comuni più grandi (65,2% per quelli oltre i 5.000 abitanti), dove sono indicati più frequentemente come fattori positivi anche la qualità e l'originalità delle produzioni agricole (58,7%), la localizzazione geografica (55,6%), la qualità e l'originalità delle produzioni artigiane (45,7%), la scolarità della popolazione (40,4%) e la classe dirigente locale (35,7%).

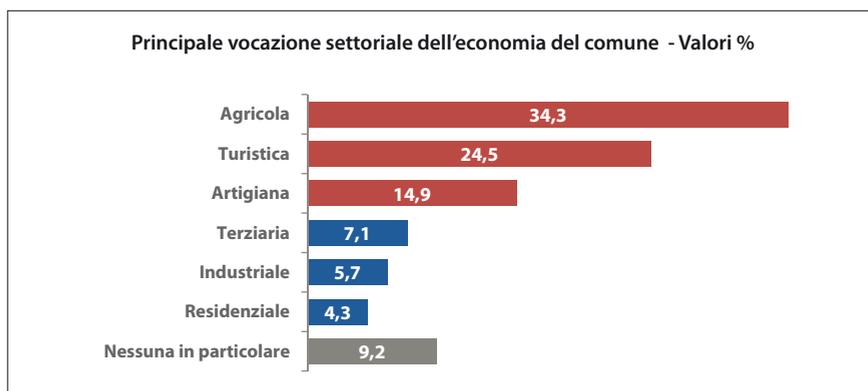
La legalità e la sicurezza rappresentano un elemento positivo per il 48% dei sindaci di comuni al di sotto dei 1.000 abitanti e per il 48,6% di quelli posizionati oltre i 600 metri slm.

Tabella 6 – Aspetti che rappresentano un punto di forza per l'economia e le prospettive di sviluppo del Comune in base all'ampiezza demografica e all'altitudine. *Valori %*

| | Ampiezza demografica | | | | Altitudine | |
|--|----------------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|
| | Fino a 1.000 | 1.000-2.000 | 2.001-5.000 | Oltre 5.000 | ≤600 metri | >600 metri |
| Patrimonio ambientale | 90,1 | 86,0 | 82,9 | 87,5 | 82,6 | 91,3 |
| Qualità ambientale | 81,0 | 77,9 | 68,7 | 63,8 | 70,3 | 80,4 |
| Patrimonio storico-artistico | 54,5 | 60,3 | 61,7 | 65,2 | 60,5 | 57,1 |
| Qualità/origin. produzioni agricole | 43,4 | 58,2 | 51,2 | 58,7 | 59,5 | 43,0 |
| Localizzazione/posizione geografica | 38,0 | 51,9 | 53,0 | 55,6 | 49,7 | 43,8 |
| Legalità e sicurezza | 48,0 | 45,5 | 46,3 | 35,6 | 42,0 | 48,6 |
| Classe dirigente locale | 28,7 | 30,3 | 35,4 | 35,7 | 34,1 | 28,8 |
| Qualità/origin. produzioni artigiane | 20,1 | 31,8 | 35,0 | 45,7 | 34,9 | 24,1 |
| Scolarità della popolazione | 19,8 | 30,3 | 31,7 | 40,4 | 31,4 | 23,7 |
| Accessibilità/dotazione infrastrutture | 11,4 | 14,3 | 18,3 | 17,8 | 18,3 | 10,8 |
| Rischio sismico | 14,4 | 14,6 | 10,0 | 11,1 | 13,3 | 13,0 |
| Rischio idrogeologico | 11,6 | 7,6 | 7,4 | 10,9 | 9,2 | 10,0 |
| Struttura demografica | 5,8 | 10,6 | 6,0 | 15,2 | 8,1 | 8,2 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Di particolare interesse, ai fini dell'indagine, risultano le specializzazioni settoriali dell'economia dei comuni montani intervistati, anche per la loro integrazione con le opportunità offerte dall'area vasta e/o dai sistemi locali di riferimento. A tale riguardo l'economia sostenibile sembra essere il paradigma di riferimento per l'economia dei comuni montani: sono infatti l'agricoltura e il turismo, favoriti dalla presenza di risorse territoriali ma anche dalla ricchezza paesaggistica e culturale, le principali vocazioni economiche dei comuni intervistati (rispettivamente con il 34,3% e il 24,5% delle indicazioni); segue l'artigianato (trainante nel 14,9% dei casi) che, insieme ai primi due settori, è in grado di attivare importanti filiere orizzontali. Inferiore il peso del terziario – commercio e servizi – quale vera e propria vocazione territoriale (7,1% delle indicazioni), che precede l'industria (5,7%) e la vocazione residenziale (4,3%), mentre il 9,2% dei Sindaci non attribuisce all'economia del proprio comune una particolare specializzazione settoriale.



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Tabella 7 – Principale vocazione economica del comune. *Valori assoluti, valori % e % valide*

| | V.A. | % | % valide |
|------------------------|------------|--------------|--------------|
| Agricola | 150 | 34,1 | 34,3 |
| Turistica | 107 | 24,3 | 24,5 |
| Artigiana | 65 | 14,8 | 14,9 |
| Terziaria | 31 | 7,0 | 7,1 |
| Industriale | 25 | 5,7 | 5,7 |
| Residenziale | 19 | 4,3 | 4,3 |
| Nessuna in particolare | 40 | 9,1 | 9,2 |
| Non sa/Non indica | 3 | 0,7 | - |
| Totale | 440 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Oltre la metà dei comuni montani del Sud, pari al 53,2%, sono caratterizzati da un'economia prevalentemente agricola, a fronte del 39,3% nel Centro e al 22,1% nel Nord, dove è più marcata la vocazione turistica (rispettivamente 28,6% e 27,5%); il turismo appare invece ancora ampiamente sottorappresentato tra le vocazioni economiche dei comuni montani del Sud (17,7%), nonostante la presenza di un importante patrimonio paesaggistico, storico, artistico e culturale.

L'artigianato rappresenta il motore dell'economia per il 17,9% dei comuni del Nord (con uno scarto di circa 6 punti rispetto a quelli del Centro-Sud), mentre l'industria riveste un peso maggiore tra quelli del Centro (12,5%) dove in molti casi ha di fatto azzerato le opportunità per un rilancio "sostenibile" dell'economia, basato sulla valorizzazione delle risorse naturali.

Mentre l'agricoltura e l'industria sono i settori predominanti nelle aree di "bassa montagna" (pari rispettivamente al 37,2% e al 9% dei comuni, a fronte del 31,9% e del 2,9% per quelli di oltre i 600 metri slm), sono in particolare i territori di "alta montagna" ad offrire la maggiore offerta turistica (28,6% contro il 19,6% per quelli al di sotto dei 600 metri slm), rilevandosi invece scarti più contenuti in relazione alle altre vocazioni economiche considerate.

Tabella 8 – Principale vocazione economica del comune in base all'area geografica e all'altitudine media. *Valori %*

| | Area geografica | | | Altitudine media | | Totale |
|------------------------|-----------------|--------------|--------------|------------------|--------------|--------------|
| | Nord | Centro | Sud | ≤600 m | >600 m | |
| Agricola | 22,1 | 39,3 | 53,2 | 37,2 | 31,9 | 34,3 |
| Turistica | 27,5 | 28,6 | 17,7 | 19,6 | 28,6 | 24,5 |
| Artigiana | 17,9 | 10,7 | 11,3 | 16,1 | 13,9 | 14,9 |
| Terziaria | 7,1 | 5,4 | 7,8 | 6,0 | 8,0 | 7,1 |
| Industriale | 7,5 | 12,5 | 0,0 | 9,0 | 2,9 | 5,7 |
| Residenziale | 7,1 | 1,8 | 0,7 | 5,0 | 3,8 | 4,3 |
| Nessuna in particolare | 10,8 | 1,8 | 9,2 | 7,0 | 10,9 | 9,2 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Andando ad approfondire la specificità del turismo del proprio comune, la maggior parte dei Sindaci ha indicato la presenza di una domanda prevalentemente legata all'escursionismo estivo (33,9%), seguito da un turismo a "doppia stagionalità" (20,1%). Significativa anche la presenza di comuni montani con un turismo a vocazione prevalentemente culturale (14,5%) ed eno-gastronomico (10,8% delle indicazioni), cui segue il turismo lacuale/termale (5,3%) e, infine, quello religioso (1,6%). Soltanto il 13,1% dei Sindaci intervistati ha infine definito il proprio comune "non turistico".

Tabella 9 – Definizione che inquadra meglio il turismo del Comune.

Valori assoluti, valori % e % valide

| | V.A. | % | % val. |
|--|------|------|--------|
| Turismo montano prevalentemente estivo (escursionismo) | 147 | 33,4 | 33,9 |
| Turismo montano a "doppia stagionalità" (estate e inverno) | 90 | 20,4 | 20,8 |
| Turismo culturale (patrimonio storico-artistico) | 63 | 14,3 | 14,5 |
| Turismo eno-gastronomico | 47 | 10,7 | 10,8 |
| Turismo lacuale/termale | 23 | 5,2 | 5,3 |
| Turismo religioso | 7 | 1,6 | 1,6 |
| Comune NON TURISTICO | 57 | 13,0 | 13,1 |
| Non sa/Non indica | 6 | 1,4 | - |
| Totale | 440 | 100 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Il turismo escursionistico prevalentemente estivo caratterizza soprattutto i comuni con un'altitudine media superiore a 600 metri, con il 42,3% delle citazioni per quelli tra i 601 e gli 800 metri e il 33,8% per quelli di oltre 800, dove nel 38,9% dei casi prevale il turismo montano a doppia stagionalità.

Al contrario il turismo eno-gastronomico e quello culturale caratterizzano in misura maggiore i comuni di "bassa" montagna, dove peraltro si concentra l'incidenza più elevata di comuni "non turistici" (19,4% tra quelli con un'altitudine media inferiore a 400 metri, 14,5% tra i 401 e gli 800 metri e 7,9% nei comuni di oltre 800 metri slm).

Tabella 10 – Definizione che inquadra meglio il turismo del Comune in base all'altitudine media dei comuni intervistati. *Valori %*

| | fino a 400 | 401-600 | 601-800 | Oltre 800 | Totale |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Turismo montano prevalentemente estivo | 26,9 | 31,3 | 42,3 | 33,8 | 33,9 |
| Turismo montano a "doppia stagionalità" | 12,0 | 13,0 | 11,3 | 38,9 | 20,8 |
| Turismo culturale | 17,9 | 16,0 | 16,5 | 10,1 | 14,5 |
| Turismo eno-gastronomico | 19,4 | 13,0 | 9,3 | 5,8 | 10,8 |
| Turismo lacuale/termale | 4,5 | 9,9 | 4,1 | 2,2 | 5,3 |
| Turismo religioso | 0,0 | 2,3 | 2,1 | 1,4 | 1,6 |
| Comune NON TURISTICO | 19,4 | 14,5 | 14,4 | 7,9 | 13,1 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

L'aggregazione e la partecipazione civica dei cittadini nel contesto dei comuni montani, e più in generale, all'interno di qualsiasi comunità hanno sempre rappresentato un mezzo di promozione e sviluppo del territorio.

In particolare le Pro Loco svolgono un ruolo determinante nella promozione di iniziative turistiche, grazie alla realizzazione di attività culturali, artistiche, sociali e alla valorizzazione dei prodotti enogastronomici, artigiani, ambientali.

Il 78,6% dei Sindaci intervistati (346 in valori assoluti) ha indicato la presenza di una Pro-LoCo all'interno del proprio comune, mentre il 21,4% ne ha rilevato l'assenza (nel 9,8% dei casi era presente in passato, mentre il 3,2% dichiara che se ne prevede l'attivazione).

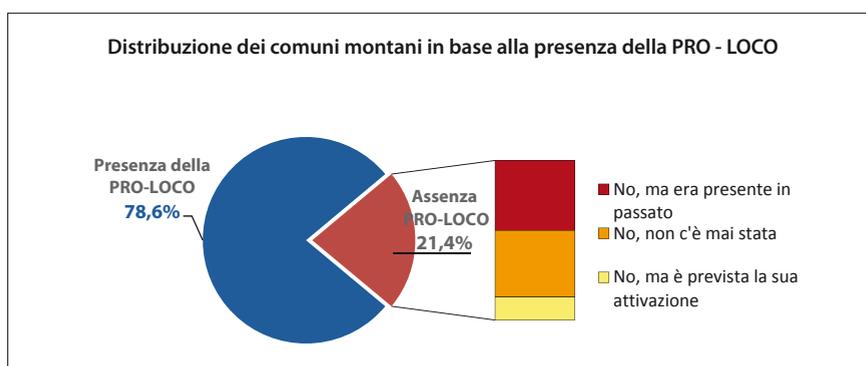


Tabella 11 – Presenza della Pro Loco nei Comuni montani. *Valori assoluti e %*

| | V.A. | % |
|--------------------------------------|------|------|
| Si | 346 | 78,6 |
| No, ma era presente in passato | 43 | 9,8 |
| No, non c'è mai stata | 41 | 9,3 |
| No, ma è prevista la sua attivazione | 14 | 3,2 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Sono soprattutto i comuni turistici, in particolare quelli a forte vocazione enogastronomica (89,4%) e culturale (82%) - che forse più degli altri possono trarre beneficio dall'attività di promozione e valorizzazione delle tradizioni e dei prodotti locali -, a indicare la presenza della Pro Loco.

Con riferimento alle altre caratteristiche di stratificazione del campione, si osserva anche una maggiore presenza della Pro Loco nei territori più popolosi (89,8% in quelli con oltre 5.000 abitanti), in quelli di "bassa" montagna (82,8%) e in quelli collocati nel Centro Italia (89,3%).

Tabella 12 – Presenza della PRO LOCO nei comuni montani in base ad alcune caratteristiche del campione. *Valori %*

| | Presenza PRO LOCO | Assenza PRO LOCO |
|--|-------------------|------------------|
| Disaggregazione in base all'area geografica | | |
| NORD | 79,8 | 20,2 |
| CENTRO | 89,3 | 10,7 |
| SUD | 74,6 | 25,4 |
| Disaggregazione in base all'altitudine del comune | | |
| Fino a 600 metri slm | 82,8 | 17,2 |
| Oltre 600 metri slm | 76,5 | 23,5 |
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica del comune | | |
| Fino a 1.000 abitanti | 74,1 | 25,9 |
| 1.001-2.000 abitanti | 79,5 | 20,5 |
| 2.001-5.000 abitanti | 84,7 | 15,3 |
| Oltre 5.000 abitanti | 89,8 | 10,2 |
| Disaggregazione in base alla tipologia di turismo che interessa il comune | | |
| Comune NON TURISTICO | 66,7 | 33,3 |
| Turismo montano prevalentemente estivo | 79,5 | 20,5 |
| Turismo montano prevalentemente invernale | 77,8 | 22,2 |
| Turismo montano a "doppia stagionalità" | 81,5 | 18,5 |
| Turismo lacuale/termale | 78,3 | 21,7 |
| Turismo eno-gastronomico | 89,4 | 10,6 |
| Turismo culturale | 82,0 | 18,0 |
| Turismo religioso | 100,0 | 0,0 |
| Totale | 78,6 | 21,4 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

E.1.4. Energia e sostenibilità ambientale nei comuni montani

Un fattore centrale per lo sviluppo economico di un territorio riguarda la produzione energetica, che rappresenta un potenziale asse di crescita soprattutto per i comuni montani, dove il tema dell'energia si lega strettamente a quello della sostenibilità e dell'energia "pulita".

La produzione di energia da fonti rinnovabili (acqua, vento, sole, biomasse), di cui i comuni montani naturalmente dispongono in misura significativa, rappresenta infatti per questi territori un importante fattore di sviluppo e un motore di crescita per tutta la nazione, la cui forte dipendenza dai Paesi esteri la espone ad un più elevato rischio economico, soprattutto in considerazione di un contesto geopolitico sempre più instabile.

Analizzando infatti il bilancio energetico nazionale, l'Italia nel 2013 ha prodotto 43,8 milioni di tonnellate¹ di energia (costituite per il 72,1% da fonti rinnovabili) e ne ha importate ben 154 milioni (in larga parte petrolio e gas naturale), esportando a sua volta circa 24 milioni di tonnellate di petrolio raffinato (dati Bilancio Energetico Nazionale – Ministero dello Sviluppo Economico).

L'incidenza della produzione energetica sui consumi si attesta quindi in Italia ad un contenuto 22,1% (a fronte del 77,9% di energia importata), un valore che pone il nostro Paese, come precedentemente sottolineato, in una pericolosa condizione di "subalternità energetica". I dati relativi al 2013 evidenziano tuttavia un positivo risultato, registrando una significativa crescita dell'energia prodotta rispetto al 2012 (quando la produzione energetica nazionale era pari al 18,2% rispetto all'81,8% importata dall'estero), dovuta soprattutto all'incremento della produzione da fonti rinnovabili (+29,3%).

In questo contesto, il ruolo svolto dai comuni montani, legato alla capacità di produzione "ecosostenibile" che la montagna possiede come risorsa propria, diviene un importante oggetto di approfondimento, anche all'interno della più ampia riflessione sui servizi ecosistemici di cui le aree interne sono spesso inconsapevoli latrici.

Analizzando i dati sulla produzione energetica dei comuni montani, raccolti attraverso le indicazioni fornite dai Sindaci (quindi non attraverso fonti ufficiali standardizzate), emerge in primo luogo che oltre 6 comuni su 10 (il 64,4%) dispongono di una produzione energetica propria (a fronte del 35,6% che non presenta alcuna produzione), che questa nel 14,6% dei casi risulta superiore alle proprie necessità (13,7% "molto superiore" e 0,9% "leggermente superiore") e nel 6,6% dei casi comunque "adeguata" al fabbisogno.

Nella prevalenza dei casi (43,4%) la produzione di energia si attesta tuttavia su livelli "molto" (36,8%) o "leggermente inferiori" (6,6%) ai fabbisogni del territorio, risultando quindi ancora ampi i margini di crescita in questo settore strategico.

Approfondendo la "quantità energetica" prodotta dai comuni, tra quelli che registrano una produzione inferiore ai fabbisogni, la percentuale di "copertura" si attesta in

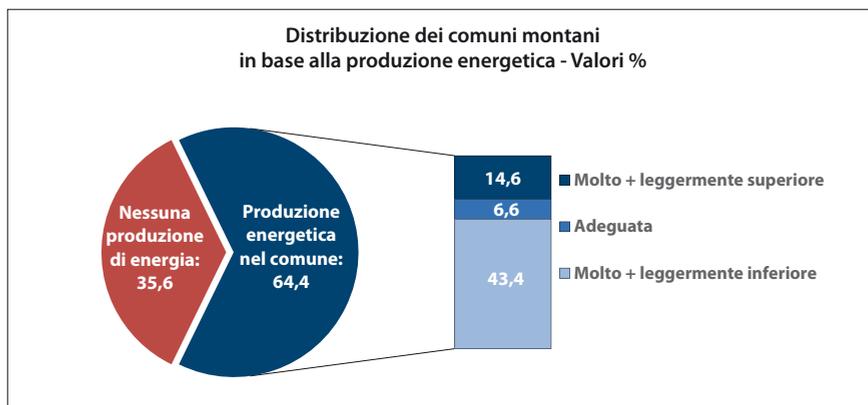
media al 39%; tra i comuni che presentano una produzione “adeguata” tale valore è pari mediamente all’89,2%, mentre i comuni che presentano una quantità di energia superiore alle proprie necessità (principalmente sede di importanti centrali idroelettriche) registrano una produzione di ben 5 volte superiore al proprio fabbisogno, rappresentando quindi un’importante vettore per lo sviluppo dell’intero territorio circostante.

Appare infine interessante sottolineare in diversi casi l’assenza di una effettiva conoscenza da parte dei Sindaci in merito alla produzione energetica nel proprio comune (il 20,2% del campione non ha saputo fornire un’indicazione ancorché approssimata al riguardo), che potrebbe indirettamente rimandare ad una non adeguata consapevolezza dell’importanza della sostenibilità energetica come motore per lo sviluppo del territorio.

Tabella 1 – Rapporto tra energia prodotta e fabbisogno/consumo dei Comuni intervistati e indice medio di “copertura”. Valori assoluti, percentuali e % valide

| | V.A. | % | % valide | Indice di “copertura” (prod./fabb.) |
|--------------------------------------|------------|--------------|--------------|-------------------------------------|
| Molto inferiore | 129 | 29,3 | 36,8 | 39,0% |
| Leggermente inferiore | 23 | 5,2 | 6,6 | |
| <i>Molto + leggermente inferiore</i> | <i>152</i> | <i>34,5</i> | <i>43,4</i> | |
| Adeguata | 23 | 5,2 | 6,6 | 89,2% |
| Leggermente superiore | 3 | 0,7 | 0,9 | 506,0% |
| Molto superiore | 48 | 10,9 | 13,7 | |
| <i>Molto + leggermente superiore</i> | <i>51</i> | <i>11,6</i> | <i>14,6</i> | |
| Nessuna produzione di energia | 125 | 28,4 | 35,6 | - |
| Non sa/Non indica | 89 | 20,2 | - | |
| Totale | 440 | 100,0 | 100,0 | |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Sono i comuni con un'altitudine media superiore agli 800 metri slm a contribuire in misura maggiore alla produzione energetica dei comuni montani, producendo nel 22,2% dei casi sul proprio territorio una quantità di energia superiore al fabbisogno locale, con uno scarto di oltre 10 punti percentuali rispetto agli altri comuni.

Il valore minimo, pari al 9,1%, riguarda infatti i comuni di "bassa montagna" (>401 metri slm), che nella maggior parte dei casi (50,9%) registrano invece una produzione di energia inferiore al proprio fabbisogno, a fronte di valori progressivamente decrescenti nei comuni "più alti".

Analizzando inoltre il contributo dei soli comuni montani "produttori di energia" – i cui Sindaci hanno saputo fornire un'indicazione in merito – è possibile confermare come il maggior apporto derivi da quelli di altitudine maggiore, che mediamente producono una quantità di energia di circa 4 volte superiore alle proprie esigenze (372%).

Decisamente inferiore risulta invece l'apporto energetico dei comuni montani collocati ad altitudini inferiori, attestandosi al 49% tra i comuni al di sotto dei 401 metri slm, al 68% tra quelli con un'altitudine media di 401-600 metri e al 67% tra quelli di 601-800 metri s.l.m.

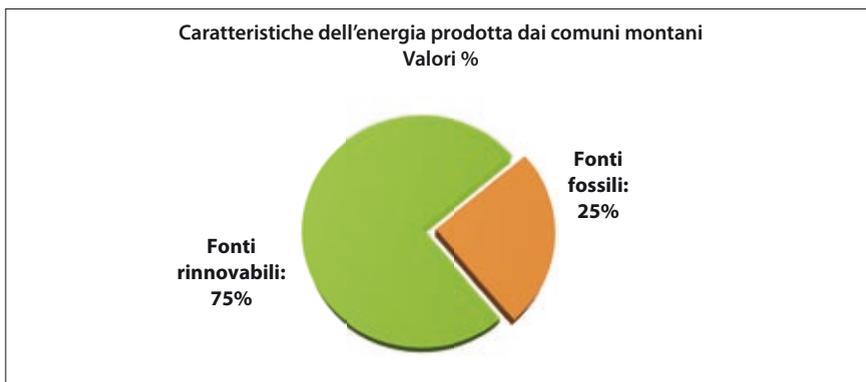
Tabella 2 – Rapporto tra energia prodotta e fabbisogno/consumo e indice medio di "copertura" in base all'altitudine media dei comuni intervistati. *Valori %*

| | Molto + leggermente inferiore | Adeguate | Leggermente + molto superiore | Nessuna produzione | % media di energia pro- dotta* |
|-------------------|-------------------------------------|------------|-------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| ≤400 metri slm | 50,9 | 12,7 | 9,1 | 27,3 | 49% |
| 401-600 metri slm | 48,5 | 4,9 | 10,7 | 35,9 | 68% |
| 601-800 metri slm | 39,5 | 3,9 | 11,8 | 44,7 | 67% |
| >800 metri slm | 37,6 | 6,8 | 22,2 | 33,3 | 372% |
| Totale | 43,4 | 6,6 | 14,6 | 35,6 | 182% |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 *Calcolato soltanto sui comuni che hanno una produzione energetica e hanno indicato un valore (base 156)

Analizzando più nel dettaglio le caratteristiche della produzione energetica dei comuni montani, coerentemente alla disponibilità di risorse naturali e "pulite" della montagna, sono le energie da fonti rinnovabili (acqua, sole, vento, ecc.) a rappresentare la quota ampiamente maggioritaria dell'energia prodotta (pari al 75%), a fronte del 25% costituito dalle fonti fossili (gas, carbonio o petrolio).

Tale distribuzione trova peraltro pieno riscontro nel bilancio energetico nazionale, che, come precedentemente illustrato, registra nel nostro Paese, povero di risorse minerarie e di giacimenti petroliferi e ricco di risorse naturali, una produzione energetica fortemente caratterizzata da fonti "pulite" e rinnovabili (che vi contribuiscono per oltre il 70% del totale).



Al di là della reale consapevolezza tra i Primi Cittadini dei Comuni montani del valore del “bilancio energetico comunale”, risulta tra di essi trasversalmente agita e condivisa la volontà di rafforzare la sostenibilità ambientale del territorio, anche attraverso il potenziamento della produzione di energie rinnovabili: soltanto un marginale 2% dei Sindaci afferma infatti di non aver avviato/aderito ad alcuna iniziativa in tale direzione, mentre nel 98% dei casi si rileva una forte attenzione al paradigma della sostenibilità (con una media di 4 iniziative realizzate e/o in essere).

Tra i Sindaci “attenti” alla sostenibilità ambientale, ben il 76,6% ha avviato o incentivato la raccolta differenziata dei rifiuti, il 57,5% ha aumentato la produzione di energie rinnovabili e oltre la metà (il 50,7%) ha aderito al “patto dei Sindaci”, che li impegna a raggiungere e superare l’obiettivo europeo di riduzione del 20% delle emissioni di CO₂ entro il 2020.

Una quota consistente di Primi Cittadini (47,5%) ha inoltre lavorato alla riqualificazione territoriale mantenendo il territorio (coltivi e sentieri), recuperando gli insediamenti storici e i beni culturali (39,5%), o promuovendo la conservazione faunistica e forestale (31,1%).

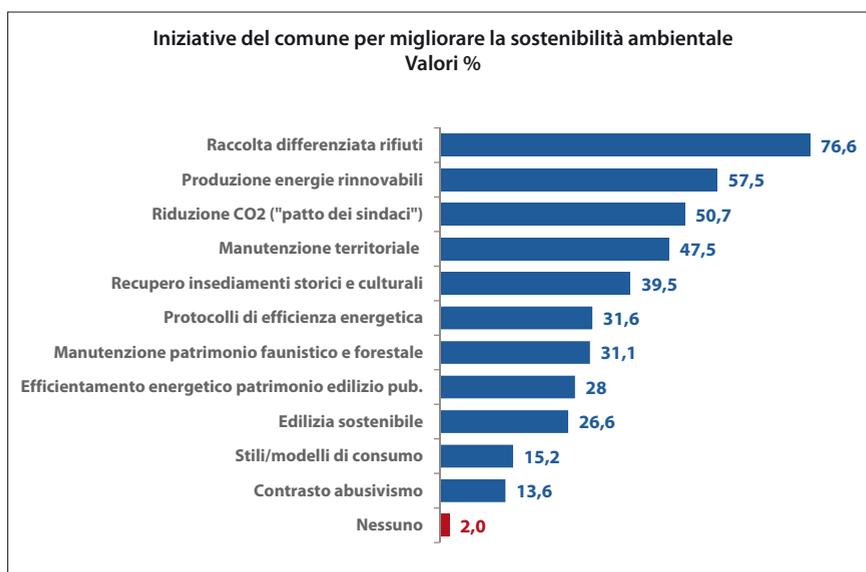
Il 31,6% ha inoltre adottato protocolli di efficienza energetica, il 28% ha avviato azioni per l’efficientamento energetico del patrimonio edilizio pubblico e il 26,6% ha promosso l’edilizia sostenibile. Meno citati, infine, gli interventi volti a promuovere nuovi stili di vita e di consumo (15,2%), o a contrastare l’abusivismo edilizio (13,6%).

Tabella 3 – Iniziative perseguite dal comune per migliorare la sostenibilità ambientale. *Valori assoluti e percentuali*

| | V.A. | %* |
|---|------|------|
| Ha avviato/incrementato la raccolta differenziata dei rifiuti | 337 | 76,6 |
| Ha avviato interventi per aumentare la produzione di energie rinnovabili | 253 | 57,5 |
| Ha aderito al "patto dei sindaci" per la riduzione delle emissioni di CO ₂ | 223 | 50,7 |
| Ha promosso la manutenzione territoriale (coltivi e sentieri) | 209 | 47,5 |
| Ha promosso il recupero degli insediamenti storici e dei beni culturali | 174 | 39,5 |
| Ha adottato protocolli di efficienza energetica | 139 | 31,6 |
| Ha promosso la manutenzione del patrimonio faunistico e forestale | 137 | 31,1 |
| Ha avviato azioni per efficientamento energetico patrimonio edilizio pubblico | 123 | 28,0 |
| Ha promosso l'edilizia sostenibile | 117 | 26,6 |
| Ha promosso nuovi stili/modelli di consumo | 67 | 15,2 |
| Ha incentivato il contrasto/controllo contro l'abusivismo | 60 | 13,6 |
| Nessuna | 9 | 2,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

*Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

*Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte

Disaggregando le risposte in base all'ampiezza demografica e all'altitudine media dei comuni montani si conferma in maniera trasversale la forte attenzione al tema della sostenibilità ambientale da parte di tutti i Sindaci.

Complessivamente sono i comuni più popolosi, sia per le maggiori risorse disponibili sia per le più articolate criticità da affrontare, a realizzare il maggior numero di azioni volte a migliorare lo sviluppo sostenibile (mediamente 5,1, contro il valore minimo di 3,9 rilevato nei più piccoli comuni).

Analizzando in dettaglio le singole iniziative messe in campo, il principale impegno di tutti i comuni si conferma quello di incentivare o avviare la raccolta differenziata dei rifiuti, che interessa più diffusamente i Comuni di oltre 5 mila abitanti (83,7%) e quelli situati a meno di 601 metri slm (81,1%), seguito da quello per incentivare le energie rinnovabili, che registra il più alto numero di citazioni nei comuni di 2-5.000 abitanti (67,1%) e nei comuni situati ad oltre 600 metri slm (59,4%) dove, come precedentemente rilevato, la produzione energetica risulta più consistente.

Alcune differenze si osservano tuttavia relativamente al livello di adesione alle altre iniziative: ad esempio oltre la metà dei Sindaci dei comuni più popolosi (il 53,1%) ha incentivato l'edilizia sostenibile e il 46,9% ha adottato protocolli di efficienza energetica, dedicando un'attenzione maggiore anche al tema dell'abusivismo (16,3%) e dei modelli di consumo (20,4%), che invece registrano adesioni inferiori nei comuni di minori dimensioni demografiche.

Tabella 4 – Iniziative perseguite dal comune per migliorare la sostenibilità ambientale in base all'ampiezza demografica e all'altitudine media. Valori percentuali

| | Ampiezza demografica | | | | Altitudine | |
|--|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | ≤1.000 | 1-2.000 | 2-5.000 | >5.000 | ≤600 metri | >600 metri |
| Raccolta differenziata rifiuti | 71,1 | 82,4 | 76,5 | 83,7 | 81,1 | 72,8 |
| Produzione energie rinnovabili | 54,0 | 55,5 | 67,1 | 59,2 | 55,2 | 59,4 |
| Riduzione CO2 ("patto dei sindaci") | 42,2 | 47,1 | 65,9 | 65,3 | 51,7 | 49,8 |
| Manutenzione territoriale | 51,9 | 43,7 | 42,4 | 49,0 | 46,3 | 48,5 |
| Recupero insediamenti storici/culturali | 41,2 | 35,3 | 40,0 | 42,9 | 40,3 | 38,9 |
| Protocolli di efficienza energetica | 26,2 | 31,1 | 35,3 | 46,9 | 32,8 | 30,5 |
| Manutenzione patrimonio faun./forest. | 25,1 | 34,5 | 38,8 | 32,7 | 32,8 | 29,7 |
| Efficientamento energetico edilizia pub. | 24,1 | 27,7 | 36,5 | 28,6 | 27,4 | 28,5 |
| Edilizia sostenibile | 21,4 | 21,8 | 29,4 | 53,1 | 30,8 | 23,0 |
| Stili/modelli di consumo | 15,5 | 10,1 | 18,8 | 20,4 | 16,9 | 13,8 |
| Contrasto abusivismo | 10,2 | 15,1 | 17,6 | 16,3 | 15,4 | 12,1 |
| Nessuno | 1,6 | 1,7 | 3,5 | 2,0 | 2,5 | 1,7 |
| Media iniziative cui ha aderito | 3,9 | 4,1 | 4,9 | 5,1 | 4,4 | 4,1 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

*Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte

¹⁾ Valori in milioni di tonnellate equivalenti di petrolio

E.1.5 L'interazione e la collaborazione con le altre Istituzioni

Le difficoltà della finanza pubblica, accanto ai cambiamenti di natura socio-economica riferibili ai processi di globalizzazione e alla competizione su scala planetaria, impongono soprattutto alle piccole realtà territoriali di adottare uno sguardo capace di superare i propri confini, associandosi ad altri soggetti (istituzionali o anche privati), attraverso accordi o unioni di natura amministrativa, funzionale o politica, capaci di contemperare apertura al cambiamento e conservazione delle tradizioni, delle identità e della cultura locale.

L'Italia, con i suoi oltre 8 mila comuni censiti dall'ultimo Censimento Istat (con una popolazione media di 7.300 abitanti e una superficie media di 38 Km²), pur non rappresentando un caso isolato (la Francia infatti ne conta ben 36 mila e la Germania 12 mila), appare ancora lontana dal realizzare un cambiamento organizzativo/istituzionale che negli altri Paesi europei è già in atto da diversi decenni: in Francia e in Germania, ad esempio, la quasi totalità dei comuni ha infatti attivato una "gestione associata" delle funzioni amministrative, realizzando l'erogazione dei servizi in maniera condivisa fra più amministrazioni comunali¹.

La Legge 122 del 2010, che impone ai piccoli comuni (con meno di 5.000 abitanti e con meno di 3.000 abitanti per i comuni montani) di gestire le funzioni fondamentali (previste dall'Art.21, comma 3, della L 42/2009), in forma associata, attraverso convenzioni o unioni, va proprio in questa direzione, anche se, come di seguito rilevato, la sua attuazione risulta ancora soltanto parziale; analoga è la situazione per quanto riguarda il superamento delle "Comunità montane" in favore delle Unioni dei Comuni, accelerando il processo di fusione e riducendo la frammentazione amministrativa che certo non favorisce la riduzione dell'isolamento delle più piccole realtà comunali.

D'altra parte la crescente difficoltà (e talvolta l'impossibilità) di fornire adeguate risposte e servizi ai propri cittadini, facendo fronte alle necessità del territorio, acuita dagli stringenti vincoli di bilancio e dalla significativa flessione dei trasferimenti dello Stato ai Comuni, hanno determinato una crescente propensione ad unirsi e ad associarsi da parte dei Comuni montani, pienamente confermata dai Sindaci intervistati nella presente indagine campionaria e, come esposto nel capitolo successivo, decisamente auspicata dal panel degli esperti e dei rappresentanti istituzionali intervistati. Ciò premesso, soltanto l'1,7% dei comuni montani non risulta infatti "associato" ad alcun ambito territoriale, struttura o organizzazione interistituzionale. Tra i comuni "associati", al di là dell'ANCI e dell'UNCCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) cui nel complesso aderiscono la quasi totalità dei comuni intervistati (l'ANCI conta infatti oltre 7 mila comuni iscritti, mentre l'UNCCEM raggruppa e rappresenta i Comuni interamente e parzialmente montani e le Comunità montane), le Comunità montane ancora rappresentano il principale riferimento associativo dei Comuni di montagna, resistendo in larga misura ai diversi tentativi di soppressione e di riordino².

Nell'attesa che il complesso processo di ridefinizione e riorganizzazione amministrativa si avvii alla conclusione, il quadro attuale delineato dall'indagine campionaria indica che il 59,4% dei Comuni montani è inserito in una Comunità Montana e una percentuale di peso inferiore (42,9%) ad una Unione dei Comuni Montani.

Peraltro, diversi Comuni appartengono sia a una Comunità montana sia ad una Unione dei Comuni montani - due riferimenti istituzionali almeno parzialmente sovrapponibili -, a conferma di come l'assenza di un serio riordino territoriale finisca per favorire duplicazioni, sovrapposizioni e confusione in merito al ruolo effettivamente esercitato dai diversi attori istituzionali della rappresentanza locale.

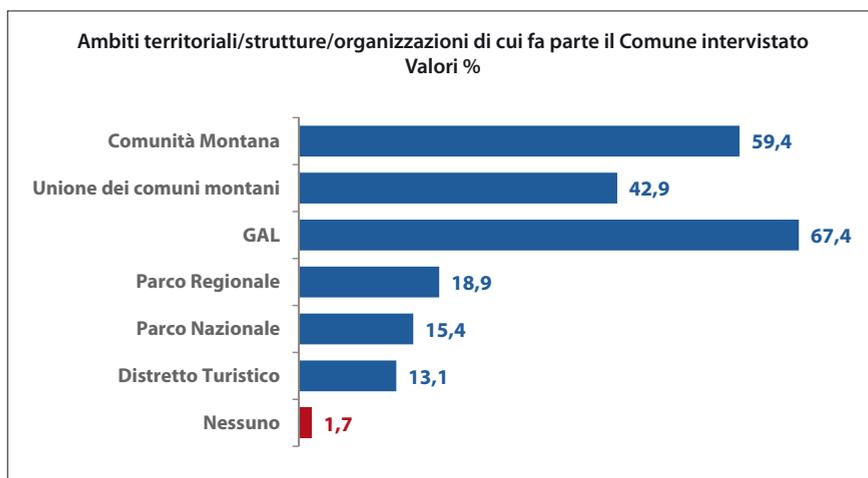
Quasi 7 comuni su 10 (il 67,4%) aderiscono inoltre ad un GAL (Gruppo di Azione Locale) finalizzato a gestire e promuovere lo sviluppo integrato del territorio; il 18,9% fa parte di un Parco Regionale; un ulteriore 15,4% di un Parco Nazionale e il 13,1% è inserito in un Distretto turistico.

Tabella 1 – Ambiti territoriali/strutture/organizzazioni di cui fanno parte i Comuni intervistati. *Valori percentuali*

| | Valori % |
|---------------------------|----------|
| Comunità Montana | 59,4 |
| Unione dei comuni montani | 42,9 |
| GAL | 67,4 |
| Parco Regionale | 18,9 |
| Parco Nazionale | 15,4 |
| Distretto Turistico | 13,1 |
| Nessuno | 1,7 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

*Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

*Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte

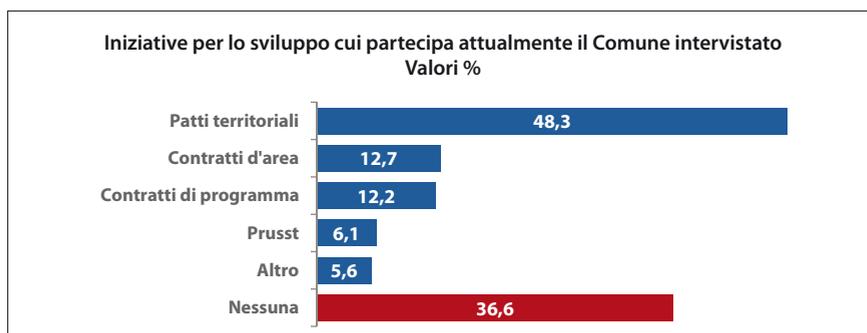
Oltre alle iniziative e alle forme associative finalizzate alla tutela e alla valorizzazione del territorio sopra analizzate (GAL, Comunità montane e Unione dei Comuni, Distretti turistici, ecc.), circa i due terzi dei comuni montani intervistati partecipano ad altre importanti iniziative per lo sviluppo, sfruttando sia le opportunità offerte dalla Comunità Europea, sia quelle presentate da altre Istituzioni/soggetti pubblici o privati.

Si tratta nella prevalenza dei casi dei patti territoriali (48,3%), la cui finalità è quella di promuovere lo sviluppo locale attraverso interventi nei settori dell'industria, dei servizi e dell'apparato infrastrutturale; decisamente più limitata l'adesione ad un contratto d'area - uno strumento per la realizzazione nelle aree più colpite da crisi occupazionale di un ambiente adatto alla localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali e di nuova occupazione - cui partecipa il 12,7% dei comuni intervistati, così come quella ad un contratto di programma (12,2%), uno strumento attraverso cui l'Amministrazione statale competente può promuovere, attraverso l'erogazione di capitali a fondo perduto, l'investimento da parte di grandi imprese, consorzi e rappresentanze di distretti industriali, al fine di realizzare interventi oggetto di programmazione negoziata; ancora più limitata (6,1% dei Comuni intervistati) la partecipazione ad un Prusst (programma di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio), così come quella ad altre iniziative per lo sviluppo locale (5,6%).

Tabella 2 – Iniziative per lo sviluppo cui partecipa attualmente il Comune intervistato. *Valori assoluti e percentuali*

| | V.A. | % |
|--|------|------|
| Patti territoriali | 182 | 48,3 |
| Contratti d'area | 48 | 12,7 |
| Contratti di programma | 46 | 12,2 |
| Prusst (Riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile territorio) | 23 | 6,1 |
| Altro | 21 | 5,6 |
| Nessuna | 138 | 36,6 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte

Coerentemente al quadro precedentemente emerso, che complessivamente rimanda ad una situazione caratterizzata da un significativo livello di partecipazione e da una forte propensione all'associazionismo, oltre il 90% dei Comuni montani negli ultimi 3 anni – al di là dell'evidente cooperazione e interscambio con gli altri attori istituzionali che fanno parte del medesimo ambito territoriale - ha collaborato con altre Istituzioni o organizzazioni pubbliche e private (in media attivando/aderendo a tre iniziative/opportunità). L'interlocutore istituzionale privilegiato per il 63,4% dei comuni montani risulta la Regione di appartenenza, anche in virtù della forte capacità di gestione dei finanziamenti destinati allo sviluppo e alla crescita del territorio; il 62,3% dei Comuni montani ha inoltre attivato collaborazioni con altri comuni, mentre per oltre la metà del campione (il 52,5%) l'Ente Provincia rimane un interlocutore importante per sostenere lo sviluppo locale (giustificando quindi il generale pessimismo legato ad un Suo ridimensionamento, di seguito approfondito).

Significativa, anche se minoritaria (pari al 30,3%), è la quota di comuni che è riuscita ad attivare negli ultimi 3 anni una collaborazione con l'Unione Europea che, pur non rappresentando un interlocutore generalizzato a livello locale, costituisce certamente un importante supporto nella sua evidente capacità di trasferire opportunità e risorse finanziarie (essendo, ad esempio, uno dei maggiori finanziatori dei GAL, cui aderisce oltre il 60% dei comuni montani). Circa un Sindaco su cinque indica inoltre l'esperienza di collaborazione del proprio Comune con le Amministrazioni Centrali e/o i Ministeri (22,7%), con le Università e i Centri di ricerca (21,5%) e con altre associazioni private (18,3%); meno numerose ma non marginali risultano le collaborazioni con le strutture/organizzazioni imprenditoriali (12,3%), con il Comune Capoluogo di provincia (10%), con Amministrazioni Regionali diverse dalla propria (7,6%) e con le altre Province (3,9%). Complessivamente soltanto un contenuto 6,7% di Sindaci intervistati dichiara di non avere alcun interlocutore esterno al proprio territorio di appartenenza.

Tabella 3 – Istituzioni/Organizzazioni con cui il Comune ha collaborato negli ultimi 3 anni. *Valori assoluti e percentuali*

| | V.A. | % |
|---|------|------|
| Amministrazione Regionale di appartenenza | 274 | 63,4 |
| Altri comuni | 269 | 62,3 |
| Provincia di appartenenza | 227 | 52,5 |
| Unione Europea | 131 | 30,3 |
| Amministrazioni Centrali/Ministeri | 98 | 22,7 |
| Università/Centri di ricerca | 93 | 21,5 |
| Altre associazioni private | 79 | 18,3 |
| Strutture/Organizzazioni imprenditoriali | 53 | 12,3 |
| Comune Capoluogo di provincia | 43 | 10,0 |
| Altre Amministrazioni Regionali | 33 | 7,6 |
| Altre Province | 17 | 3,9 |
| Nessuno | 29 | 6,7 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte



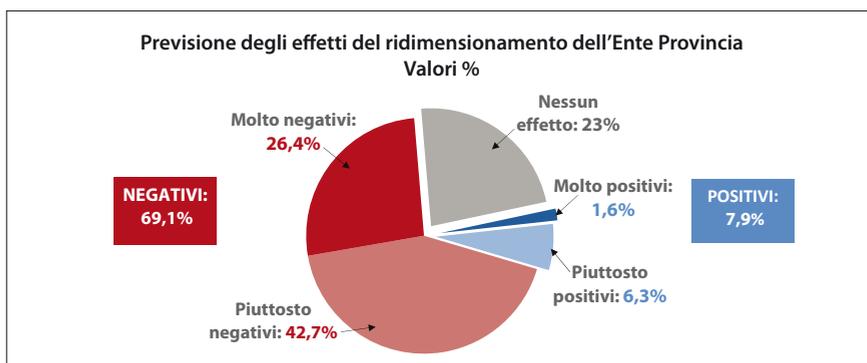
Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili più risposte

L' elevato livello di collaborazione tra i Comuni intervistati e l'Ente Provincia precedentemente rilevato, così come le funzioni strategiche che tale livello amministrativo ancora conserva (in particolare in materia di mobilità/viabilità e di tutela ambientale), sembrano spiegare perché la prospettiva di un suo ridimensionamento previsto dalla legge 56 del 2014 è considerata negativamente da circa 7 Sindaci su 10 (per il 42,7% gli effetti saranno "piuttosto negativi" e per il 26,4% "molto negativi"). Sul fronte opposto, soltanto il 7,9% degli intervistati immagina che il ridimensionamento della Provincia avrà un effetto positivo per il proprio territorio (per il 6,3% le conseguenze saranno "piuttosto positive" e per un marginale 1,6% "molto positive"). Rilevante risulta infine la percentuale di Sindaci che ritiene non ci saranno effetti significativi (pari al 23%), evidentemente non attribuendo agli effetti del riordino amministrativo una effettiva capacità di incidere sul destino del proprio Comune.

Tabella 4 – Previsione degli effetti del ridimensionamento dell'Ente Provincia previsto dalla Legge 56/2014. Valori assoluti, percentuali e % valide

| | V.A. | % | % valide |
|-----------------------------------|------------|--------------|--------------|
| Molto positivi | 6 | 1,4 | 1,6 |
| Piuttosto positivi | 24 | 5,5 | 6,3 |
| <i>Molto + piuttosto positivi</i> | 30 | 6,9 | 7,9 |
| Piuttosto negativi | 163 | 37,0 | 42,7 |
| Molto negativi | 101 | 23,0 | 26,4 |
| <i>Molto + piuttosto negativi</i> | 264 | 60,0 | 69,1 |
| Nessun effetto significativo | 88 | 20,0 | 23,0 |
| Non sa/Non indica | 58 | 13,2 | - |
| Totale | 440 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Sebbene un'ampia maggioranza dei Sindaci confermi i timori legati al ridimensionamento dell'Ente Provincia, disaggregando le risposte fornite in base alle diverse variabili di stratificazione del campione emergono alcune significative differenze nell'orientamento espresso: innanzitutto i più negativi scenari vengono prospettati dai Comuni che hanno registrato nell'ultimo anno un peggioramento delle condizioni economiche, tra i quali il 76% prevede effetti negativi dal ridimensionamento della Provincia; tale orientamento resta maggioritario ma raccoglie una percentuale inferiore di adesioni tra i Sindaci dei comuni "economicamente stabili" (61,9%) e soprattutto tra quelli i cui Sindaci hanno segnalato una fase "espansiva" (48,3%), tra i quali sale al 10,3% la percentuale di quanti prefigurano conseguenze positive dal depotenziamento delle Province; tale prospettiva è inoltre condivisa dall'11,9% dei comuni con oltre 5.000 abitanti, presumibilmente in attesa di rafforzare la propria "forza contrattuale" e la propria capacità di auto-rappresentanza, a fronte del valore "minimo", pari al 6,5% tra i piccolissimi comuni (con una popolazione fino a 1.000 abitanti), che sembrano temere la perdita di un più vicino interlocutore, prezioso per la raccolta e la rappresentanza delle proprie istanze ai livelli istituzionali più alti (Regione e Stato).

Tabella 5 – Previsione degli effetti del ridimensionamento dell'Ente Provincia previsto dalla Legge 56/2014 in base ad alcune caratteristiche del campione - Valori %

| | Effetti molto + piuttosto positivi | Effetti molto + piuttosto negativi | Nessun effetto | Totale |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|--------|
| Disaggregazione in base all'andamento dell'economia | | | | |
| In forte + in lieve crescita | 10,3 | 48,3 | 41,4 | 100,0 |
| In forte + in lieve flessione | 6,5 | 76,0 | 17,5 | 100,0 |
| Sostanzialmente stabile | 9,7 | 61,9 | 28,4 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'altitudine media | | | | |
| Fino a 600 metri slm | 8,1 | 70,5 | 21,4 | 100,0 |
| Oltre 600 metri slm | 7,7 | 67,9 | 24,4 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla dimensione demografica | | | | |
| Fino a 1.000 ab. | 6,5 | 69,2 | 24,3 | 100,0 |
| 1.001-2.000 ab. | 8,1 | 70,7 | 21,2 | 100,0 |
| 2.001-5.000 ab. | 8,3 | 70,8 | 20,8 | 100,0 |
| Oltre 5.000 ab. | 11,9 | 61,9 | 26,2 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Al 77% del campione che ha giudicato rilevante (in negativo o in positivo) il ridimensionamento dell'Ente Provincia, è stato chiesto di indicare su quali aspetti inciderà principalmente tale cambiamento.

Le risposte, disaggregate in base alla previsione attesa, evidenziano la maggiore concentrazione (sia per le previsioni positive sia per quelle negative) sul fronte della mobilità e viabilità, ambito nel quale la Provincia svolge importanti funzioni di progettazione, costruzione, manutenzione e vigilanza della rete stradale provinciale.

Tra i Sindaci che prevedono effetti negativi dal ridimensionamento dell'Ente Provincia, ben il 75,5% si dice infatti convinto che questi riguarderanno in particolare la viabilità e la mobilità (a fronte del 50% del campione che prefigura effetti positivi), laddove venga meno un soggetto di area vasta di primo livello, dotato di una delega elettorale diretta, capace di condizionare le scelte in merito agli investimenti destinati alla più importante infrastruttura per le proprie possibilità di integrazione territoriale e sviluppo.

La seconda preoccupazione derivante dal depotenziamento delle Province riguarda proprio il tema della rappresentanza, la mancanza per il Comune di un interlocutore istituzionale "intermedio" cui demandare le proprie istanze (36,6% delle indicazioni); seguono i timori per la riduzione dell'accesso ai finanziamenti, (23%), per la prevenzione dei rischi ambientali (21,8%) e per l'edilizia scolastica (15,6%), mentre decisamente più contenuti risultano gli effetti negativi prefigurati sotto il profilo delle risorse disponibili per il sostegno alla cultura e alle tradizioni locali (5,6%).

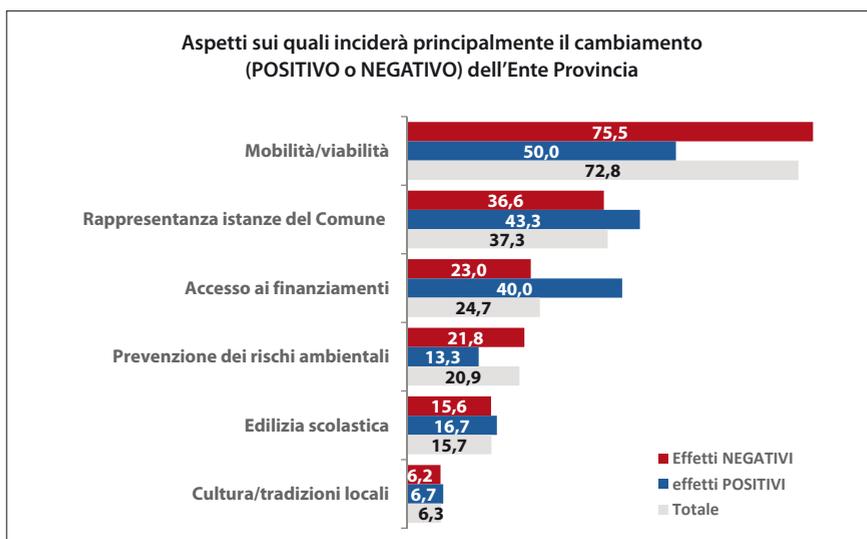
Tra i Sindaci che valutano positivamente il depotenziamento delle Province (il 7,9% del campione), i principali effetti positivi prefigurati riguardano le stesse aree citate dai loro colleghi di opinione contraria, concentrandosi, oltre che sulla mobilità, sulla rappresentanza delle istanze del Comune (43,3% delle indicazioni), sull'accesso ai finanziamenti (40%), sull'edilizia scolastica (16,7%) e sulla prevenzione dei rischi ambientali (13,3%).

Tabella 6 – Aspetti (POSITIVI E NEGATIVI) su cui inciderà principalmente il depotenziamento dell'Ente Provincia. Valori assoluti e percentuali

| | Effetti positivi previsti | | Effetti negativi previsti | | Totale* | |
|-----------------------------------|---------------------------|------|---------------------------|------|---------|------|
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % |
| Mobilità/viabilità | 15 | 50,0 | 194 | 75,5 | 209 | 72,8 |
| Rappresentanza istanze del Comune | 13 | 43,3 | 94 | 36,6 | 107 | 37,3 |
| Accesso ai finanziamenti | 12 | 40,0 | 59 | 23,0 | 71 | 24,7 |
| Prevenzione dei rischi ambientali | 4 | 13,3 | 56 | 21,8 | 60 | 20,9 |
| Edilizia scolastica | 5 | 16,7 | 40 | 15,6 | 45 | 15,7 |
| Cultura/tradizioni locali | 2 | 6,7 | 16 | 6,2 | 18 | 6,3 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

*Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili due risposte



Focalizzando ulteriormente l'attenzione sui soli intervistati che prevedono effetti negativi dal ridimensionamento dell'Ente Provincia (il 69,1% del campione), la disaggregazione delle risposte in base all'ampiezza demografica e all'altitudine media, pur confermando la "graduatoria" delle previsioni negative attese, evidenzia qualche interessante differenza che rimanda alle specificità e alle criticità dei singoli territori: in particolare, si segnala tra i Sindaci dei Comuni più piccoli e di quelli situati ad una maggiore altitudine, un più diffuso timore che viabilità e mobilità saranno destinate a peggiorare (rispettivamente 79,9% e 80,9% delle citazioni, a fronte del 70,3% tra i Sindaci dei Comuni di bassa montagna e del 73,1% tra i Comuni con oltre 5 mila abitanti).

Tabella 7 – Previsione degli effetti del ridimensionamento della Provincia in base a ampiezza demografica e altitudine. V. % (base 264 intervistati che prevedono effetti negativi)

| | Ampiezza demografica | | | | Altitudine media | |
|-------------------------------|----------------------|---------|---------|--------|------------------|--------|
| | ≤1.000 | 1-2.000 | 2-5.000 | >5.000 | ≤600 m | >600 m |
| Mobilità/viabilità | 73,5 | 80,9 | 74,0 | 73,1 | 70,3 | 79,9 |
| Rappresentanza istanze Comune | 34,5 | 36,8 | 44,0 | 30,8 | 42,4 | 31,7 |
| Accesso ai finanziamenti | 29,2 | 13,2 | 20,0 | 26,9 | 26,3 | 20,1 |
| Prevenzione rischi ambientali | 22,1 | 25,0 | 16,0 | 23,1 | 22,0 | 21,6 |
| Edilizia scolastica | 9,7 | 16,2 | 24,0 | 23,1 | 13,6 | 17,3 |
| Cultura/tradizioni locali | 6,2 | 5,9 | 8,0 | 3,8 | 5,9 | 6,5 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

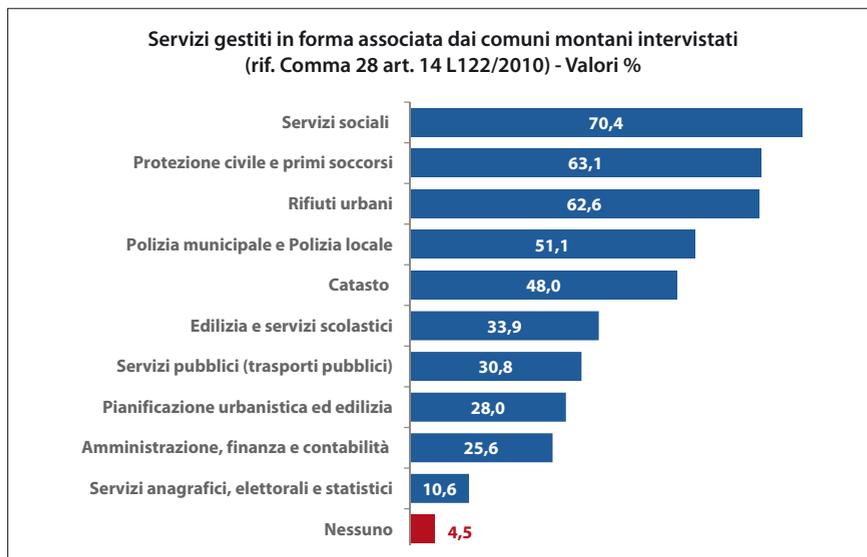
Sebbene, come precedentemente accennato, la Legge 122 del 2010 obblighi i Comuni montani con meno di 3 mila abitanti a gestire in forma associata le principali funzioni amministrative³, le indicazioni del campione evidenziano un "ritardo" in questa direzione, considerando che una quota maggioritaria dei Comuni intervista-

ti gestisce in forma autonoma 6 dei 10 servizi considerati (catasto, edilizia scolastica, servizi pubblici di interesse generale in ambito comunale compreso il trasporto, pianificazione urbanistica ed edilizia, amministrazione e gestione finanziaria e servizi anagrafici ed elettorali). Sul fronte opposto, le funzioni gestite in forma associata dalla maggioranza assoluta del campione sono i servizi sociali (70,4%), le attività di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi (63,1%), l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani (62,6%) e i servizi di Polizia Municipale e Polizia Amministrativa locale (51,1%).

Tabella 8 – Servizi gestiti in forma associata (Rif. Comma 28 art. 14 L. 122/2010). Valori assoluti e percentuali

| | V.A. | % |
|---|------|------|
| Progettazione e gestione dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini | 299 | 70,4 |
| Attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi | 268 | 63,1 |
| Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero rifiuti urbani | 266 | 62,6 |
| Polizia municipale e polizia amministrativa locale | 217 | 51,1 |
| Catasto (ad eccezione delle funzioni mantenute dallo Stato) | 204 | 48,0 |
| Edilizia scolastica (di competenza non provinciale), organizzazione e gestione servizi scolastici | 144 | 33,9 |
| Organizzazione servizi pubblici di interesse generale in ambito comunale, compreso il trasporto pubblico | 131 | 30,8 |
| Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale | 119 | 28,0 |
| Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo | 109 | 25,6 |
| Servizi anagrafici, elettorali e statistici, e tenuta dei registri di stato civile e di popolazione | 45 | 10,6 |
| Nessuno | 19 | 4,5 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Disaggregando i dati in base all'ampiezza demografica dei comuni intervistati e approfondendo in particolare le risposte dei Sindaci dei comuni con meno di

3 mila abitanti e di quelli con oltre 3 mila abitanti, sebbene i primi in termini di legge avrebbero dovuto già da tempo avviare – se non concludere – un processo di gestione associata delle principali funzioni amministrative, innanzitutto non si riscontrano significative differenze in relazione a quanti non gestiscono alcun servizio in forma associata (il 4,4% dei primi e il 4,9% di quelli con oltre tremila residenti). Analizzando tuttavia più in dettaglio le diverse funzioni, la maggioranza dei piccoli comuni con una popolazione fino a 3.000 abitanti (pari all'80,2% di quelli coinvolti nell'indagine) gestisce in forma associata 5 funzioni amministrative (Edilizia e servizi sociali, Rifiuti urbani, Protezione civile e soccorsi, Polizia locale e Catasto), ovvero un numero uguale a quello delle funzioni gestite in forma autonoma (Edilizia e servizi scolastici, Servizi pubblici di interesse generale incluso trasporto pubblico, Pianificazione urbanistica ed edilizia, Amministrazione e gestione finanziaria e contabile e Servizi anagrafici). I comuni di maggiore ampiezza demografica registrano invece soltanto in 3 casi una prevalente gestione associata (Servizi sociali, Rifiuti urbani e Protezione civile), a fronte di 7 funzioni amministrative gestite autonomamente.

Tabella 9 – Servizi gestiti in forma associata in base alla dimensione demografica del comune. *Valori percentuali*

| | Fino a 3.000 abitanti | Oltre 3.000 abitanti |
|---|-----------------------|----------------------|
| Servizi sociali | 70,3 | 70,7 |
| Rifiuti urbani | 63,8 | 57,3 |
| Protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi | 63,3 | 62,2 |
| Polizia municipale e polizia amministrativa locale | 51,9 | 47,6 |
| Catasto | 51,6 | 32,9 |
| Edilizia scolastica (non provinciale) e Servizi scolastici | 33,2 | 36,6 |
| Servizi Pubblici di interesse generale (incluso trasporto pubblico) | 30,0 | 34,1 |
| Pianificazione urbanistica ed edilizia | 28,3 | 26,8 |
| Amministrazione, gestione finanziaria e contabile | 25,4 | 26,8 |
| Servizi anagrafici, elettorali, statistici | 11,4 | 7,3 |
| Nessuno | 4,4 | 4,9 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

- 1) In Francia oltre il 95% dei comuni fa parte di un EPCI - enti pubblici di cooperazione intercomunale - che riunisce mediamente più di dieci comuni, per un totale di circa 20.000 abitanti, all'interno del quale le scelte politiche vengono assunte da un'assemblea eletta dai comuni, dispone di bilancio ed è sostanzialmente il reale amministratore del territorio. Istituti simili sono presenti anche in Germania, o in Austria e Svizzera, dove si trovano le comunità di lavoro intercomunale, le unioni di scopo e i "comuni complessi".
- 2) Dopo il tentativo di soppressione delle Comunità Montane introdotto con la Finanziaria 2008 e bocciato dalla Corte Costituzionale (la quale ha affidato la competenza in materia alle Regioni), il riordino degli enti montani ha previsto, secondo l'articolo 19 del DL 95/2012, c.d. "Spending Review", convertito in Legge 135/2012, che le Comunità Montane si dovranno trasformare in Unioni di Comuni, che svolgeranno funzioni di "mini-enti".
- 3) I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni. (estratto D.L. 31/05/2010, n. 78 art. 14 c. 28).

E.1.6 La finanza locale

La finanza locale rappresenta un ulteriore elemento di approfondimento all'interno del Rapporto, soprattutto nel contesto dell'attuale fase recessiva dell'economia, in cui i pesanti tagli alla spesa pubblica ed ai trasferimenti agli Enti locali animano il dibattito politico, portando le associazioni dei comuni a rivendicare sostanziali modifiche alle politiche di Governo nazionale e regionale.

A tale proposito è stato chiesto in primo luogo ai Sindaci dei comuni montani di indicare l'andamento delle voci di entrata del bilancio comunale nell'ultimo anno, cui ha corrisposto per il 54,3% del campione una diminuzione delle stesse (-16,5% la variazione media rilevata), confermando il preoccupante peggioramento della situazione finanziaria locale, imputabile alla progressiva riduzione dei trasferimenti di provenienza statale e regionale.

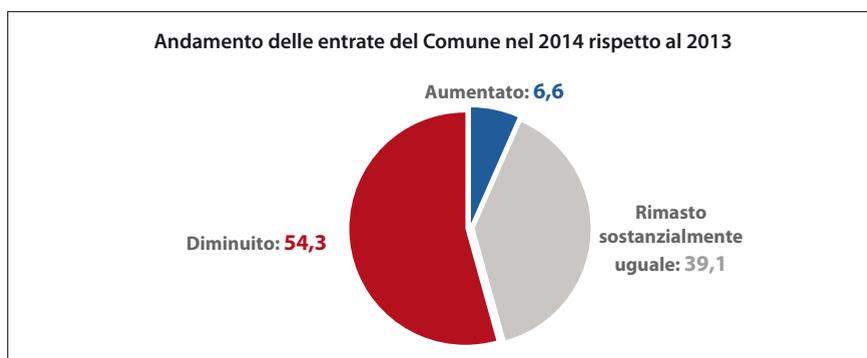
Il 39,1% dei Sindaci ha invece segnalato una sostanziale stabilità delle entrate, mentre soltanto nel 6,6% dei casi i Primi Cittadini hanno indicato un incremento delle entrate di bilancio nel proprio comune (+12,2% l'aumento medio rilevato).

Tabella 1 – Andamento delle entrate del Comune nel 2014 rispetto al 2013. *Valori assoluti, percentuali, % valide e var.% media*

| | V.A. | % | % valida | Var.% media* |
|--------------------------------|------|-------|----------|--------------|
| Aumentato | 26 | 5,9 | 6,6 | +12,2 |
| Rimasto sostanzialmente uguale | 154 | 35,0 | 39,1 | - |
| Diminuito | 214 | 48,6 | 54,3 | -16,5 |
| Non sa/non indica | 46 | 10,5 | - | |
| Totale | 440 | 100,0 | 100,0 | |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

*Variazione % delle entrate del Comune tra il 2014 e il 2013 indicate dai Sindaci che hanno registrato un aumento o una riduzione



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Sono soprattutto i Sindaci dei comuni di piccole dimensioni a indicare una diminuzione delle entrate (49,1% in quelli fino a 1.000 abitanti, 65,4% in quelli

di 1.001-2.000, 60% nei comuni tra i 2.001 e i 5.000 abitanti), a fronte del 37,2% riferibile ai territori più popolosi (oltre 5.000 abitanti), dove l'11,6% dei Sindaci ha dichiarato un miglioramento della situazione finanziaria locale.

Mentre la collocazione geografica del comune, la dinamica demografica e l'altitudine media sembrano non correlarsi all'andamento della finanza locale, oltre la metà dei Sindaci che ne denuncia un peggioramento (59,6%) dichiara anche una diminuzione della qualità della vita, evidenziando come la ridotta disponibilità di risorse incida sulla possibilità di offrire beni e servizi ai cittadini e come, al tempo stesso, le peggiorate condizioni di vita dei cittadini incidano negativamente sulle entrate proprie dei Comuni. Coerentemente, nei comuni dove si registra un aumento della qualità della vita si osserva anche un maggior flusso di entrate nell'ultimo anno (17,2%).

Tabella 2 - Andamento delle entrate del Comune nell'ultimo anno in base alle caratteristiche del comune intervistato. *Valori %*

| | Aumentato | Rimasto uguale | Diminuito | Totale |
|---|------------|----------------|-------------|--------------|
| Disaggregazione in base all'area geografica | | | | |
| NORD | 6,5 | 39,6 | 53,9 | 100,0 |
| CENTRO | 8,7 | 41,3 | 50,0 | 100,0 |
| SUD | 6,1 | 37,4 | 56,5 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'altitudine del comune | | | | |
| Fino a 600 m | 7,3 | 37,9 | 54,8 | 100,0 |
| Oltre 600 metri | 6,0 | 40,1 | 53,9 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'ampiezza demografica del comune | | | | |
| Fino a 1.000 | 7,1 | 43,8 | 49,1 | 100,0 |
| 1.001-2.000 | 3,7 | 30,8 | 65,4 | 100,0 |
| 2.001-5.000 | 6,7 | 33,3 | 60,0 | 100,0 |
| Oltre 5.000 | 11,6 | 51,2 | 37,2 | 100,0 |
| Disaggregazione in base alla dinamica demografica del comune | | | | |
| Espansione demografica | 6,7 | 44,2 | 49,0 | 100,0 |
| Declino demografico | 6,3 | 38,5 | 55,2 | 100,0 |
| Stabilità demografica | 7,1 | 34,7 | 58,2 | 100,0 |
| Disaggregazione in base all'andamento della qualità della vita | | | | |
| Aumentata | 17,2 | 31,0 | 51,7 | 100,0 |
| Diminuita | 6,1 | 34,2 | 59,6 | 100,0 |
| Rimasta costante | 5,2 | 48,9 | 45,9 | 100,0 |
| Totale | 6,6 | 54,3 | 39,1 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

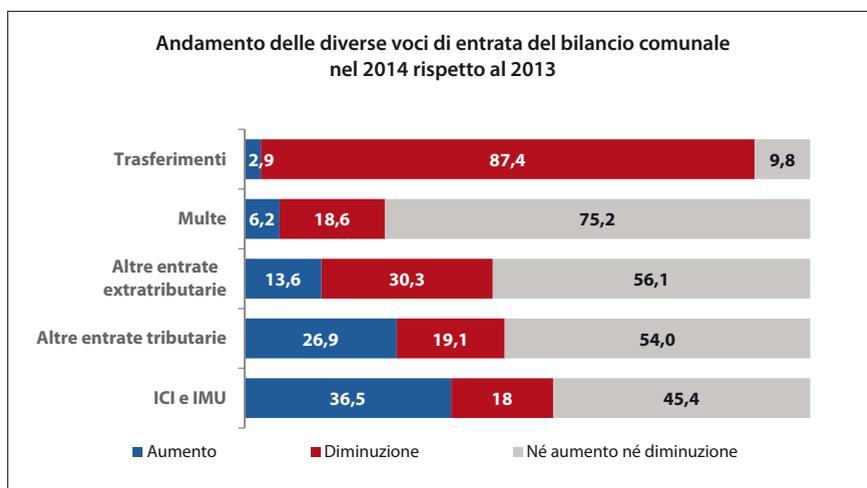
Come sopra anticipato, i tagli dei trasferimenti correnti rappresentano la preoccupazione più diffusa da parte dei Sindaci nella gestione del bilancio del proprio Comune: ben l'87,4% degli intervistati ha infatti registrato una contrazione di questa voce di entrata, cui si attribuisce in larga misura la causa delle difficoltà finanziarie che vivono gli Enti Locali. Se, infatti, quasi la totalità del campione è concorde nel

denunciarne una diminuzione, le risposte degli intervistati rispetto all'andamento delle altre voci di bilancio risultano più eterogenee: in particolare il 30,3% dei Sindaci rileva una diminuzione delle altre entrate extratributarie, quali ad esempio quelle derivanti dai proventi per l'erogazione dei servizi pubblici, dall'utilizzo di beni comunali, dagli interessi attivi, dagli utili di società partecipate ecc., prevalendo tuttavia la quota di coloro che registrano una sostanziale stabilità (56,1%). Dal lato opposto il 36,5% dei Sindaci rileva un aumento dei proventi derivanti dall'applicazione dell'ICI e dall'IMU, mentre il 26,9% segnala un incremento delle altre entrate tributarie, come ad esempio l'addizionale IRPEF, la TARI, la TASI, ecc. Tuttavia anche in questo caso per la maggior parte del campione (pari rispettivamente al 45,4% e al 54%) le voci sono rimaste inalterate, così come è avvenuto nel 75,2% dei casi in relazione alle entrate derivanti dalle multe realizzate nell'esercizio delle funzioni di polizia (in diminuzione, invece, per il 18,6% degli intervistati).

Tabella 3 - Andamento delle diverse voci di entrata del bilancio comunale nel 2014 rispetto al 2013. Valori assoluti e % valide

| | Aumento | | Sostanzialmente uguale | | Diminuzione | | Totale | |
|-------------------------------|---------|--------|------------------------|--------|-------------|--------|--------|--------|
| | V.A. | % val. | V.A. | % val. | V.A. | % val. | V.A.* | % val. |
| Trasferimenti | 12 | 2,9 | 41 | 9,8 | 366 | 87,4 | 419 | 100,0 |
| Multe | 24 | 6,2 | 291 | 75,2 | 72 | 18,6 | 387 | 100,0 |
| Altre entrate extratributarie | 52 | 13,6 | 215 | 56,1 | 116 | 30,3 | 383 | 100,0 |
| ICI e IMU | 152 | 36,5 | 189 | 45,4 | 75 | 18,0 | 416 | 100,0 |
| Altre entrate tributarie | 100 | 26,9 | 201 | 54,0 | 71 | 19,1 | 372 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 *Mediante il 10% degli intervistati non ha fornito una risposta in merito



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Con i significativi tagli realizzati negli ultimi anni lo Stato centrale, di fatto, ha scaricato sugli amministratori locali il peso della spending review, costringendoli

spesso ad agire sulla leva fiscale e ad effettuare rincari su settori a gestione locale quali asili nido, mense, parcheggi, servizi sociali ecc.

Analizzando le risposte disaggregate in base all'andamento delle entrate rilevato dai Sindaci nel 2014, un primo elemento di osservazione riguarda la trasversale flessione dei trasferimenti da parte dello Stato (rilevata dal 97,1% dei Sindaci che hanno registrato una riduzione delle entrate, dall'82,3% di quelli che hanno rilevato una sostanziale stabilità e dal 68% dei Sindaci che ha evidenziato un aumento). Anche le altre entrate extratributarie presentano una significativa flessione, sia tra i Sindaci che hanno registrato una riduzione delle entrate (-40,2%), sia tra quelli che hanno rilevato un aumento (-31,8%), sia tra quelli che rilevano una situazione di stabilità (-18,8%).

La dinamica negativa osservata ha quindi indotto, come precedentemente sottolineato, una quota significativa di Sindaci ad incrementare la pressione fiscale, aumentando le entrate tributarie, ed in particolare le addizionali su ICI e IMU, per "compensare" i tagli subiti senza dover a loro volta farne ricadere le conseguenze sui cittadini tagliando i servizi erogati.

Tabella 4 - Andamento delle diverse voci di entrata del bilancio comunale nel 2014 rispetto al 2013 in base all'andamento delle entrate. *Valori %*

| | Aumento | Diminuzione | Sostanzialmente uguale |
|--|---------|-------------|------------------------|
| TRA I SOLI SINDACI CHE HANNO REGISTRATO UNA DIMINUZIONE DELLE ENTRATE | | | |
| Trasferimenti | 0,5 | 97,1 | 2,4 |
| Multe | 5,1 | 20,9 | 74,0 |
| Altre entrate extratributarie | 11,9 | 40,2 | 47,9 |
| ICI e IMU | 31,5 | 24,1 | 44,3 |
| Altre entrate tributarie | 24,2 | 26,4 | 49,5 |
| TRA I SOLI SINDACI CHE HANNO REGISTRATO UN AUMENTO DELLE ENTRATE | | | |
| Trasferimenti | 20,0 | 68,0 | 12,0 |
| Multe | 9,0 | 17,0 | 74,0 |
| Altre entrate extratributarie | 18,2 | 31,8 | 50,0 |
| ICI e IMU | 50,0 | 23,1 | 26,9 |
| Altre entrate tributarie | 39,1 | 26,1 | 34,8 |
| TRA I SOLI SINDACI CHE HANNO REGISTRATO UNA STABILITÀ DELLE ENTRATE | | | |
| Trasferimenti | 2,7 | 82,3 | 15,0 |
| Multe | 8,0 | 17,0 | 75,0 |
| Altre entrate extratributarie | 18,0 | 18,8 | 63,2 |
| ICI e IMU | 40,7 | 10,7 | 48,7 |
| Altre entrate tributarie | 29,9 | 9,7 | 60,4 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Se la riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato ha interessato oltre 8 comuni su 10, questa ha riguardato in misura crescente i territori di maggiore ampiezza demografica (l'83,9% dei comuni fino a 1.000 abitanti, l'89,6% di quelli di 1.001-2.000 abitanti, il 90,1% dei comuni di 2-5.000 abitanti e il 90,7% delle più grandi realtà territoriali).

Una tendenza analoga si rileva anche in relazione all'aumento delle entrate derivanti da IMU e ICI (registrato dal 33,1% dei comuni di dimensioni inferiori, a fronte del 48,8% tra quelli con oltre 5 mila abitanti), mentre per quanto riguarda l'andamento delle altre entrate extratributarie e in particolare delle multe, la capacità dei piccoli comuni di operare delle "strategie compensative" risulta piuttosto limitata, risultando quindi tali voci di entrata sostanzialmente stabili in un'ampia maggioranza dei casi (rispettivamente nel 60,8% e nell'88,6%), rispetto ai comuni con più di 5.000 abitanti, invece capaci nel 17,5% e nel 15,9% dei casi di registrare aumenti in questi due gruppi di voci. Coerentemente, è sempre nei territori più piccoli che si rileva una sostanziale stabilità anche delle altre entrate tributarie (con valori pari al 61,9% nei comuni fino a 1.000 abitanti, a fronte del valore minimo del 40,5% in quelli di oltre 5 mila).

Tabella 5 - Andamento delle diverse voci di entrata del bilancio comunale nel 2014 rispetto al 2013 in base all'ampiezza demografica e all'altitudine. Valori %

| | Dinamica | Ampiezza demografica | | | | Altitudine | |
|-------------------------------|-------------|----------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-----------------|
| | | Fino 1.000 | 1.001-2.000 | 2.001-5.000 | Oltre 5.000 | Fino a 600 m | Oltre 600 metri |
| TRASFERIMENTI | Aumento | 2,8 | 2,6 | 2,5 | 4,7 | 2,6 | 3,1 |
| | Diminuzione | 83,9 | 89,6 | 90,1 | 90,7 | 85,9 | 88,5 |
| | Stabilità | 13,3 | 7,8 | 7,4 | 4,7 | 11,5 | 8,4 |
| MULTE | Aumento | 3,2 | 5,7 | 7,6 | 15,9 | 5,5 | 6,8 |
| | Diminuzione | 8,2 | 17,9 | 31,6 | 34,1 | 23,6 | 14,1 |
| | Stabilità | 88,6 | 76,4 | 60,8 | 50,0 | 70,9 | 79,0 |
| ALTRE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE | Aumento | 13,3 | 12,7 | 13,3 | 17,5 | 12,1 | 14,8 |
| | Diminuzione | 25,9 | 32,4 | 36,0 | 32,5 | 29,9 | 30,6 |
| | Stabilità | 60,8 | 54,9 | 50,7 | 50,0 | 58,0 | 54,5 |
| IMU - ICI | Aumento | 33,1 | 36,8 | 37,2 | 48,8 | 33,9 | 38,8 |
| | Diminuzione | 13,8 | 26,3 | 17,9 | 14,0 | 21,2 | 15,4 |
| | Stabilità | 53,0 | 36,8 | 44,9 | 37,2 | 45,0 | 45,8 |
| ALTRE ENTRATE TRIBUTARIE | Aumento | 21,9 | 32,3 | 23,7 | 40,5 | 27,1 | 26,7 |
| | Diminuzione | 16,3 | 18,2 | 26,3 | 18,9 | 18,8 | 19,3 |
| | Stabilità | 61,9 | 49,5 | 50,0 | 40,5 | 54,1 | 54,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Come precedentemente accennato, negli ultimi anni le amministrazioni locali hanno subito pesantemente le misure legate all'esigenza di razionalizzazione della spesa a livello centrale, trovandosi costrette a grandi sacrifici di riorganizzazione e riduzione degli investimenti. A tale riguardo la presente indagine campionaria (che, come si ricorda, ha coinvolto 440 Sindaci dei comuni montani italiani), ha confermato pienamente come la spending review abbia avuto effetti significativi a livello locale: soltanto il 9,5% del campione dichiara infatti di non aver dovuto operare alcun taglio, a fronte del 90,5% chi si è invece trovato costretto a percorrere tale via. I tagli più consistenti hanno riguardato il "funzionamento del Comune" (rilevato nel 64% dei casi), e i cosiddetti servizi "non essenziali", ma che incidono in misura significativa sulla qualità della vita dei cittadini: le attività ricreative/sport e tempo libero (tagliate nel 34,8% dei casi) e la cultura (32,7%).

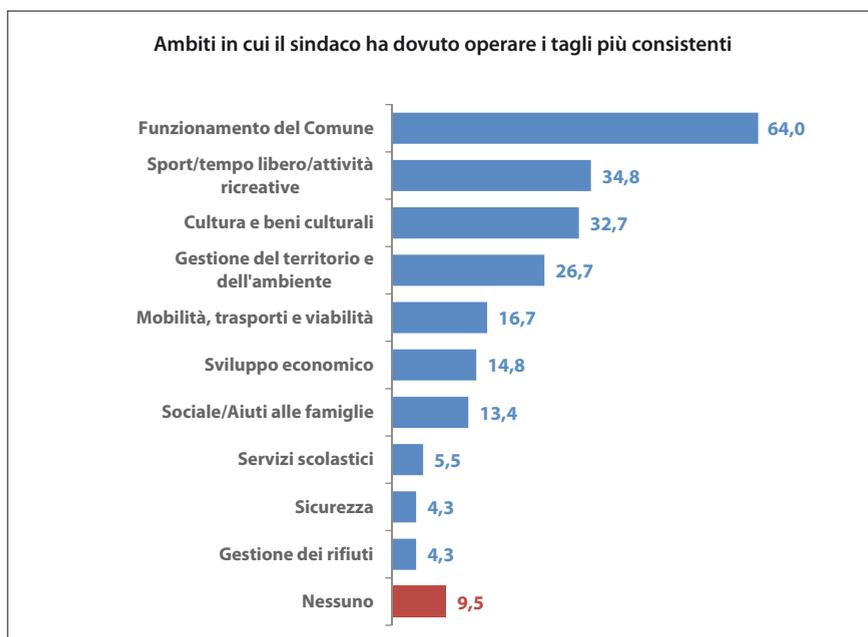
Un significativo 26,7% dei comuni montani ha dovuto inoltre ridurre gli investimenti relativi alla gestione del territorio e dell'ambiente, il 16,7% quelli per la mobilità, i trasporti e la viabilità, il 14,8% ha ridotto le attività di sostegno allo sviluppo economico e il 13,4% gli investimenti legati alla sfera sociale e agli aiuti alle famiglie.

“Incomprimibili” sono infine risultate le sole spese destinate ai servizi scolastici (ridotte soltanto dal 5,5% del campione), alla sicurezza e alla gestione dei rifiuti (4,3% per entrambe le voci).

Tabella 6 – Ambiti in cui il Sindaco ha dovuto operare i tagli più consistenti. *Valori assoluti e %*

| | V.A. | % |
|---|------|------|
| Nessuno | 40 | 9,5 |
| Funzionamento del Comune | 268 | 64,0 |
| Sport/tempo libero/attività ricreative | 146 | 34,8 |
| Cultura e beni culturali | 137 | 32,7 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 112 | 26,7 |
| Mobilità, trasporti e viabilità | 70 | 16,7 |
| Sviluppo economico | 62 | 14,8 |
| Sociale/Aiuti alle famiglie | 56 | 13,4 |
| Servizi scolastici | 23 | 5,5 |
| Sicurezza | 18 | 4,3 |
| Gestione dei rifiuti | 18 | 4,3 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte

Disaggregando i dati in base all'andamento delle entrate comunali nell'ultimo anno, occorre innanzitutto premettere che la necessità di operare tagli agli investimenti colpisce trasversalmente i diversi comuni montani, riguardando il 95,2% di quelli che presentano una flessione delle entrate, il 92,3% di quelli che ne registrano un aumento e l'84% di quelli che ne segnalano una sostanziale stabilità.

Comprensibilmente sono le Amministrazioni che hanno registrato una diminuzione delle entrate ad aver operato i tagli più consistenti, con percentuali sempre superiori (o uguali) alla media del campione per le diverse voci di spesa; la sola eccezione è costituita, al riguardo, dalla spesa sociale e dagli aiuti alle famiglie, evidentemente più salvaguardata proprio nei comuni che hanno visto ridursi in misura maggiore le possibilità di interventi "espansivi".

Più in particolare, la riduzione degli investimenti nei comuni che hanno visto ridursi le entrate di bilancio ha riguardato in primo luogo il funzionamento della "macchina amministrativa", ovvero dello stesso Comune (67,1%), ma anche lo sport, il tempo libero e le altre attività ricreative (40%), quota che scende rispettivamente al 58,7% e al 32% nei comuni dove l'andamento della finanza locale non ha subito sostanziali variazioni e al 65,4% e al 26,9% in quelli dove si è rilevato un miglioramento.

Tabella 7 – Ambiti in cui il Sindaco ha dovuto operare i tagli più consistenti in base all'andamento delle entrate del Comune nell'ultimo anno. *Valori %*

| | Aumentato | Stabile | Diminuito | Totale |
|---|-----------|---------|-----------|--------|
| Nessuno | 7,7 | 16,0 | 4,8 | 9,5 |
| Funzionamento del Comune | 65,4 | 58,7 | 67,1 | 64,0 |
| Sport/tempo libero/attività ricreative | 26,9 | 32,0 | 40,0 | 34,8 |
| Cultura e beni culturali | 53,8 | 26,0 | 36,2 | 32,7 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 26,9 | 18,7 | 33,3 | 26,7 |
| Mobilità, trasporti e viabilità | 11,5 | 18,0 | 16,7 | 16,7 |
| Sviluppo economico | 11,5 | 15,3 | 15,7 | 14,8 |
| Sociale/Aiuti alle famiglie | 30,8 | 12,0 | 11,4 | 13,4 |
| Servizi scolastici | 7,7 | 5,3 | 5,7 | 5,5 |
| Sicurezza | 3,8 | 4,7 | 4,3 | 4,3 |
| Gestione dei rifiuti | 7,7 | 3,3 | 4,8 | 4,3 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte

Con riferimento alla dimensione demografica, i tagli al funzionamento della "macchina amministrativa" si confermano quelli più frequentemente adottati, soprattutto nei comuni più piccoli (67%), scendendo al valore minimo del 54,3% in quelli con oltre 5.000 abitanti. Anche la riduzione della spesa per sport/tempo libero e altre attività ricreative ha riguardato in misura inferiore i comuni di maggiori dimensioni demografiche (26,1%, rispetto al valore più elevato di 40,7% in quelli di 1-2.000 abitanti), che invece hanno "preferito" ridurre gli investimenti nel settore della cultura (43,5% contro il 26,3% nei comuni più piccoli).

Una correlazione diretta tra i tagli agli investimenti e l'ampiezza demografica si registra anche per la mobilità/viabilità (con il valore più elevato, pari al 21,7%, nei comuni con oltre 5 mila abitanti) e per i servizi scolastici (10,9%), mentre sono i comuni più piccoli a segnalare con maggiore frequenza di aver dovuto operare tagli al sociale, alla sicurezza, allo sviluppo economico e alla gestione del territorio, con evidenti ricadute negative per un Paese come l'Italia, dove la questione del dissesto idrogeologico e della salvaguardia ambientale, ovvero la carenza di investimenti/stanziamenti in questa direzione, presentano costi crescenti in termini economici e intollerabili sotto il profilo umano e sociale.

Tabella 8 – Ambiti in cui il Sindaco ha dovuto operare i tagli più consistenti in base alla dimensione demografica del comune. *Valori %*

| | Fino a 1.000 | 1.001-2.000 | 2.001-5.000 | Oltre 5.000 |
|---|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Nessuno | 10,6 | 8,8 | 7,4 | 10,9 |
| Funzionamento del Comune | 67,0 | 64,6 | 61,7 | 54,3 |
| Sport/tempo libero/attività ricreative | 31,3 | 40,7 | 39,5 | 26,1 |
| Cultura e beni culturali | 26,3 | 32,7 | 40,7 | 43,5 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 26,8 | 29,2 | 25,9 | 21,7 |
| Mobilità, trasporti e viabilità | 14,5 | 15,9 | 19,8 | 21,7 |
| Sviluppo economico | 16,2 | 12,4 | 14,8 | 15,2 |
| Sociale/Aiuti alle famiglie | 16,2 | 13,3 | 8,6 | 10,9 |
| Servizi scolastici | 5,6 | 4,4 | 3,7 | 10,9 |
| Sicurezza | 3,9 | 5,3 | 4,9 | 2,2 |
| Gestione dei rifiuti | 2,8 | 7,1 | 6,2 | 0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte

Considerando quanto sopra osservato, quasi la metà dei Sindaci intervistati (43,9%) ha affermato di non aver potuto aumentare gli stanziamenti/investimenti in alcun settore di intervento.

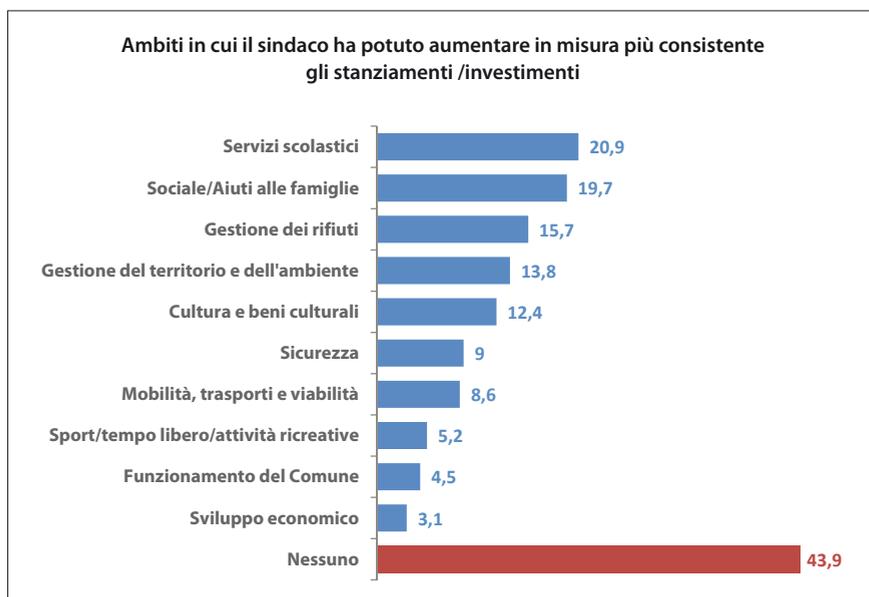
Tra il 56,1% dei Sindaci che hanno invece avuto la capacità/possibilità di rafforzare l'intervento in uno o più ambiti, in media questa è stata distribuita in due settori, senza peraltro particolari concentrazioni: tra i settori che hanno ricevuto maggiori stanziamenti/investimenti, le citazioni più numerose riguardano i servizi scolastici (20,9%), il sociale e aiuti alle famiglie (19,7%) e la gestione dei rifiuti (15,7%), ovvero i tre ambiti meno colpiti – in termini negativi – dalla contrazione della spesa tra i comuni "in difficoltà".

Il 13,8% dei Sindaci intervistati ha inoltre destinato risorse aggiuntive alla gestione del territorio e dell'ambiente, il 12,4% alla cultura, il 9% alla sicurezza e l'8,6% alla mobilità e viabilità. Inferiori le citazioni relative allo sport e attività ricreative (5,2%), al funzionamento del Comune (4,5%) e allo sviluppo economico, dove soltanto un marginale 3,1% ha potuto incrementare l'impegno delle risorse comunali.

Tabella 9 – Ambiti in cui il Sindaco ha potuto aumentare in misura più consistente gli stanziamenti/ investimenti. *Valori assoluti e %*

| | V.A. | % |
|---|------|------|
| Nessuno | 185 | 43,9 |
| Servizi scolastici | 88 | 20,9 |
| Sociale/Aiuti alle famiglie | 83 | 19,7 |
| Gestione dei rifiuti | 66 | 15,7 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 58 | 13,8 |
| Cultura e beni culturali | 52 | 12,4 |
| Sicurezza | 38 | 9,0 |
| Mobilità, trasporti e viabilità | 36 | 8,6 |
| Sport/tempo libero/attività ricreative | 22 | 5,2 |
| Funzionamento del Comune | 19 | 4,5 |
| Sviluppo economico | 13 | 3,1 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte

Prevedibilmente la possibilità di operare investimenti è strettamente legata alla disponibilità di risorse, e quindi all'andamento delle entrate comunali: coerentemente, la metà dei Sindaci (il 49,8%) che ha visto diminuire nell'ultimo anno le entrate di bilancio non ha potuto aumentare gli stanziamenti/investimenti in alcun ambito, a fronte del 36,1% di quelli in cui non vi sono stati scostamenti significativi e del 32% tra quelli che hanno invece segnalato una variazione di crescita.

Concentrando invece l'attenzione sulla destinazione delle risorse del campione che ha potuto consolidare l'intervento in uno o più ambiti, i comuni con entrate di bi-

lancio in diminuzione si sono concentrati soprattutto sul sociale e aiuti alle famiglie (20,8%), sui servizi scolastici (16,9%) e sulla gestione dei rifiuti e sulla gestione del territorio e dell'ambiente (14% per entrambi le voci): voci, queste, che hanno visto convergere anche l'impegno dei Sindaci dei comuni con entrate di bilancio stabili o in aumento; più in particolare, tra i primi prevalgono le indicazioni relative ai servizi scolastici (25,9%), mentre tra i secondi l'aumento della spesa ha riguardato soprattutto la gestione dei rifiuti (36%).

Tabella 10 – Ambiti in cui il Sindaco ha potuto aumentare in misura più consistente gli stanziamenti/investimenti in base all'andamento delle entrate del Comune nell'ultimo anno. *Valori %*

| | Aumentato | Rimasto uguale | Diminuito |
|---|-----------|----------------|-----------|
| Nessuno | 32,0 | 36,1 | 49,8 |
| Servizi scolastici | 20,0 | 25,9 | 16,9 |
| Sociale/Aiuti alle famiglie | 20,0 | 17,0 | 20,8 |
| Gestione dei rifiuti | 36,0 | 16,3 | 14,0 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 12,0 | 15,6 | 14,0 |
| Cultura e beni culturali | 12,0 | 13,6 | 11,1 |
| Sicurezza | 16,0 | 10,2 | 6,3 |
| Mobilità, trasporti e viabilità | 16,0 | 8,2 | 8,7 |
| Sport/tempo libero/attività ricreative | 12,0 | 8,2 | 2,9 |
| Funzionamento del Comune | 8,0 | 7,5 | 2,9 |
| Sviluppo economico | 4,0 | 4,1 | 2,9 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte

Disaggregando le risposte in base all'ampiezza demografica comunale, è possibile rilevare interessanti differenze, che confermano la maggiore criticità vissuta dai piccolissimi comuni (fino a 1.000 abitanti), tra i quali ben il 50% non ha potuto aumentare gli stanziamenti/investimenti in alcun ambito di intervento (con uno scarto di circa 10 punti percentuali rispetto al resto del campione).

Tra i comuni in cui sono stati effettuati incrementi di spesa in uno o più ambiti, quelli di maggiori dimensioni (oltre 5.000 abitanti) hanno potuto più degli altri incrementare gli stanziamenti destinati ai servizi scolastici (28,9%) e al sociale/aiuti alle famiglie (33,3%), dove invece è riuscito a rafforzare il proprio intervento soltanto il 15,7% e l'11,8% dei comuni fino a 1.000 abitanti; tra questi ultimi si rileva tuttavia una percentuale più alta di citazioni relative alla gestione del territorio e dell'ambiente (16,3%), a fronte di un valore decisamente inferiore (6,7%) nei comuni con oltre 5 mila abitanti.

Tabella 11 – Ambiti in cui il Sindaco ha potuto aumentare in misura più consistente gli stanziamenti/investimenti in base alla dimensione demografica del comune. *Valori %*

| | Fino a 1.000 | 1.000-2.000 | 2.001-5.000 | Oltre 5.000 |
|---|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Nessuno | 50,0 | 37,1 | 43,9 | 37,8 |
| Cultura e beni culturali | 16,3 | 9,5 | 8,5 | 11,1 |
| Gestione del territorio e dell'ambiente | 16,3 | 11,2 | 15,9 | 6,7 |
| Servizi scolastici | 15,7 | 25,9 | 20,7 | 28,9 |
| Gestione dei rifiuti | 11,8 | 19,8 | 18,3 | 15,6 |
| Sociale/Aiuti alle famiglie | 11,8 | 25,0 | 22,0 | 33,3 |
| Sicurezza | 9,0 | 8,6 | 9,8 | 8,9 |
| Mobilità, trasporti e viabilità | 7,9 | 8,6 | 9,8 | 8,9 |
| Sport/tempo libero/attività ricreative | 6,2 | 3,4 | 3,7 | 8,9 |
| Funzionamento del Comune | 3,9 | 3,4 | 6,1 | 6,7 |
| Sviluppo economico | 5,1 | 0,9 | 2,4 | 2,2 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 3 risposte

Un interessante approfondimento riguarda, inoltre, l'andamento della qualità della vita in relazione alla finanza locale, rilevandosi una correlazione positiva tra i due fattori. La quasi totalità dei comuni in cui la qualità della vita, secondo la valutazione dei Sindaci, sarebbe diminuita, ha dovuto infatti operare rilevanti tagli di spesa (95,5%, a fronte dell'83,2% dei comuni in cui la qualità della vita è rimasta sostanzialmente uguale e all'82,1% di quelli in cui è aumentata), non riuscendo nel 50,4% dei casi a realizzare alcun tipo di investimento (contro il valore minimo di 22,9% nei comuni che segnalano un incremento).

Coerentemente nel 77,1% dei comuni in cui la qualità della vita risulta migliorata si registra anche un incremento degli investimenti, percentuale che scende al 57,8% per quelli in cui è rimasta sostanzialmente uguale e al 49,6% per quelli in cui è peggiorata.

Tabella 12 – Andamento della qualità della vita in base alla necessità di operare tagli o alla possibilità di aumentare gli stanziamenti/investimenti. *Valori %*

| | Molto + leggermente aumentata | Rimasta sostanzialmente uguale | Molto + leggermente diminuita |
|---------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| SPESA | | | |
| Nessun taglio | 17,9 | 16,8 | 4,5 |
| Riduzione | 82,1 | 83,2 | 95,5 |
| INVESTIMENTI | | | |
| Nessun aumento | 22,9 | 42,2 | 50,4 |
| Aumento | 77,1 | 57,8 | 49,6 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Coerentemente alle criticità precedentemente rilevate, la quasi totalità dei Sindaci intervistati (il 92,7%, pari a 353), sostiene che servirebbero più risorse rispetto a quelle attuali per rispondere adeguatamente alle esigenze del territorio (il 37,3% in più di media), sottolineando lo stato di difficoltà in cui versano le amministrazioni

locali nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Sul fronte opposto, soltanto il 7,3% ritiene invece sufficienti le risorse finanziarie di cui dispone.

Tabella 13 – Risorse di cui avrebbe bisogno il Comune per rispondere adeguatamente alle proprie esigenze. *Valori assoluti, % e percentuali valide*

| | V.A. | % | % valide |
|---|------|-------|----------|
| Sono sufficienti le risorse di cui già dispone | 28 | 6,4 | 7,3 |
| Servirebbero più risorse, rispetto a quelle attuali | 353 | 80,2 | 92,7 |
| Non sa/non indica | 59 | 13,4 | - |
| Totale | 440 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Disaggregando i dati in base alle diverse caratteristiche del campione la richiesta di maggiori risorse risulta trasversale e condivisa: a livello territoriale sono soprattutto i comuni del Sud Italia a denunciare le maggiori difficoltà, affermando nel 96,9% dei casi che servirebbero più risorse (aumento quantificabile in circa il 38% in più) rispetto a quelle disponibili, a fronte di valori leggermente inferiori al Centro (95,7%) e al Nord (89,4%).

Si confermano inoltre le maggiori criticità dei piccolissimi comuni, che nel 91,5% dei casi chiedono risorse aggiuntive (quantificabili nel 43,2% in più) per poter far fronte alle necessità dell'Amministrazione, dei cittadini e del territorio; la dimensione dell'aumento delle risorse richieste si attesta inoltre sul 32,4% tra i comuni montani di oltre 5.000 abitanti, salendo al 41,4% tra quelli di "alta montagna" (a fronte del +32,5% richiesto da quelli con una altitudine media fino a 600 metri).

Tabella 14 – Risorse di cui avrebbe bisogno il Comune per rispondere adeguatamente alle proprie esigenze in base ad alcune caratteristiche del campione. *Valori % e media*

| | Sono sufficienti le risorse di cui già dispone | Servirebbero più risorse, rispetto a quelle attuali | Totale | Risorse in più (media) |
|-----------------------------|--|---|--------------|------------------------|
| Ampiezza demografica | | | | |
| Fino a 1.000 ab. | 8,5 | 91,5 | 100,0 | +43,2% |
| 1.001-2.000 ab. | 6,8 | 93,2 | 100,0 | +33,7% |
| 2.001-5.000 ab. | 5,6 | 94,4 | 100,0 | +32,3% |
| Oltre 5.000 ab. | 7,1 | 92,9 | 100,0 | +32,4% |
| Area geografica | | | | |
| NORD | 10,6 | 89,4 | 100,0 | +37,8% |
| CENTRO | 4,3 | 95,7 | 100,0 | +32,9% |
| SUD | 3,1 | 96,9 | 100,0 | +38,2% |
| Altitudine media | | | | |
| Fino a 600 metri | 7,0 | 93,0 | 100,0 | +32,5% |
| Oltre 600 metri | 7,6 | 92,4 | 100,0 | +41,4% |
| Totale | 7,3 | 92,7 | 100,0 | +37,3% |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

E.1.7 Dotazioni, priorità e bisogni del territorio

Tra i fattori strategici della sostenibilità economica e della coesione territoriale, in riferimento ai comuni montani, si inserisce il tema della dotazione delle infrastrutture e dell'adeguatezza/accessibilità dei servizi, in particolare nei settori della comunicazione, della mobilità, dell'istruzione e della sanità.

A tale riguardo si riscontra peraltro una piena coerenza tra le rivendicazioni dei Sindaci intervistati, le esigenze espresse all'interno delle interviste in profondità (analizzate nel capitolo successivo) e le priorità individuate dalla strategia "aree interne", tanto più considerando che la distribuzione, la localizzazione, l'accessibilità e la qualità dei servizi costituiscono importanti indicatori della capacità di governo di un territorio e, ancor più, di un'area vasta.

È infatti proprio in relazione alle aree "periferiche" che le politiche e gli investimenti in infrastrutture e servizi assumono un ruolo discriminante sul futuro dei territori e dei cittadini, in quanto principali strumenti in grado di attivare risorse e contenere/prevenire i processi di marginalizzazione.

Solo una visione capace di integrare la lettura "dal basso" delle esigenze e delle priorità del territorio espressa dai Sindaci, con una strategia "di area vasta" che coinvolga le Istituzioni Centrali, le Regioni, le Province e le Città Metropolitane, può offrire risposte utili ai comuni montani, ed in particolare a quelli di minori dimensioni demografiche, che vivono una condizione di più forte disagio legata alla complessità ambientale e strutturale del proprio territorio, e dove i singoli Amministratori locali non hanno gli strumenti finanziari o normativi idonei a realizzare gli investimenti infrastrutturali ritenuti necessari.

Ciò premesso, all'interno della presente indagine, la valutazione di adeguatezza sulla presenza/accessibilità dei diversi servizi da parte dei Sindaci intervistati ha riguardato le infrastrutture (trasporti pubblici, collegamenti stradali/autostadali e ferroviari, allacciamenti alla rete idrica-elettrica-fognaria e reti informatiche), l'istruzione (presenza e accessibilità delle scuole – materne, elementari, medie e superiori), i servizi bancari/postali e le attività commerciali, i servizi alla persona (sanità, assistenza alle categorie svantaggiate e servizi per l'infanzia), la cultura e il tempo libero (impianti sportivi e strutture culturali e ricreative).

L'analisi delle risposte dei 440 Sindaci restituisce un quadro della qualità dei servizi pubblici (o di pubblica utilità) nei comuni montani piuttosto negativo, considerando che su 12 servizi oggetto di valutazione soltanto 5 hanno ottenuto un voto medio sufficiente, mentre ben 7 hanno raccolto una valutazione negativa (i giudizi "molto negativi" attribuiti ai servizi "bocciati" risultano peraltro decisamente più numerosi di quelli "molto positivi" riconosciuti ai servizi "promossi").

Osservando in maniera analitica i singoli servizi, la valutazione più positiva riguarda gli allacciamenti e le reti (fognaria, idrica, elettrica), che ottengono un voto medio pari a 7 (in una scala compresa tra 1 e 10) e una valutazione di adeguatezza ("mol-

to" o "abbastanza") condivisa dall'86,5% del campione (a fronte del 13,5% che ne giudica la presenza/accessibilità "poco" o "per niente adeguata"); soltanto leggermente inferiore risulta il voto medio attribuito dai Sindaci alla presenza/accessibilità delle strutture scolastiche (voto 6,8), adeguate per l'80,9% dei Sindaci intervistati, anche se in un comune su cinque (19,1%) si segnala una carenza al riguardo. Una valutazione poco più che sufficiente (voto medio pari a 6,4/10) riguarda inoltre i servizi socio-assistenziali e gli impianti sportivi ("molto" o "abbastanza adeguati" rispettivamente per il 73,5% e il 74,7% del campione), così come sufficiente risulta la presenza/accessibilità dei servizi postali e bancari (con valutazioni positive espresse dal 68,2% del campione).

Sul fronte opposto, le criticità aumentano per la presenza/accessibilità delle strutture commerciali, "promossa" dal 52,7% del campione e ritenuta inadeguata da un consistente 47,3%, raccogliendo complessivamente un voto medio pari a 5,4/10, evidenziando come la carenza di servizi incida molto negativamente sulla quotidianità e sulla qualità della vita dei cittadini.

Ancora più negativo risulta il giudizio espresso dai Sindaci verso la presenza/accessibilità dei presidi sanitari (voto medio pari a 5,1) ritenuta "poco" o "per niente adeguata" da un maggioritario 55% del campione; anche l'offerta di trasporti pubblici non sembra rispondere adeguatamente alle esigenze della cittadinanza, raccogliendo una valutazione di inadeguatezza da parte del 56,3% dei Sindaci intervistati, ed un voto scolastico pari a 4,9/10. Ma è sul fronte delle infrastrutture viarie, necessarie per evitare la marginalizzazione e l'isolamento dei comuni montani, che le criticità risultano schiacciati, con valutazioni fortemente negative sia per i collegamenti stradali e autostradali (voto: 4,8), sia soprattutto per quelli ferroviari, "bocciati" da un voto medio pari a 3 ed una valutazione di inadeguatezza condivisa dall'82,1% dei Sindaci ("per niente adeguata" per il 61,4% e "poco adeguata" per il 20,7%).

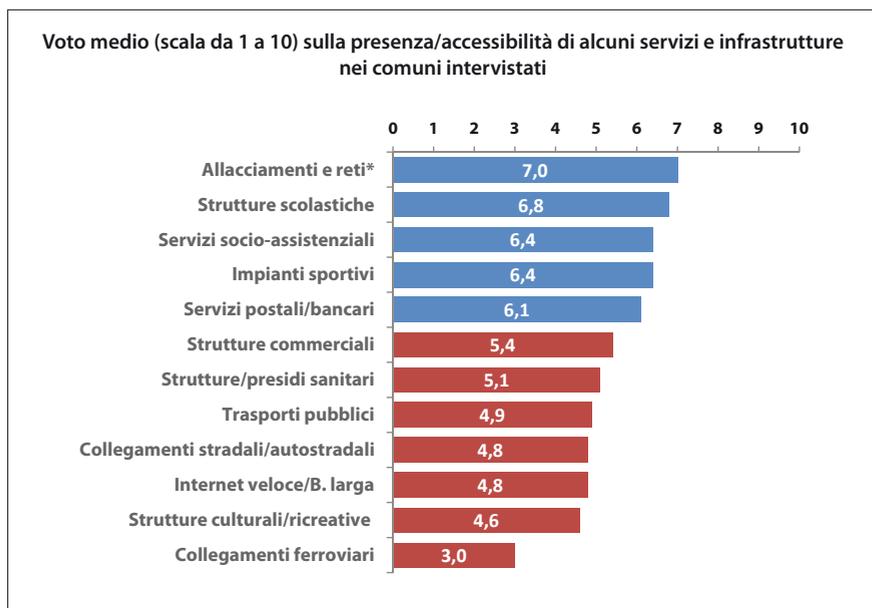
Bocciata anche l'offerta di infrastrutture digitali (la banda larga, ecc.), che raccoglie un voto medio pari a 4,8/10 ed una valutazione di inadeguatezza condivisa dal 55,6% dei Sindaci a fronte del 44,5% di opinione contraria. L'inadeguata connettività digitale trova peraltro pieno riscontro nell'indagine qualitativa, all'interno della quale gli esperti intervistati sottolineano le negative conseguenze che tale "ritardo" provoca sulle potenzialità di crescita dei comuni montani, per le interconnessioni della tecnologia digitale con altri importanti settori di sviluppo (quali il turismo o l'imprenditoria).

L'ultima area critica rilevata sul fronte dei servizi riguarda infine le strutture culturali e ricreative, assenti o comunque inadeguate e difficilmente accessibili per il 61,6% dei Sindaci dei comuni montani, registrando un voto medio pari a 4,6.

Tabella 1 – Giudizio sulla presenza/accessibilità di alcuni servizi per i cittadini (e per le imprese) presenti nei comuni intervistati. *Val. assoluti, % valide e voto medio (compreso tra 1 e 10 – dove 10 rappresenta il valore massimo e 1 il minimo)*

| | Per niente adeguata | | Poco adeguata | | Abbastanza adeguata | | Molto adeguata | | Voto medio |
|--|---------------------|------|---------------|------|---------------------|------|----------------|------|------------|
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | |
| Allacciamenti e reti (idrica, elettrica, ecc.) | 11 | 2,6 | 46 | 10,9 | 201 | 47,6 | 164 | 38,9 | 7,0 |
| Strutture scolastiche | 31 | 7,5 | 48 | 11,6 | 177 | 42,9 | 157 | 38,0 | 6,8 |
| Servizi socio-assistenziali | 28 | 6,8 | 82 | 19,8 | 188 | 45,4 | 116 | 28,0 | 6,4 |
| Impianti sportivi | 38 | 9,1 | 68 | 16,3 | 196 | 46,9 | 116 | 27,8 | 6,4 |
| Servizi postali/bancari | 38 | 9,0 | 95 | 22,6 | 185 | 44,0 | 102 | 24,3 | 6,1 |
| Strutture commerciali | 65 | 15,6 | 132 | 31,7 | 168 | 40,3 | 52 | 12,5 | 5,4 |
| Strutture/presidi sanitari | 95 | 24,3 | 120 | 30,7 | 149 | 38,1 | 27 | 6,9 | 5,1 |
| Trasporti pubblici | 100 | 24,3 | 132 | 32,0 | 145 | 35,2 | 35 | 8,5 | 4,9 |
| Collegamenti stradali/autostradali | 128 | 30,5 | 118 | 28,2 | 118 | 28,2 | 55 | 13,1 | 4,8 |
| Internet veloce/B. larga | 140 | 33,0 | 96 | 22,6 | 127 | 29,9 | 62 | 14,6 | 4,8 |
| Strutture culturali/ricreative | 146 | 36,1 | 103 | 25,5 | 109 | 27,0 | 46 | 11,4 | 4,6 |
| Collegamenti ferroviari | 240 | 61,4 | 81 | 20,7 | 57 | 14,6 | 13 | 3,3 | 3,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 *idrica, elettrica, ecc.



Disaggregando i giudizi attribuiti alla presenza/accessibilità dei servizi per i cittadini e per le imprese nei comuni montani in base ad alcune caratteristiche del campione, è possibile rilevare interessanti differenze che rimandano alle specificità, alle esigenze e alle criticità dei diversi territori.

Pur confermandosi in tutto il campione numerose carenze e problematiche soprattutto sul fronte delle infrastrutture e dei servizi culturali e ricreativi, sono i comuni montani del Sud ad evidenziare le più forti criticità, esprimendo un voto inferiore a quello rilevato al Centro e al Nord in relazione a tutti i servizi oggetto di valutazione (con appena 3 sufficienze, a fronte delle 5 del Centro e del Nord), segnalando una "marginalità nella marginalità", ovvero condizioni specifiche di maggiore criticità in un contesto geografico già svantaggiato, che rischiano di pregiudicare qualsiasi impegno o positiva volontà di rilancio da parte dei cittadini e della classe dirigente di questi territori.

La qualità dei servizi risulta inoltre direttamente correlata all'ampiezza e alla densità demografica dei Comuni e, inversamente, alla loro altitudine media, registrando le minori criticità nei comuni di "bassa montagna" - situati a meno di 400 metri slm -, in quelli con oltre 5 mila abitanti e con una densità demografica superiore ai 50 abitanti per Km² (che rispettivamente promuovono con una piena sufficienza oltre la metà dei servizi censiti, a fronte di sole 4 sufficienze assegnate alla dotazione di servizi da parte dei Sindaci dei comuni con meno di 1.000 abitanti, in quelli "a rischio spopolamento" e in quelli di "alta montagna").

Come precedentemente sottolineato, l'offerta, l'accessibilità e la qualità dei servizi sembrano essere interconnesse alla ricchezza di un territorio e all'andamento della sua economia: analizzando infatti la distribuzione dei giudizi espressi dai Sindaci in base al livello della qualità della vita e all'andamento dell'economia segnalato dagli stessi, risultano significativamente più alti i voti attribuiti a tutti i servizi da parte dei Primi Cittadini dei comuni con una elevata qualità della vita e dove la dinamica economica è più positiva; coerentemente, i giudizi più negativi si rilevano tra i comuni con una qualità della vita definita "poco" o "per niente elevata" (dove soltanto 2 servizi - gli allacciamenti/reti e i servizi scolastici - ottengono una piena sufficienza), e nei comuni che nell'ultimo anno registrano una flessione economica.

Tabella 2 – Voto medio (da 1 a 10) attribuito alla presenza/accessibilità dei servizi per i cittadini (e per le imprese) in base ad alcune caratteristiche del campione. *Valori medi*

| | Area geografica | | | Popolazione | | | | Densità | |
|-------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|---------------|------------|------------|
| | Nord | Centro | Sud | ≤1000 | 1-2.000 | 2-5.000 | >5.000 | <50 ab/Kmq | >50 ab/Kmq |
| Allacciamenti e reti | 7,2 | 6,8 | 6,6 | 7,0 | 6,9 | 6,9 | 7,0 | 6,8 | 7,2 |
| Strutture scolastiche | 6,8 | 6,8 | 6,7 | 6,1 | 7,3 | 7,3 | 7,1 | 6,4 | 7,2 |
| Servizi socio-assist. | 6,8 | 6,4 | 5,8 | 6,0 | 6,3 | 6,8 | 7,2 | 6,1 | 6,8 |
| Impianti sportivi | 6,4 | 6,6 | 6,2 | 6,0 | 6,3 | 6,8 | 7,0 | 6,1 | 6,7 |
| Servizi postali/bancari | 6,3 | 6,6 | 5,8 | 5,6 | 6,3 | 6,7 | 7,0 | 5,8 | 6,7 |
| Strutture commerciali | 5,5 | 5,4 | 5,2 | 4,8 | 5,4 | 6,1 | 6,6 | 5,0 | 6,0 |
| Strutture sanitarie | 5,5 | 5,1 | 4,4 | 4,7 | 5,0 | 5,5 | 6,1 | 4,7 | 5,6 |
| Trasporti pubblici | 5,1 | 4,8 | 4,7 | 4,6 | 4,8 | 5,1 | 6,0 | 4,7 | 5,2 |
| Strade/autostrade | 5,0 | 4,5 | 4,7 | 4,5 | 4,9 | 5,0 | 5,5 | 4,4 | 5,4 |
| Internet veloce | 4,9 | 5,1 | 4,6 | 4,9 | 4,2 | 5,1 | 5,4 | 4,7 | 5,0 |
| Strutture culturali | 4,7 | 4,6 | 4,4 | 3,9 | 4,4 | 5,4 | 5,8 | 4,1 | 5,2 |
| Collegamenti ferroviari | 3,2 | 3,6 | 2,6 | 2,6 | 2,9 | 3,4 | 4,4 | 2,7 | 3,6 |
| | Altitudine | | | | Qualità vita | | And. economia | | |
| | < 400 metri | 4-600 metri | 6-800 metri | >800 metri | Elevata | Non elevata | Crescita | Flessione | Stabile |
| Allacciamenti e reti | 7,4 | 6,9 | 6,6 | 7,0 | 7,4 | 6,4 | 7,8 | 6,8 | 7,1 |
| Strutture scolastiche | 7,3 | 7,1 | 6,3 | 6,5 | 7,2 | 6,2 | 7,9 | 6,8 | 6,5 |
| Servizi socio-assist. | 7,1 | 6,4 | 6,1 | 6,2 | 6,8 | 5,8 | 6,7 | 6,3 | 6,4 |
| Impianti sportivi | 6,9 | 6,3 | 6,0 | 6,4 | 6,8 | 5,8 | 7,1 | 6,2 | 6,5 |
| Servizi postali/bancari | 7,0 | 6,2 | 5,8 | 5,9 | 6,5 | 5,7 | 6,3 | 6,1 | 6,2 |
| Strutture commerciali | 6,3 | 5,5 | 5,1 | 5,1 | 5,8 | 5,0 | 6,4 | 5,3 | 5,4 |
| Strutture sanitarie | 5,6 | 5,0 | 5,1 | 4,9 | 5,6 | 4,4 | 4,8 | 5,1 | 5,2 |
| Trasporti pubblici | 5,7 | 4,8 | 4,4 | 5,0 | 5,2 | 4,5 | 5,1 | 4,7 | 5,2 |
| Strade/autostrade | 6,0 | 4,8 | 4,6 | 4,4 | 5,3 | 4,2 | 5,2 | 4,6 | 5,0 |
| Internet veloce | 5,1 | 4,8 | 4,6 | 4,9 | 5,1 | 4,6 | 5,7 | 4,7 | 4,9 |
| Strutture culturali | 5,1 | 4,7 | 4,2 | 4,5 | 5,1 | 4,0 | 5,8 | 4,5 | 4,5 |
| Collegamenti ferroviari | 4,3 | 3,0 | 2,6 | 2,8 | 3,5 | 2,6 | 3,0 | 2,9 | 3,3 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Analizzando più nel dettaglio l'offerta dei diversi servizi nei comuni montani intervistati, si rileva innanzitutto una presenza di banche e uffici postali nella quasi totalità dei comuni (90,9%), così come delle farmacie, presenti nel 79,3% dei 440 comuni oggetto della rilevazione.

Coerentemente alla positiva valutazione espressa in merito ai servizi scolastici, oltre il 70% dei comuni montani registra la presenza di una scuola dell'infanzia (75,2%) e di una scuola elementare (73%), anche se la quota dei comuni "serviti" scende in corrispondenza ai livelli scolastici superiori, attestandosi al 48,2% per le scuole superiori di I grado e ad un marginale 11,6% per quelle di II grado.

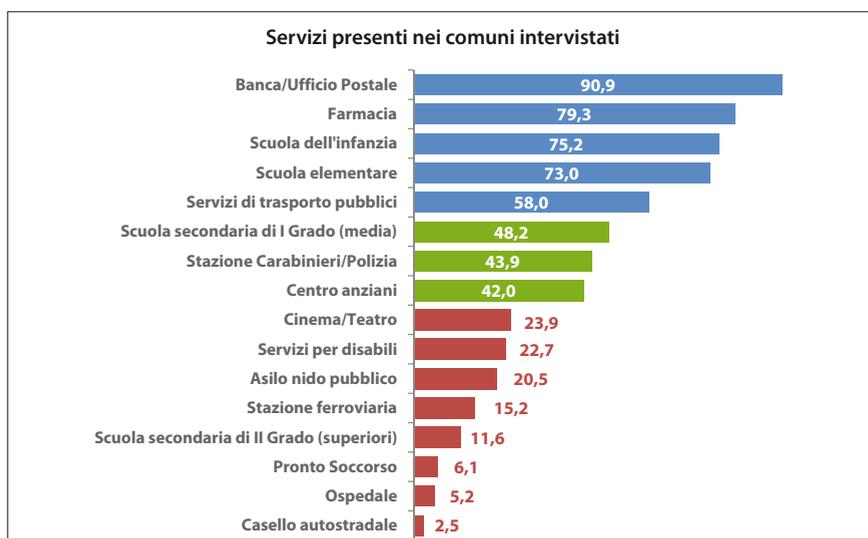
Un'ampia maggioranza dei comuni montani (il 58%) dispone inoltre di un servizio di trasporto pubblico; mentre risulta minoritaria la quota di quelli che ospitano una stazione di Polizia/Carabinieri (43,9%). La situazione diviene decisamente più critica per i servizi alla persona considerati, in relazione ai quali la percentuale di comuni

“serviti” risulta complessivamente minoritaria: in particolare soltanto il 42% rileva la presenza di un centro anziani, il 23,9% di un cinema o di un teatro, il 22,7% di una struttura per disabili e il 20,5% di un asilo nido. Naturalmente molto inferiore la presenza nel territorio comunale di un Ospedale o Pronto Soccorso, di cui dispongono rispettivamente il 5,2% e il 6,1% dei comuni montani intervistati. Infine, coerentemente alla pessima valutazione espressa in relazione ai servizi per la mobilità/viabilità, una stazione ferroviaria è presente soltanto nel 15,2% dei comuni montani oggetto di indagine e un casello autostradale in un marginale 2,5% (11 comuni in valori assoluti).

Tabella 3 – Servizi presenti nei comuni intervistati. *Valori assoluti e percentuali*

| | V.A. | % |
|---|------|------|
| Banca/Ufficio Postale | 400 | 90,9 |
| Farmacia | 349 | 79,3 |
| Scuola dell'infanzia | 331 | 75,2 |
| Scuola elementare | 321 | 73,0 |
| Servizi di trasporto pubblici | 255 | 58,0 |
| Scuola secondaria di I Grado (media) | 212 | 48,2 |
| Stazione Carabinieri/Polizia | 193 | 43,9 |
| Centro anziani | 185 | 42,0 |
| Cinema/Teatro | 105 | 23,9 |
| Servizi per disabili | 100 | 22,7 |
| Asilo nido pubblico | 90 | 20,5 |
| Stazione ferroviaria | 67 | 15,2 |
| Scuola secondaria di II Grado (superiori) | 51 | 11,6 |
| Pronto Soccorso | 27 | 6,1 |
| Ospedale | 23 | 5,2 |
| Casello autostradale | 11 | 2,5 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Coerentemente con quanto precedentemente rilevato, a registrare la più diffusa presenza dei servizi sono gli stessi comuni che hanno espresso le valutazioni più positive sulla loro presenza/accessibilità (quelli con un'altitudine media inferiore a 600 metri slm, quelli con una popolazione superiore a 5 mila abitanti e quelli con la qualità della vita più elevata). Il vero discrimine nella dotazione infrastrutturale e di servizi si rileva in relazione alla dimensione demografica, confermandosi le più forti criticità nelle più piccole realtà territoriali (fino a 2.000 abitanti); i comuni di maggiori dimensioni (oltre 5 mila abitanti) registrano infatti nella maggior parte dei casi la presenza dei diversi servizi considerati, risultando quasi totale la "copertura" per quanto riguarda farmacie, posta/banca, scuole dell'infanzia, scuole elementari e scuole medie; superiore all'80% la presenza di un centro anziani (81,6%), di una stazione di Polizia/Carabinieri (89,8%) e di servizi per disabili (81,6% contro il valore minimo di 18,1% in quelli di 1-2 mila abitanti).

Un'ampia maggioranza dei comuni con oltre 5 mila abitanti è inoltre dotata di un asilo nido (67,3%), di scuole secondarie di secondo grado (57,1%) e di una stazione ferroviaria (53,1%), registrando scarti percentuali superiori ai 30 punti sul resto del campione. Anche tra i comuni demograficamente più grandi permangono tuttavia, seppure in misura più contenuta rispetto ai piccolissimi comuni, le criticità sul fronte delle strutture sanitarie (con la presenza di un Pronto Soccorso o di un Ospedale nel 30,6% e nel 26,5% dei casi) e, soprattutto, dei collegamenti alla rete autostradale, con appena il 6,1% di questi comuni "servito" da un casello.

Tabella 4 – Servizi presenti nei comuni intervistati in base all'altitudine, all'ampiezza demografica e al livello della qualità della vita. *Valori percentuali*

| | Altitudine | | Popolazione | | | | Qualità della vita | |
|----------------------|------------|---------|-------------|---------|---------|--------|--------------------|-------------|
| | ≤600 m. | >600 m. | ≤1.000 | 1-2.000 | 2-5.000 | >5.000 | Elevata | Non elevata |
| Banca/ Posta | 88,6 | 92,9 | 91,5 | 90,4 | 96,5 | 98,0 | 91,5 | 90,4 |
| Farmacia | 87,1 | 72,8 | 79,6 | 80,9 | 95,3 | 100,0 | 79,6 | 80,9 |
| Scuola dell'infanzia | 80,6 | 70,7 | 80,0 | 70,7 | 94,1 | 100,0 | 80,0 | 70,7 |
| Scuola elementare | 79,6 | 67,4 | 79,6 | 68,6 | 96,5 | 100,0 | 79,6 | 68,6 |
| Trasporto pubblico | 59,7 | 56,5 | 63,8 | 50,0 | 62,4 | 91,8 | 63,8 | 50,0 |
| Scuola sec. I Grado | 57,7 | 40,2 | 46,8 | 52,1 | 88,2 | 98,0 | 46,8 | 52,1 |
| Carabinieri/Polizia | 47,8 | 40,6 | 46,0 | 43,1 | 70,6 | 89,8 | 46,0 | 43,1 |
| Centro anziani | 45,8 | 38,9 | 48,9 | 34,0 | 61,2 | 81,6 | 48,9 | 34,0 |
| Cinema/Teatro | 25,9 | 22,2 | 29,8 | 17,6 | 44,7 | 49,0 | 29,8 | 17,6 |
| Servizi per disabili | 29,9 | 16,7 | 27,2 | 18,1 | 35,3 | 81,6 | 27,2 | 18,1 |
| Asilo nido pubblico | 26,9 | 15,1 | 26,0 | 14,9 | 31,8 | 67,3 | 26,0 | 14,9 |
| Stazione ferroviaria | 18,9 | 12,1 | 17,9 | 12,8 | 18,8 | 53,1 | 17,9 | 12,8 |
| Scuola sec. II Grado | 10,4 | 12,6 | 11,5 | 11,7 | 23,5 | 57,1 | 11,5 | 11,7 |
| Pronto Soccorso | 5,5 | 6,7 | 7,7 | 4,3 | 9,4 | 30,6 | 7,7 | 4,3 |
| Ospedale | 5,0 | 5,4 | 7,2 | 2,7 | 10,6 | 26,5 | 7,2 | 2,7 |
| Casello autostrad. | 3,5 | 1,7 | 3,0 | 2,1 | 5,9 | 6,1 | 3,0 | 2,1 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015

Ai Sindaci intervistati è stato inoltre chiesto di indicare, tra i servizi non presenti nel proprio comune, quelli ritenuti più utili alla popolazione, stilando una sorta di graduatoria delle carenze da colmare.

In generale sono i servizi alla persona a ricevere il maggior numero di citazioni: concentrando infatti l'attenzione sulle sole richieste "valide" (provenienti, cioè, da comuni che non presentano il servizio), al primo posto della graduatoria di quelli ritenuti più utili si collocano i centri anziani (56,1% delle indicazioni), in piena coerenza con la centralità del tema dell'invecchiamento in molti dei territori considerati; un numero significativo di richieste si rileva anche per i servizi per disabili (32,4%) e per il Pronto Soccorso (28,3%), considerato più utile, e probabilmente fattibile, rispetto alla presenza di un Ospedale (4,3% delle indicazioni).

Il 22% dei Sindaci auspicherebbe inoltre la presenza nel proprio comune di un asilo nido, il 26,3% di una stazione di Carabinieri/Polizia e il 25,3% di una Farmacia. Tra i pochi comuni che non dispongono di un servizio postale o bancario, ben il 47,5% segnala inoltre la criticità determinata da tale carenza, sottolineandone l'utilità.

Infine, nonostante la scarsa presenza di caselli autostradali o di stazioni ferroviarie nei comuni montani precedentemente rilevata, soltanto quote limitate del campione (rispettivamente il 4% e il 6,2%) cita tali servizi tra i "più utili", posti dunque in secondo piano rispetto ai servizi alla persona. Allo stesso modo la carenza di servizi scolastici risulta citata soltanto in sporadici casi.

Tabella 5 – Servizi NON PRESENTI ritenuti più utili alla popolazione dei comuni intervistati. *Valori assoluti, percentuali e % valide*

| | V.A. | % | % valide* |
|---|------|------|-----------|
| Centro anziani | 143 | 32,5 | 56,1 |
| Banca/Ufficio Postale | 19 | 4,3 | 47,5 |
| Servizi per disabili | 110 | 25,0 | 32,4 |
| Pronto Soccorso | 117 | 26,6 | 28,3 |
| Stazione Carabinieri/Polizia | 65 | 14,8 | 26,3 |
| Farmacia | 23 | 5,2 | 25,3 |
| Cinema/Teatro | 76 | 17,3 | 22,7 |
| Asilo nido pubblico | 77 | 17,5 | 22,0 |
| Scuola dell'infanzia | 17 | 3,9 | 15,6 |
| Stazione ferroviaria | 23 | 5,2 | 6,2 |
| Scuola elementare | 6 | 1,4 | 5,0 |
| Ospedale | 18 | 4,1 | 4,3 |
| Casello autostradale | 17 | 3,9 | 4,0 |
| Scuola secondaria di I Grado (media) | 8 | 1,8 | 3,5 |
| Scuola secondaria di II Grado (superiori) | 8 | 1,8 | 2,1 |
| Non sa/non indica | 63 | 14,3 | - |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Relative ai soli Comuni in cui il servizio non è presente

Al di là delle dotazioni materiali e dei servizi presenti nel territorio, un elemento interessante per rilevare esigenze e fabbisogni dei comuni montani riguarda il tema delle competenze delle risorse umane, in quanto fattore spesso discriminante nell'accesso ad opportunità, progetti, fondi e finanziamenti (nazionali e comunitari) così importanti per questi territori.

Su questo tema si sofferma anche la quasi totalità degli esperti intervistati nel capitolo successivo, che sottolineano come il potenziamento delle competenze rappresenti un elemento di fondamentale importanza nella "strategia alpina" che mira allo sviluppo dei territori montani.

Certamente la limitata dimensione demografica che caratterizza la maggior parte dei comuni montani rappresenta un forte limite allo sviluppo di competenze specialistiche che possano rendere il comune "competitivo" soprattutto sul fronte progettuale, tanto che tale ambito viene gestito nella maggior parte dei casi dalla "rete" in cui il comune è inserito (Comunità Montane, Unione dei Comuni, Gal, ecc.).

In particolare, in alcune amministrazioni comunali, la dotazione di personale risulta infatti costituita da appena uno o due dipendenti e lo stesso Sindaco o i Dirigenti/Assessori svolgono altre attività lavorative, potendo dedicare soltanto uno spazio limitato alle importanti mansioni richieste dal ruolo ricoperto.

Non stupisce dunque che, alla richiesta di indicare il livello generale delle competenze in possesso delle risorse umane operanti all'interno dell'Amministrazione Comunale, ben il 72,5% dei Sindaci ritenga inadeguata la capacità di progettazione europea, un dato che trova conferma nello scarso utilizzo dei fondi comunitari da parte del nostro Paese, evidenziando un deficit di competenze che compromette la possibilità di fruire delle vaste opportunità di finanziamento offerte dall'Unione.

Un altro fronte "critico" è inoltre rappresentato dalle competenze linguistiche, giudicate adeguate soltanto dal 29,7% del campione (a fronte del 70,3% di giudizi di inadeguatezza), così come complessivamente negativo risulta il giudizio espresso in merito alla capacità di marketing territoriale (adeguata soltanto per il 33,4% e inadeguata per un maggioritario 66,6% dei Sindaci intervistati).

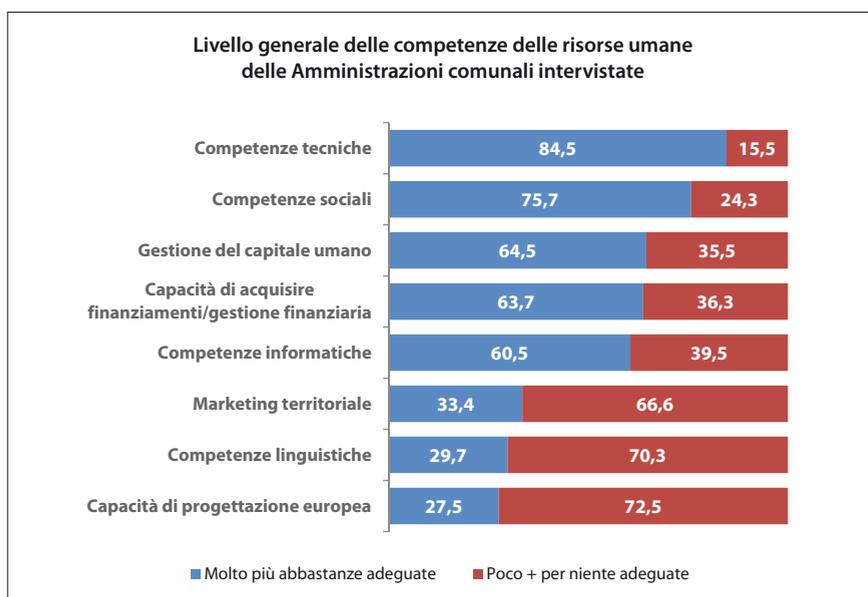
Le maggiori carenze si osservano quindi proprio in quei settori che, contrastando la potenziale marginalizzazione e/o l'isolamento che rappresentano le minacce più grandi per i comuni montani, risultano strategici per la crescita e lo sviluppo del territorio.

Sul fronte opposto le abilità tecniche e le competenze sociali sono quelle maggiormente apprezzate (con una quota di valutazioni positive pari rispettivamente all'84,5% e al 75,7%). Oltre 6 Sindaci su 10 giudicano inoltre soddisfacente la capacità di gestire il capitale umano (64,5%), quella di gestire/acquisire finanziamenti (63,7%) e le competenze informatiche (60,5%).

Tabella 6 – Livello generale delle competenze delle risorse umane delle Amministrazioni Comunali intervistate. *Valori assoluti e percentuali*

| | Molto adeguata | | Abbastanza adeguata | | Poco adeguata | | Per niente adeguata | |
|-------------------------------------|----------------|------|---------------------|------|---------------|------|---------------------|------|
| | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % | V.A. | % |
| Competenze tecniche | 75 | 17,8 | 281 | 66,7 | 59 | 14,1 | 6 | 1,4 |
| Competenze sociali | 62 | 14,8 | 254 | 60,9 | 82 | 19,7 | 19 | 4,6 |
| Gestione del capitale umano | 40 | 9,8 | 225 | 54,7 | 114 | 27,7 | 32 | 7,8 |
| Capacità di acquisire finanziamenti | 39 | 9,3 | 229 | 54,4 | 121 | 28,7 | 32 | 7,6 |
| Competenze informatiche | 48 | 11,3 | 208 | 49,2 | 133 | 31,4 | 34 | 8,0 |
| Marketing territoriale | 14 | 3,4 | 122 | 30,0 | 172 | 42,3 | 99 | 24,3 |
| Competenze linguistiche | 16 | 3,9 | 107 | 25,8 | 181 | 43,6 | 111 | 26,7 |
| Capacità di progettazione europea | 14 | 3,5 | 98 | 24,0 | 154 | 37,7 | 142 | 34,8 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015



Considerando la distribuzione del campione in base alla dimensione demografica, si riscontra una complessiva maggiore “soddisfazione” per le competenze a disposizione dell’Amministrazione nei comuni di dimensioni inferiori, dove presumibilmente le poche risorse disponibili vengono selezionate/formate rispetto agli obiettivi dell’Amministrazione e dove c’è forse meno spazio per l’inefficienza: più positivi risultano infatti i giudizi espressi dai Sindaci dei comuni più piccoli (fino a 1.000 abitanti e 1.001-2000 abitanti), a fronte di valutazioni più critiche da parte di quelli dei comuni con oltre 5 mila abitanti, dove è forse più avvertito lo scarto tra il “poter essere” e le condizioni dell’esistente.

È infatti nei comuni di maggiori dimensioni demografiche che i Sindaci esprimono una diffusa insoddisfazione in merito alla disponibilità delle diverse competenze tra i dipendenti del proprio comune, con la sola eccezione delle competenze sociali

(valutate positivamente dall'81,3% di questo gruppo di Sindaci). Non si registrano invece significative differenze disaggregando i dati in base all'altitudine media dei comuni, confermandosi trasversalmente le maggiori criticità nel marketing territoriale, nelle competenze linguistiche e nella progettazione europea.

Tabella 7 – Competenze delle risorse umane dell'Amministrazione Comunale ritenute **ADEGUATE** dai Sindaci intervistati. *Valori percentuali*

| | Dimensione demografica | | | | Altitudine | | Totale* |
|-------------------------|------------------------|-------------|-------------|--------|------------|------------|-------------|
| | ≤1.000 | 1.001-2.000 | 2.001-5.000 | >5.000 | ≤600 metri | >600 metri | |
| Competenze tecniche | 84,8 | 87,7 | 82,9 | 78,7 | 85,5 | 83,8 | 84,5 |
| Competenze sociali | 72,3 | 77,5 | 77,8 | 81,3 | 80,7 | 71,6 | 75,7 |
| Gestione capitale | 69,9 | 64,3 | 58,2 | 55,3 | 64,6 | 64,4 | 64,5 |
| Gestione finanziaria | 68,7 | 64,3 | 59,3 | 51,0 | 68,4 | 59,6 | 63,7 |
| Competenze informatiche | 67,0 | 55,3 | 59,3 | 51,0 | 59,4 | 61,5 | 60,5 |
| Marketing territoriale | 35,9 | 33,9 | 26,9 | 35,4 | 34,6 | 32,4 | 33,4 |
| Competenze linguistiche | 34,7 | 25,5 | 26,3 | 26,5 | 28,0 | 31,0 | 29,7 |
| Progettazione europea | 29,7 | 27,3 | 25,6 | 22,9 | 28,0 | 27,0 | 27,4 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 poiché erano possibili 2 risposte

Coerentemente alle carenze precedentemente sottolineate, soltanto per l'1,7% dei Sindaci intervistati (7 in valori assoluti) le competenze di cui dispone il personale della propria Amministrazione non richiederebbero alcun rafforzamento o aggiornamento.

A tale riguardo, i bisogni formativi indicati si concentrano in primo luogo su quelle competenze che più delle altre possono aiutare il Comune a reperire e gestire finanziamenti, investimenti e, più in generale, risorse finanziarie, necessari a rispondere al forte deficit economico da loro denunciato nei capitoli precedenti: i principali fabbisogni formativi indicati dai Sindaci riguardano infatti la progettazione in ambito europeo, che raccoglie il 63,4% delle citazioni, che precede l'indicazione relativa al rafforzamento di competenze in materia di acquisizione e gestione dei finanziamenti e, più in generale, nella gestione finanziaria (42,6% delle indicazioni).

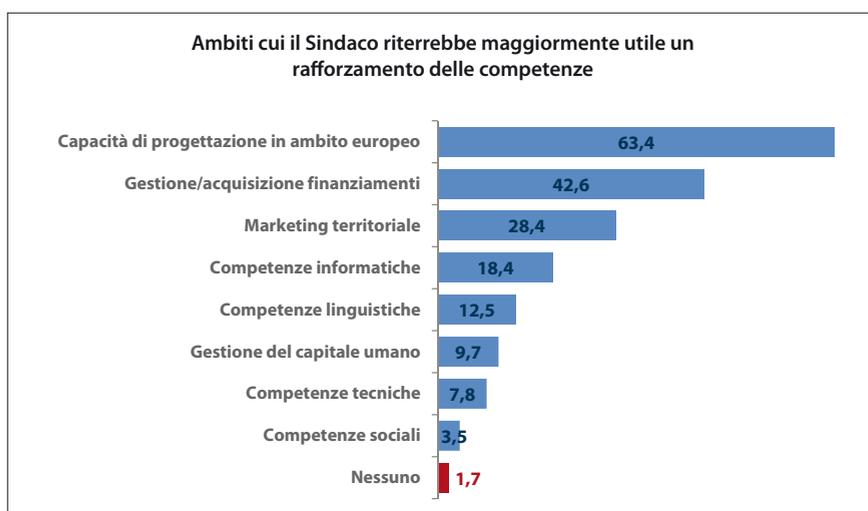
Molto inferiori (erano possibili 2 risposte) le indicazioni dei Sindaci intervistati relative ai fabbisogni formativi del personale del proprio Comune in materia di marketing territoriale (28,4%), nonostante questo rappresenti un ambito strategico in cui le criticità superano ampiamente le eccellenze; al quarto posto tra le esigenze formative espresse dai Sindaci si collocano le competenze informatiche (18,4%), seguite da quelle linguistiche (12,5%).

Piuttosto isolate risultano infine le richieste di rafforzare le competenze nella gestione del capitale umano (9,7%), le competenze tecniche (7,8%) e quelle sociali (3,5%).

Tabella 8 – Ambiti in cui il Sindaco riterrebbe maggiormente utile un rafforzamento delle competenze. *Valori assoluti e percentuali*

| | V.A. | % |
|--|------|------|
| Capacità di progettazione in ambito europeo | 268 | 63,4 |
| Capacità di acquisire finanziamenti/gestione finanziaria | 180 | 42,6 |
| Marketing territoriale | 120 | 28,4 |
| Competenze informatiche | 78 | 18,4 |
| Competenze linguistiche | 53 | 12,5 |
| Gestione del capitale umano | 41 | 9,7 |
| Competenze tecniche | 33 | 7,8 |
| Competenze sociali | 15 | 3,5 |
| Nessuno | 7 | 1,7 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 2 risposte



Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 2 risposte

Disaggregando le risposte in base alle diverse variabili di stratificazione del campione, non si registrano significative differenze nella “domanda di competenze”, confermandosi quali priorità formative espresse dai Sindaci dei comuni montani quelle relative alla progettazione comunitaria e all’acquisizione di finanziamenti e gestione finanziaria.

La richiesta di un rafforzamento delle competenze in questi ambiti è maggiormente avvertita nei comuni del Nord (con una percentuale di citazioni pari rispettivamente al 65,5% e al 47%), e in quelli di maggiori dimensioni demografiche (77,6% e 44,9%, a fronte del valore minimo – pari a 59,1% e a 40,3% - nei comuni con meno di mille abitanti). L’esigenza di rafforzare le competenze nel marketing territoriale è invece sottolineata soprattutto dai comuni di più piccole dimensioni demografiche (30,9%), con valori decrescenti all’aumentare dell’ampiezza (fino al valore minimo di 18,4% nei comuni con oltre 5.000 abitanti).

Tabella 9 – Ambiti in cui il Sindaco riterrrebbe maggiormente utile un rafforzamento delle competenze in base all'area geografica, all'altitudine e all'ampiezza demografica del comune. *Valori percentuali*

| | Area geografica | | | Altitudine | | Popolazione | | | |
|-------------------------------|-----------------|--------|------|------------|------------|-------------|---------|---------|--------|
| | Nord | Centro | Sud | ≤600 metri | >600 metri | ≤1.000 | 1-2.000 | 2-5.000 | >5.000 |
| Progettazione europea | 65,5 | 61,8 | 60,3 | 66,8 | 60,5 | 59,1 | 61,9 | 66,3 | 77,6 |
| Acquisire finanz./gest.finanz | 47,0 | 36,4 | 37,5 | 41,6 | 43,3 | 40,3 | 41,6 | 47,5 | 44,9 |
| Marketing territoriale | 27,6 | 30,9 | 28,7 | 30,5 | 26,6 | 30,9 | 30,1 | 26,3 | 18,4 |
| Gestione capitale umano | 9,1 | 10,9 | 10,3 | 9,5 | 9,9 | 9,4 | 7,1 | 10,0 | 16,3 |
| Competenze tecniche | 8,2 | 0,0 | 10,3 | 7,4 | 8,2 | 8,8 | 7,1 | 10,0 | 2,0 |
| Competenze sociali | 3,0 | 3,6 | 4,4 | 3,7 | 3,4 | 4,4 | 3,5 | 1,3 | 4,1 |
| Competenze informatiche | 13,4 | 27,3 | 23,5 | 17,9 | 18,9 | 17,7 | 22,1 | 16,3 | 16,3 |
| Competenze linguistiche | 10,8 | 16,4 | 14,0 | 9,5 | 15,0 | 8,8 | 15,9 | 15,0 | 14,3 |
| Nessuno | 1,7 | 0,0 | 2,2 | 1,6 | 1,7 | 3,3 | 0,9 | 0,0 | 0,0 |

Fonte: Eures-Fondazione Montagne Italia 2015 | *Il totale è superiore a 100,0 in quanto erano possibili 2 risposte



Le interviste in profondità

E.2.1 Nota metodologica e definizione del panel degli stakeholders

Il principale obiettivo dell'analisi qualitativa, realizzata attraverso il ricorso allo strumento delle interviste in profondità, è stato quello di impostare una riflessione sul ruolo attuale e sulle prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" e, più in dettaglio, nello sviluppo economico, energetico, turistico, naturalistico e ambientale del Paese. A tale scopo è stato selezionato un panel di interlocutori di alto profilo Istituzionale o scientifico, espressione delle Istituzioni Locali e del mondo dell'Università e della ricerca, capaci di rappresentare le "voci della montagna", ovvero di leggerne le problematiche, le potenzialità e le condizioni, di declinarne il piano dei bisogni e di indicare le condizioni necessarie alla loro veicolazione e valorizzazione. Le questioni oggetto di analisi nella presente indagine qualitativa, trasversalmente affrontate nelle diverse azioni del complessivo Rapporto di ricerca sulla montagna in Italia, hanno infatti riguardato in primo luogo il ruolo attuale e le direttrici necessarie alla valorizzazione dei territori montani, accanto ad una riflessione sui presupposti legislativi e organizzativi più idonei a valorizzare il contributo dei territori montani, conservandone la specificità e tutelandone la sostenibilità e la qualità ambientale.

All'interno di una valutazione finalizzata a riflettere sul valore strategico della montagna italiana - dove insistono principalmente piccoli comuni con una ridotta densità demografica -, diviene centrale il tema della governance, ovvero la ricostruzione del dibattito su municipalismo, federalismo e centralismo e sulla riforma delle aree interne, con particolare attenzione alla specificità e alle sinergie possibili tra il contributo ed il ruolo dell'associazionismo locale e quello delle Istituzioni centrali.

Ciò premesso, il percorso di analisi delle interviste guidate, realizzate attraverso l'ausilio di una traccia aperta con temi comuni a tutti gli intervistati ed aree di approfondimento su specifiche competenze, si è sviluppato attraverso la lettura interconnessa delle questioni politico-istituzionali, normative, economiche, territoriali, identitarie e culturali che potrebbero valorizzare o, invece, vanificare, il contributo ed il riconoscimento del ruolo attuale e potenziale della montagna in Italia.

Più in particolare, i diversi temi oggetto di analisi hanno riguardato:

- l'impatto dei diversi modelli di governo sui territori montani;
- la nascita delle Unioni Montane dei Comuni quale opportunità reale per il territorio;
- il ruolo dei Gruppi di Azione Locale per lo sviluppo della montagna;
- i punti di forza e le criticità dell'attuale classificazione dei comuni montani;
- il ruolo attuale e le prospettive di valorizzazione del potenziale dei territori montani nel sistema-Italia nei diversi ambiti di sviluppo (economico, energetico, turistico, naturalistico e ambientale);
- le opportunità e i criteri per la remunerazione dei servizi ecosistemici;
- le problematiche e i bisogni dei comuni montani.

Un'ultima area di analisi proposta nella intervista ha infine riguardato la conoscenza da parte degli interlocutori di buone prassi, modelli o esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per rilanciare il territorio; all'interno di tale area, attraverso le testimonianze e le esperienze dirette degli intervistati, è stato individuato un set di best practices che, nelle diverse realtà in cui sono state avviate, hanno prodotto positivi risultati sia a livello territoriale/settoriale sia a livello sistemico.

Per quanto riguarda la selezione del panel, nella raccolta dei contributi per il Primo Rapporto sulla Montagna in Italia si è valutato di dare spazio alle Istituzioni Centrali e Locali e al mondo delle Fondazioni, dell'Università e della ricerca direttamente impegnato sul tema, proprio per raccogliere contributi qualificati sotto il profilo sia teorico sia pratico sulle tematiche in oggetto. Alcuni attori fondamentali per lo sviluppo della montagna, quali in primo luogo i soggetti economici e imprenditoriali, ma anche il mondo della cultura e delle iniziative sociali, potranno infatti costituire il riferimento per la costruzione dei panel degli esperti che accompagneranno le future edizioni del Rapporto.

Tornando alla composizione del panel della presente indagine qualitativa, hanno

partecipato all'indagine: sette rappresentanti delle Istituzioni locali (4 rappresentanti delle Amministrazioni Regionali di Abruzzo, Liguria, Lombardia e Piemonte e 3 delle Amministrazioni Provinciali di Biella, Brescia e Sondrio), fornendo contributi importanti anche in termini di esperienza diretta degli attori coinvolti nel governo del territorio; tre rappresentanti di Fondazioni che si occupano di temi connessi alla montagna (Fondazione Giovanni Angelini, Fondazione Montagna e Europa e Fondazione Dolomiti UNESCO), che hanno fornito un prezioso contributo, in particolare nell'inquadramento teorico e nelle ricadute concrete che si legano ai differenti profili della montagna italiana (a livello normativo, economico e demografico); la Direttrice dell'unico centro di ricerca italiano sulla montagna dell'Università di Milano (Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna GE.S.DI.MONT) come esempio di eccellenza per lo sviluppo dei territori montani. Infine, contributi di particolare rilevanza sono pervenuti da Giovanni Vetrutto (Presidenza del Consiglio dei Ministri) che ha permesso, grazie anche alle sue precedenti esperienze in materia, di realizzare un excursus storico e normativo della montagna italiana, da Maurizio Pernice (Direttore Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque del Ministero dell'Ambiente) che ha introdotto e ampliato la visione relativa al territorio, alla sua salvaguardia e al mantenimento delle condizioni ottimali, da Giuseppe Cacopardi e Maria Vittoria Briscolini (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali) che hanno consentito un maggiore approfondimento dei rapporti tra agricoltura e ambiente (con particolare riferimento alla montagna) e da Rosalaura Romeo (FAO-Mountain Partnership) che ha consentito una reale comparazione della situazione della montagna italiana con quella di altri Paesi non soltanto a livello europeo.

Il panel degli intervistati

| Nominativo | Istituzione | Ruolo |
|---|---|--|
| Ester Cason Angelini e Davide Pettenella | Fondazione Giovanni Angelini Centro Studi sulla Montagna | Consigliere Delegato Professore Università di Padova |
| Maurizio Busatta | Fondazione Montagna Europa di Belluno | Portavoce |
| Giuseppe Cacopardi e Maria Vittoria Briscolini | Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali | Direttore Generale e Dirigente |
| Marino Giorgetti | Osservatorio Regionale della Montagna (O.R.M.A.) Ufficio Politiche per la Montagna REGIONE ABRUZZO | Responsabile |

| | | |
|------------------------------|---|-------------------------------------|
| Anna Giorgi | Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna GE.S.DI.MONT. (Università degli Studi di Milano) | Direttore |
| Marcella Morandini | Fondazione Dolomiti UNESCO | Segretario Generale |
| Daniele Moroni | Settore Agricoltura, Ambiente, Caccia e Pesca – PROVINCIA DI SONDRIO | Dirigente |
| Pier Luigi Mottinelli | Provincia di Brescia | Presidente |
| Raffaella Paita | Assessorato alle Infrastrutture, attività di protezione civile, difesa del suolo, ciclo delle acque e dei rifiuti, ecosistema costiero, rapporti con gli enti locali REGIONE LIGURIA | Assessore |
| Maurizio Pernice | Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque Ministero dell'Ambiente | Direttore Generale |
| Raffaele Raja | Struttura Coordinamento Programmi europei di Cooperazione territoriale, Macroregione Alpina e Montagna REGIONE LOMBARDIA | Direttore di funzione specialistica |
| Rosalaura Romeo | FAO - Mountain Partnership | Programme Officer |
| Giorgio Saracco | Tutela e valorizzazione dell'ambiente, agricoltura PROVINCIA DI BIELLA | Dirigente |
| Alberto Valmaggia | Assessorato all'Ambiente, Urbanistica, Programmazione territoriale e paesaggistica, Sviluppo della montagna, Foreste, Parchi, Protezione Civile – REGIONE PIEMONTE | Assessore |
| Giovanni Vetrutto | Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport | Coordinatore |

Ciascun contributo raccolto è stato successivamente approvato dagli interlocutori intervistati nella sua redazione finale, divenendo così parte integrante del presente rapporto di ricerca.

Numerosi altri esperti e rappresentanti delle Istituzioni hanno espresso un concreto interesse a poter partecipare all'indagine, ma i diversi impegni da cui sono investiti ed i tempi di chiusura dell'indagine non hanno consentito, almeno per la presente edizione, di poter positivamente dare riscontro alla positiva ed autentica volontà di collaborare evidenziata.

E.2.2. Guida alla lettura dei principali risultati

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani

Attualmente in Italia, come analizzato nelle precedenti sezioni del Rapporto, sono 3.516 i comuni totalmente montani, dove vivono oltre 8,9 milioni di italiani (fonte Istat), e 198 le comunità montane in essere.

In virtù di questa “rilevanza” (in termini territoriali, amministrativi e demografici), la montagna italiana è stata ed è attualmente al centro di numerosi tavoli istituzionali - dal disegno di legge governativo sulla valorizzazione e tutela dei territori montani, fino ai numerosi altri progetti di legge sulla montagna all’attenzione di Camera e Senato, passando per la delega per la riforma del Testo Unico delle Autonomie locali, alla legge sui piccoli Comuni (che costituiscono la quasi totalità dei Comuni di montagna). Anche a livello di istituzioni comunitarie l’attenzione nei confronti della montagna risulta crescente, soprattutto da quando il Trattato Costituzionale europeo ha recepito in bozza l’attenzione per le aree montane.

All’interno di tale contesto, il punto di partenza proposto per la riflessione ha riguardato il “modello di governo” (federalismo o centralismo) ritenuto più idoneo a massimizzare le potenzialità ed a salvaguardare la specificità dei comuni montani; a tale riguardo le valutazioni della quasi totalità degli esperti intervistati convergono nell’indicare il modello federalista come la forma di organizzazione statale che ha la maggiore possibilità di valorizzare il contributo degli Enti Locali.

Tale orientamento trova concreto riscontro sia nelle esperienze italiane delle Regioni a statuto speciale (che rappresentano un punto di riferimento per la gestione e l’amministrazione delle aree montane) sia dalle esperienze dei Paesi confinanti, che riportano i risultati migliori proprio laddove è presente un federalismo “storico” (Svizzera, Austria e Germania su tutte) o dove, come avviene in Francia, ad un modello di Stato centralista si affianca una logica decentrata per le aree montane, governate dal Comité de massif (organismo che governa le aree cosiddette “di massiccio”).

Anche a livello internazionale infine, si rileva come il *“decentramento amministrativo accompagnato da un reale coinvolgimento nella gestione del territorio delle popolazioni locali, delle associazioni e delle comunità locali comporti uno sviluppo più deciso e accentuato, sempre se tale decentramento sia “reale” ed efficace e se si accompagna ad un sistema di infrastrutture e di sviluppo della società adeguato”* (FAO Mountain Partnership).

I modelli di governo che avvicinano le politiche ai territori sono quelli che meglio si adattano ai territori montani a prescindere da quali essi siano (Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna)

Il modello più adeguato è quello federalista ma il vero problema è riuscire a collegare questo modello ad una capacità e ad una autorità decisionale da riconoscere ai nostri Enti (Provincia di Sondrio)

Prendendo ad esempio le esperienze europee di Paesi vicini al nostro, mi sento di affermare che l'esperienza più positiva si concretizza nelle aree in cui è presente un federalismo "storico" (Regione Lombardia)

C'è un grande bisogno di politiche nazionali ed europee che riconoscano la specificità della montagna e che si superi l'impostazione di marginalità, di arretratezza o di handicap, che tanto ha nuociono alle aree montane ma anche al resto del territorio (Fondazione Dolomiti UNESCO).

Interessante e originale risulta infine la posizione del Direttore Generale per la Salvaguardia del Territorio e dell'Ambiente del Ministero dell'Ambiente che lancia la proposta di una *governance delle aree montane che si basi su un centralismo nelle scelte e un federalismo nella gestione e nell'applicazione delle soluzioni*. Della stessa opinione anche i referenti del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali che affermano come *un'azione centrale di coordinamento e indirizzo delle strategie di tutela e sviluppo, coerentemente agli impegni internazionali e comunitari sottoscritti dal Governo Nazionale possono trovare nel federalismo amministrativo una efficace azione operativa*.

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani

La definizione delle "aree interne", anche a giudizio degli intervistati, è un'operazione decisamente complicata; lo aveva riconosciuto anche lo stesso Manlio Rossi-Doria, che coniò il termine studiando le differenze interne all'agricoltura meridionale tra la fine degli anni '60 e l'inizio del decennio successivo. Il problema delle aree interne e montane caratterizzate da limitate risorse non era esclusivo del Mezzogiorno ma se ne rilevava l'esistenza anche nell'arco alpino e in una notevole parte delle colline sottostanti le Alpi, così come nelle aree montane e collinari appenniniche e sub-appenniniche del Centro-Nord.

Una volta conosciuta, la definizione di aree interne è entrata nell'accezione comune come sinonimo di isolamento, povertà e scarso sviluppo. Tuttavia, contrariamente a quanto Rossi-Doria aveva cercato di fare, la definizione conserva nel tempo un significato non ancora compiuto sotto il profilo dei territori da includere.

Ad oggi vengono definite interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti

risorse ambientali e culturali; vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il 60% di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni. Negli ultimi anni si è sviluppata, su iniziativa dell'ex Ministro della Coesione Territoriale, Fabrizio Barca, una intensa discussione sulla centralità delle aree interne e sulle politiche più opportune per rispondere alle problematiche che oggi manifestano.

A proposito delle aree interne, all'interno delle interviste in profondità emerge fortemente il rischio di sovrapporre il tema della montanità con quello della marginalità (o della distanza dai servizi di base), perdendo, di fatto, le peculiarità e le specificità che caratterizzano la montagna italiana. In questo senso la proposta degli intervistati evidenzia la necessità di restringere il campo degli interventi normativi e legislativi alla sola montanità per non "appiattire" le esigenze e le richieste specifiche dei territori montani.

Definisco il "peccato originale" il fatto che dal punto di vista normativo e legislativo le montagne vengano assimilate ad altro, confondendo spesso la marginalità con la montanità. Propenderei per l'emanazione di una legge che parli esclusivamente di montagne e non di aree interne che rappresenta un concetto ancora troppo vasto (Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna)

Il rischio di considerare la montagna come area interna è che vengano "appiattite" le caratteristiche e le peculiarità dei territori montani con la possibilità che l'aspetto della montanità si sovrapponga a quello della marginalità (Fondazione Giovanni Angelini – Centro Studi sulla montagna)

Il concetto di aree interne non investe in modo esclusivo la montagna ma tutte quelle aree in cui lo sviluppo economico disegna una mappatura di arretratezza, definendole aree interne rispetto alle principali aree di sviluppo (Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli)

Allo stesso tempo però si rileva un gradimento trasversale nei confronti dell'interesse mostrato dal Legislatore al tema della marginalità in generale e della montanità nello specifico che, con i dovuti accorgimenti segnalati in precedenza, può comportare senza dubbio notevoli vantaggi per i territori montani italiani.

Nella costruzione del POR FESR, così come in quello del PSR FEASR, la Regione Piemonte intende attribuire una forte rilevanza alle politiche con ricadute specifiche sulle Aree Interne, in continuità con le remote esperienze di programmazione e con quelle ancora in atto (Regione Piemonte)

La riforma delle aree interne porterebbe sicuramente impatti positivi sul futuro dei territori montani. Come Ente Provincia, infatti, abbiamo già due interventi attivi su aree interne che rappresentano esperienze già ben avviate con riscontri decisamente positivi (Provincia di Sondrio).

Non mancano però pareri negativi o perlomeno interlocutori sulle strategie adottate per quanto riguarda il tema delle aree interne, evidenziandosi una eccessiva "timidezza" nell'approccio attuale e la mancanza di una prospettiva di sistema nel trattare un tema così importante che, come visto in precedenza, coinvolge un'ampia parte del Paese e che non ha paragoni nelle altre nazioni europee (in cui il dato della popolazione residente in aree interne è compreso tra l'8% e il 12%).

In questo senso la proposta, lanciata dal Coordinatore dell'Ufficio per l'attività internazionale e la cooperazione interistituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è quella di *ragionare induttivamente da una serie di cose molto importanti già successe nei territori montani, dove esistono comuni con esperienze straordinarie di produzione di energie, di valorizzazione del patrimonio boschivo e dove risiede già un tentativo di "recupero della vita periferica"*.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Con la Finanziaria 2008 il Governo Prodi ha provato a sopprimere gli enti di montagna ma la sentenza n.237/2009 della Corte Costituzionale ha affidato la competenza in materia alle Regioni stabilendo che lo Stato non avesse il potere di eliminare le Comunità montane; le Regioni però, a parte qualche eccezione (Basilicata, Liguria, Molise, Puglia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia) hanno progressivamente ridotto i trasferimenti alle Comunità montane, senza tuttavia eliminarle del tutto o trasformarle in Unioni (ad oggi, se ne contano ancora 198 – Fonte ANCI). Inoltre il riordino degli enti montani ha previsto, secondo l'articolo 19 del DL 95/2012, c.d. "Spending Review", convertito in Legge 135/2012, che le Comunità Montane si dovranno trasformare in Unioni di Comuni, che svolgeranno funzioni di "mini-enti".

A tale riguardo, anche in considerazione della diffusa presenza nel territorio nazionale sia di Comunità montane sia di Unioni di comuni (come certificato anche dai Sindaci dei 440 comuni montani intervistati all'interno dell'indagine campionaria) è parso interessante rilevare le opinioni degli intervistati in merito ad un cambiamento valutato da alcuni come chiave di volta che consentirebbe uno sviluppo ulteriore dei territori montani, ma considerato da altri una mera duplicazione di ruoli e competenze, dannosa e non facilmente gestibile.

In ogni caso la quasi totalità degli intervistati ritiene che l'associazionismo "obbligatorio", cui tendono ormai le disposizioni nazionali, consenta principalmente di sviluppare e valorizzare i territori montani, determinando un cambiamento positivo; inoltre il passaggio dalle Comunità montane alle Unioni dei comuni rivestirebbe un'importanza strategica soprattutto in un periodo di forte contrazione economica, permettendo alle Amministrazioni locali, laddove applicato correttamente, di realizzare economie di scala per l'erogazione dei servizi con ricadute decisamente positive soprattutto per i cittadini residenti.

Ha sempre meno senso il mantenimento di uffici comunali, cronicamente sottodimensionati, carenti delle risorse professionali qualificate e della organizzazione che sono fattori indispensabili per erogare servizi adeguati alle esigenze della popolazione (Regione Liguria)

Il passaggio dalle Comunità montane alle Unioni Montane dei Comuni rappresenta soprattutto la conversione ad un nuovo modello culturale, lo stesso cui tendono le disposizioni nazionali in tema di associazionismo obbligatorio (Regione Piemonte)

Emerge chiara la necessità di un accorpamento delle funzioni e dei compiti per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei territori montani (Provincia di Biella)

L'unione dei comuni potrebbe portare ad un cambiamento concreto per migliorare l'efficienza e l'efficacia del territorio sia in ambito di gestione di servizi (che risulterebbero migliori) sia, soprattutto, in termini economici (Provincia di Sondrio)

Lavorare per vere e proprie Unioni di Comuni che assolvano le funzioni fondamentali previste dalla Legge Delrio (infrastrutture, utilizzo del suolo, gestione dei servizi, ecc.) porterebbe assolutamente dei vantaggi soprattutto per i cittadini che vivono quei territori (Ufficio per l'attività internazionale e la cooperazione interistituzionale - Presidenza del Consiglio dei Ministri)

La condivisione dei servizi alle persone e alla società, delle reti di comunicazione e di filiera, dei processi produttivi e di sviluppo e tutela del territorio possono rappresentare non solo un risparmio in termini economici per le amministrazioni ma un investimento nella qualità della vita e nella crescita socioculturale delle aree (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali)

Il passaggio alle Unioni Montane dei Comuni rappresenta una nuova opportunità per il territorio per migliorare le iniziative in essere in un'ottica di riduzione dei costi e di soddisfazione dei bisogni dei cittadini (Regione Abruzzo)

Allo stesso modo, sono principalmente due le criticità che emergono da chi esprime perplessità riguardo al cambiamento in atto; in primo luogo si rileva il forte rischio di creare una struttura che non tenga conto delle unioni già presenti sul territorio con il conseguente rischio di duplicare i costi, di sovrapporre i compiti da svolgere e, in ultimo, di depotenziare l'efficienza e l'efficacia delle nascenti Unioni: *"l'obiettivo è quello di creare una struttura unica che assolva ai compiti necessari per rendere più attrezzato il territorio, senza sovrapporre diverse strutture con gli stessi compiti"* (Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna).

In secondo luogo emergono le difficoltà legate alla gestione delle Unioni Montane dei Comuni che spesso, a causa della forte eterogeneità dei comuni che ne fanno parte, può divenire decisamente problematica: *"in questo senso risulta fondamentale studiare il modo giusto per effettuare le Unioni in modo da conciliare le differenze territoriali presenti"* (Regione Abruzzo).

Interessante e originale risulta infine la posizione del responsabile della Struttura Coordinamento Programmi europei di Cooperazione territoriale della Regione Lombardia, tra le ultime Regioni che ancora “difende” le Comunità Montane, che si interroga sui reali vantaggi del cambiamento ai comuni interessati, tanto più considerando che le esperienze delle Regioni che sono già nella fase attuativa delle Unioni Montane dei Comuni non evidenziano significative migliorie. Il rappresentante della Lombardia evidenzia inoltre come, per garantire una gestione ottimale dei servizi, sarebbe necessario ridurre le dimensioni delle ex Comunità Montane, moltiplicando quindi il numero delle Unioni montane, una operazione, questa, che sarebbe giudicata dall’opinione pubblica come uno spreco.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani

Lo sviluppo sostenibile rappresenta la linea strategica per il progresso del territorio montano e della sua popolazione e perseguirlo attraverso un approccio green rappresenta lo scopo principale dei Gruppi di Azione Locale; nei GAL sono presenti rappresentanti degli Enti pubblici territoriali (Comuni, Comunità Montane, Province, etc...) e attori privati, portatori di interessi economici che però coinvolgono, come è riscontrabile dai programmi e dai progetti promossi, realtà che puntano a implementare le risorse del territorio su cui ciascun GAL opera, e a promuovere le eccellenze locali.

In Italia ad oggi sono presenti 196 Gruppi di Azione Locale che si sono andati via via costituendo a seguito del Regolamento CE n°1698 del 2005, per un investimento complessivo di circa 1.300 milioni di euro (Fonte Rete Rurale Nazionale). In base all’indagine campionaria, inoltre, ben il 67,4% dei comuni montani intervistati aderiscono ad un GAL.

Sulla base di questa premessa, è risultato di particolare interesse analizzare le opinioni degli esperti intervistati in merito al ruolo che possono rivestire queste associazioni per lo sviluppo sociale, economico e imprenditoriale dei comuni montani. Molto positiva appare in questo senso l’opinione della maggioranza degli intervistati che vedono nei GAL uno degli attori fondamentali per promuovere e rilanciare la montagna italiana, rappresentando un elemento di coesione locale, contribuendo al mantenimento di un ottimo livello di qualità della vita e riuscendo in molti casi a riattivare i sistemi locali e a supportare l’imprenditoria locale presente o nascente.

I Gal possono costituire uno strumento efficace per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani (Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali)

I GAL hanno creato un proficuo sistema di relazioni tra gli attori del territorio che ha contribuito al mantenimento della qualità della vita e al sostegno alla creazione e sviluppo di numerose attività imprenditoriali in un'ottica di "rete locale" (Regione Piemonte)

La nostra esperienza con i Gruppi di Azione Locale è decisamente positiva perché rappresentano un coinvolgimento in partnership dell'azionariato pubblico e privato, per cui risulta una idea decisamente condivisibile ed apprezzabile (Provincia di Brescia)

La nostra esperienza ci fornisce una opinione nettamente positiva del ruolo dei Gruppi di Azione Locale sui territori montani, poiché essi rappresentano elementi di coesione, consolidamento e coordinamento del sistema sociale ed economico locale (Fondazione Giovanni Angelini – Centro Studi sulla montagna)

I GAL hanno svolto senza dubbio un ottimo lavoro, riuscendo a riattivare molti sistemi locali e incoraggiando e supportando l'imprenditoria locale per fare emergere realtà che non possedevano la dimensione economica per riuscire a farsi conoscere (Regione Abruzzo)

Sebbene il giudizio positivo sul ruolo dei GAL sia ampiamente condiviso da tutti gli intervistati, permangono in alcuni casi evidenti perplessità sull'efficienza e l'efficacia della loro gestione, ovvero sulla capacità di ottenere risultati positivi e concreti. Tale possibilità appare infatti strettamente correlata al livello professionale, alla qualità della formazione e alla capacità di "interconnessione" tra le varie strutture operanti nel territorio; soltanto la compresenza di tali "competenze" può infatti garantire la possibilità di accedere alle diverse opportunità presenti a livello nazionale ed europeo. Conseguentemente, in assenza di elevate qualità, competenze e professionalità, i GAL rischiano infatti di diventare soltanto uno dei tanti soggetti che drenano risorse pubbliche in maniera improduttiva, duplicando le funzioni di altri enti e non producendo significativi risultati.

In tal senso appare particolarmente critico il giudizio del Coordinatore dell'Ufficio per l'attività internazionale e la cooperazione interistituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che sottolinea come i GAL potrebbero rivestire un ruolo superfluo una volta "rese più efficaci le nuove Unioni di Comuni e gestendo in modo "alto" a livello associativo il cuore delle vere funzioni fondamentali", auspicando quindi, soprattutto grazie agli effetti della Legge Delrio, uno snellimento burocratico degli organismi definiti "in eccesso".

In un'ottica di evoluzione futura del ruolo dei GAL in ambito montano emerge inoltre chiaramente la necessità di "una forte concentrazione tematica degli investimen-

ti e delle sottostanti politiche di intervento” (Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli).

È indispensabile che le professionalità coinvolte siano all'altezza della situazione e aggiornate puntualmente, collegate tra di loro e con le strutture dei vari livelli di governo per creare quella “cinghia di trasmissione” che poi porti direttamente verso gli interlocutori preposti (Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna)

I Gruppi di Azione Locale, sempre se efficienti e gestiti in maniera adeguata, possono sicuramente rappresentare un volano per lo sviluppo dei territori montani (Provincia di Sondrio)

Prima o poi sarà necessaria una operazione di “ricomposizione della governance” che metta in un ambito comune tutte le forme di “gestione del territorio” per evitare dannose sovrapposizioni di ruoli (Regione Lombardia)

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni

L'attuale classificazione della montagna italiana risale alla prima legge organica di tutela delle zone montane emanata in attuazione dell'art. 44 della Costituzione (L. 25 luglio 1952, n. 991 - Provvedimenti in favore dei territori montani), che stabiliva i criteri di classificazione geomorfologici (l'80% della superficie al di sopra dei 600 metri o un dislivello maggiore di 600 metri) e di tipo reddituale dei terreni (reddito imponibile medio per ettaro inferiore a 2.400 lire).

Negli ultimi mesi il confronto sull'adeguatezza di tale classificazione è stato particolarmente acceso, soprattutto a causa della scelta del Governo Renzi di affidare la copertura del “bonus IRPEF” ad un decreto del Ministero Economia e Finanze che avrebbe dovuto ridefinire le regole per i terreni montani ai fini IMU. Fino alla pubblicazione di tale decreto, infatti, la disciplina IMU prevedeva che per i terreni ubicati in Comuni parzialmente o totalmente montani non fosse dovuta l'imposta; la nuova classificazione del Ministero pubblicata il 28 novembre 2014 ha ridefinito l'elenco dei Comuni montani, discriminando in base al riferimento altimetrico del centro città: fino a 280 metri veniva considerato non montano, tra 281 e 600 metri parzialmente montano e oltre i 600 metri totalmente montano. Questa nuova classificazione ha scatenato polemiche legate alla riduzione del numero di Comuni montani di 2.000 unità, obbligando al pagamento dell'imposta contribuenti che mai avevano pagato né IMU né ICI; il riferimento altimetrico infatti andava a penalizzare moltissimi Comuni che avevano il centro città sotto i 600 metri, ma che si estendevano molto oltre questa altitudine. Il Governo, per rimediare a questa situazione, ha emanato il Decreto Legge n.4/2015 approvato il 23 gennaio con un Consiglio dei Ministri straordinario che, ritenendo la nuova classificazione del MEF poco oggettiva, ha

nuovamente riformato, a partire dall'anno d'imposta 2014, i terreni esenti dall'IMU prendendo come riferimento la classificazione prevista dall'ISTAT che considera non l'altitudine del centro città, ma l'altitudine media del Comune.

In questo contesto "confuso" risultano decisamente negativi anche i giudizi degli intervistati in merito all'attuale sistema di classificazione dei comuni montani, che viene perlopiù considerato inefficace e superato, emergendo chiaramente la necessità di definire la montanità anche attraverso altri parametri di carattere fisico ma anche socio-economico, partendo sempre dall'assunto che *"una classificazione ha senso esclusivamente se legittima politiche"* (Coordinatore dell'Ufficio per l'attività internazionale e la cooperazione interistituzionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

La rigida classificazione in base all'altezza del comune, a mio avviso, risulta poco efficace: se, infatti, prendiamo la quota di 600 metri come limite minimo per rientrare nella classificazione, corriamo il rischio di "tagliare fuori" comuni di poco più bassi ma che presentano le stesse caratteristiche e problematiche dei comuni montani (Regione Abruzzo)

È necessario razionalizzare gli interventi per la montagna, anche attraverso una revisione della "montagna legale" o con l'introduzione di nuovi e diversi elementi di classificazione (Regione Piemonte)

È necessario superare il concetto di "altimetria"; oltre all'altezza del comune, infatti, per effettuare una classificazione veritiera, occorre sapere quale sia il PIL del Comune, il reddito dei cittadini e quali i servizi messi a disposizione (Provincia di Brescia)

Per definire la montanità non basta considerare solo l'altitudine, ma vanno presi in considerazione altri parametri di carattere fisico e, insieme a questi, altri indicatori di carattere socio-economico (Fondazione Giovanni Angelini – Centro Studi sulla montagna)

Sono fortemente convinto della necessità reale di una revisione organica, armonica e rispettosa dei principi costituzionali (Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli)

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani

Negli ultimi anni si è finalmente affermato il principio secondo cui la gestione e la conservazione delle risorse naturali, al di là dei confini amministrativi dei territori impegnati in tale direzione, rappresentano un beneficio e una risorsa per comunità più ampie, che possono arrivare ad abbracciare l'equilibrio naturale dello stesso pianeta. A tale principio si ispira la definizione di "servizi ecosistemici", ovvero modelli

e criteri di gestione/conservazione delle risorse naturali (si pensi, ad esempio, ai bacini idrici, al patrimonio forestale o alla biodiversità) che soddisfano, direttamente o indirettamente, le necessità della specie umana e garantiscono la vita di tutte le altre specie.

Molti progetti hanno cercato, a livello internazionale, di fornire un sistema di valutazione economica a tali servizi; ad esempio l'acronimo "TEEB" (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) indica un'iniziativa globale nata nel 2007 in Germania per volere dei Ministri dell'Ambiente dei Paesi del G8+5, allo scopo di analizzare i benefici economici della biodiversità, evidenziando i crescenti costi dovuti alla sua perdita e alla degradazione degli ecosistemi; analogamente, il progetto LIFE+ "Making Good Natura" sta tentando, in Italia, di creare nuovi strumenti di governance che garantiscano un'efficace gestione dei siti della rete "Natura 2000", proprio attraverso la valutazione dei servizi ecosistemici da essi forniti alle comunità (tale progetto coinvolge 21 siti pilota Natura 2000, per una superficie complessiva di oltre 90.000 ettari ma, come è nella vocazione del programma LIFE+, sarà replicabile e estendibile a tutte le altre aree protette che, proprio grazie alla remunerazione dei benefici forniti, potranno trovare un'importante forma di finanziamento).

Anche sulla base delle esperienze internazionali segnalate dalla FAO Mountain Partnership Secretariat *"il sistema di remunerazione dei servizi ecosistemici è applicato in maniera generalizzata, esistendo in diversi Paesi del mondo uno schema di compensazione per i servizi ambientali. Tale schema può essere rappresentato da un pagamento diretto alle comunità che vivono e risiedono in alta quota sotto forma di rimborso per la gestione del territorio, oppure da una forma indiretta con, ad esempio, maggiori detrazioni fiscali per i cittadini che abitano quei territori, oppure con la fornitura di servizi maggiori sul territorio (costruzione di scuole e di infrastrutture)".*

Trasversalmente condivisa all'interno del panel degli esperti e delle figure istituzionali coinvolte nell'indagine, appare al riguardo la necessità di introdurre anche in Italia sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici che potrebbe portare una ulteriore possibilità di sviluppo per i territori montani, risultando questa iniziativa una concreta applicazione del principio comunitario *"chi inquina paga"* nella sua più ampia accezione di *"chi usa paga"* (Regione Piemonte). Inoltre il principio di "compensazione" dei servizi ambientali rappresenterebbe un ulteriore incentivo per mantenere i territori incontaminati.

L'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici rappresenterebbe il riconoscimento alle aree montane del loro ruolo su scala nazionale (Provincia di Brescia)

L'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici può rappresentare senza dubbio una ulteriore possibilità di sviluppo dei territori montani (Provincia di Sondrio)

La tutela e la manutenzione del territorio va riconosciuta e remunerata (nelle forme possibili ed attuabili) ai cittadini che vivono in montagna perché solo l'intervento positivo dell'uomo può aiutarci a mantenere il territorio integro e non contaminato (Provincia di Biella)

Le politiche nazionali dovrebbero preoccuparsi di far nascere e crescere un circuito virtuoso tra economia e ambiente (green economy), che trovi al suo interno le risorse per preservare e migliorare l'ambiente in cui queste attività economiche si svolgono (Regione Liguria)

Bisogna assolutamente fare leva sui servizi ecosistemici, riuscendo a dare una valutazione economica dei servizi ambientali che i territori montani forniscono al territorio nazionale (Fondazione Dolomiti UNESCO)

Sarebbe l'unica legge che potrebbe dare un nuovo assetto alle zone montane sia dal punto di vista della valorizzazione sia potenzialità economiche sia delle risorse naturali (Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli)

All'interno di questo quadro condiviso emergono però due principali problematiche da risolvere per la corretta attuazione del principio di remunerazione: in primo luogo è necessario stabilire aprioristicamente quali servizi siano interessati, anche allo scopo di evitare uno sfruttamento eccessivo e/o improprio del territorio montano; in secondo luogo risulta fondamentale un lavoro di informazione e veicolazione dell'effettivo valore economico di servizi troppo spesso non considerati tali, così da poter intraprendere un percorso che porti a cambiare la cultura del mondo urbano e di pianura, e ad assegnare appunto ai servizi ecosistemici un adeguato riconoscimento economico.

In questo contesto una ricerca condotta per la Regione Veneto dalla Fondazione Angelini ha evidenziato una disponibilità da parte della popolazione residente in pianura al pagamento di infrastrutture ricreative (parcheggi, aree sosta pic nic, centri visitatori, ecc.), emergendo invece una netta contrarietà alla richiesta di un contributo per la conservazione della biodiversità.

Infine risulta complesso, sempre a giudizio degli intervistati, anche individuare i giusti criteri di remunerazione da applicare, fino ad ora basati esclusivamente su incentivi o compensazioni, ma che potrebbero "allargarsi" anche ad altri criteri legati ad una logica di mercato, applicando forme contrattuali tali per cui il beneficiario diretto paga l'associazione o il singolo fornitore del servizio.

Sarebbe opportuno che si facesse molta informazione su questo punto per fare capire al mondo urbano e al mondo di pianura che determinati servizi hanno un valore e che dietro questo valore c'è un costo di manutenzione e di mantenimento (Fondazione Giovanni Angelini – Centro Studi sulla montagna)

All'interno della proposta di Legge relativa ai servizi ecosistemici il vero problema è rappresentato dalla configurazione di quali servizi vi siano coinvolti e dei criteri di remunerazione da applicare che devono essere sostenibili e non devono comportare uno sfruttamento eccessivo ed indebito delle risorse del territorio (Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli)

Il sostegno finanziario diretto non è l'unico strumento a disposizione: si può agire tramite leve procedurali (semplificazione), tariffarie o addirittura promuovendo il consumo sostenibile e il turismo nelle zone con la migliore qualità ambientale (Regione Liguria)

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel “sistema-Italia” nei diversi ambiti di sviluppo

Dopo aver affrontato il tema della governance e delle normative che interessano i territori montani, è parso interessante analizzare il ruolo attuale dei comuni montani all'interno del “sistema-Italia” e le prospettive di valorizzazione nei diversi ambiti di sviluppo.

A tale riguardo, il giudizio degli esperti intervistati sottolinea in primo luogo in maniera uniforme, come qualsiasi prospettiva di sviluppo e di crescita dei comuni montani debba necessariamente comprendere e valorizzare il tema della sostenibilità. D'altra parte la sostenibilità, che rimanda all'esigenza di utilizzare in misura più efficiente le risorse, in quanto “finite” e non più depauperabili, per non vanificare qualsiasi possibilità di crescita ulteriore, rappresenta uno dei tre pilastri della Strategia Europa 2020: *“un'adeguata valorizzazione dell'ambiente e del territorio, che non può prescindere in ogni caso da un'ottica di protezione e tutela, può consentire nuove e significative opportunità di sviluppo, non solo a livello locale, e di lavoro (green economy) nei comparti dell'agricoltura, del turismo, della cultura, dei servizi sociali, in un reciproco rafforzamento” (Regione Piemonte).*

Tra i diversi settori, il turismo certamente rappresenta, a giudizio di tutti gli intervistati, un importante asse di sviluppo e di crescita, capace di rilanciare e/o consolidare l'economia locale dei territori montani. Tale centralità trova peraltro piena conferma nell'indagine campionaria tra i Sindaci - esposta nel capitolo precedente del presente Rapporto -, i quali, accanto all'agricoltura, indicano il turismo quale principale vocazione economica del proprio comune.

Il turismo della montagna dovrebbe tuttavia mirare maggiormente a sviluppare i cosiddetti “turismi alternativi”, ancora poco affermati in Italia ma assai diffusi in altri Paesi, che potrebbero rappresentare una leva strategica per lo sviluppo del territorio.

Accanto ai più tradizionali turismi – culturale, sportivo o eno-gastronomico - i comuni montani dovrebbero infatti potenziare in particolare il “turismo sostenibile”, che in Europa ha registrato negli ultimi anni la maggiore dinamica espansiva tra i diversi segmenti del settore, o il “turismo verde”, che trova nella montagna italiana il suo contesto “naturale” e risulta molto facilmente collegabile ad attività di educazione ambientale (fattorie didattiche, campi estivi, campi di volontariato, agricoltura sociale).

Numerose citazioni si registrano anche per il *cicloturismo*, strettamente connesso al turismo sostenibile, responsabile e “familiare”, e capace, secondo gli intervistati, di richiamare soprattutto turisti stranieri e di attivare quindi un percorso virtuoso per lo sviluppo di diverse attività economiche. “Mettendo in rete” i servizi di base per i ciclisti (piste ciclabili, recupero o riparazione del mezzo, punti ristoro, ecc.) con gli agriturismi, i B&B, i laboratori artigiani, i piccoli musei e gli altri poli di cultura locale, l’impatto sull’economia locale di un territorio montano sarebbe infatti certamente significativo. A tale riguardo appare utile riportare uno studio svolto nella Provincia Autonoma di Trento, che evidenzia una capacità di spesa giornaliera di un cicloturista straniero mediamente pari a 200 euro (a fronte dei 150 euro mediamente spesi da un turista “tradizionale”).

A mio avviso la montagna dovrebbe rappresentare l’attivazione di circuiti alternativi più rispettosi di valori ambientali, di diversità esistenziale, di biodiversità; in un mondo che si globalizza e in cui i contesti urbani sono massificati e banalizzati, la montagna deve rappresentare un esempio (non l’unico) di un pezzo di diversità che poi si trasforma in vantaggio competitivo (Ufficio per l’attività internazionale e la cooperazione interistituzionale - Presidenza del Consiglio dei Ministri)

L’Italia si è accorta molto in ritardo dell’importanza del “cicloturismo” come strumento per attivare un turismo verde, familiare e soprattutto estero che può avere una importanza strategica per lo sviluppo di diverse attività economiche (Fondazione Giovanni Angelini – Centro Studi sulla montagna)

Anche per quanto riguarda il turismo sostenibile si sta facendo un grosso lavoro per incentivare quei settori ancora poco diffusi: la nostra provincia sta cercando di investire molto sul cicloturismo (Provincia di Sondrio)

Un altro asse di sviluppo individuato dagli esperti e dai rappresentanti istituzionali intervistati riguarda il settore energetico; anche in questo caso un’evidente conferma del valore strategico del settore proviene dall’indagine campionaria, secondo cui il 60% dei Comuni montani è “produttore di energia”, derivante in forte prevalenza da fonti rinnovabili (sole, acqua, aria, ecc.).

L’energia “pulita” può infatti rappresentare una fonte di ricchezza primaria per i territori montani, purché l’utilizzo delle risorse naturali riesca a combinarsi con la sostenibilità e il rispetto dell’ambiente, preservando in prima istanza l’equilibrio

naturalistico della montagna: *“significativo è il caso dell’uso energetico delle risorse idriche, premiante quale sviluppo delle fonti rinnovabili e quale attività di sicuro ritorno economico, ma che rischia di creare serie compromissioni della risorsa idrica in caso di intenso sfruttamento della stessa in contrasto, non solo con gli obblighi comunitari della Direttiva quadro sulle acque, ma soprattutto con l’esigenza di tutela del patrimonio idrico del territorio stesso”* (Regione Piemonte).

Infine l’agricoltura rappresenta, secondo il panel degli esperti intervistati, il terzo asse di sviluppo, in particolare laddove questa si configuri come attività agricola specializzata, caratterizzata da produzioni di qualità collegate alle “filiere corte” o alla vendita diretta. Tale comparto, che vede impegnate piccole realtà imprenditoriali, può inoltre positivamente integrarsi, con evidenti positive sinergie, al settore turistico, potenziando i reciproci spazi di mercato in particolare nel turismo enogastronomico e naturalistico.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione ad accessibilità, servizi, infrastrutture e in relazione alla qualità e formazione del capitale umano

Soffermando l’attenzione sulle problematiche e i principali fattori di ritardo dei comuni montani e rilevando, quindi, i bisogni e le necessità della montagna in Italia, gli esperti intervistati individuano principalmente quattro ambiti “critici”: i servizi e le infrastrutture, il capitale umano, la sanità e l’ambiente.

In particolare la quasi totalità degli intervistati evidenzia l’assenza o la scarsa accessibilità di servizi essenziali (scuola, cultura, tempo libero) nei comuni montani a causa di infrastrutture obsolete o inesistenti. La priorità sembra dunque essere quella di contrastare in ogni modo l’isolamento (che, come più volte sottolineato anche dai Sindaci coinvolti nell’indagine campionaria, rappresenta il principale pericolo dei comuni montani), ovvero di favorire la “connessione” di questi territori: ciò significa migliorare l’accessibilità, la viabilità e i trasporti, ma anche garantire la loro integrazione “digitale”, potenziando o attivando le infrastrutture informatiche, e in primo luogo la banda larga che ormai “rappresenta un’esigenza primaria per chi decide di rimanere a vivere nei territori montani” (Regione Lombardia).

La possibilità di “sfruttare la velocità” dei collegamenti digitali (che il ben il 55,6% dei Sindaci intervistati reputa inadeguati) rappresenta infatti una “precondizione” per la crescita dei territori montani, rappresentando le linee veloci l’infrastruttura di riferimento per numerosi ambiti di sviluppo economico-produttivo (si pensi al turismo, alla comunicazione, al commercio o, più in generale, all’imprenditoria).

In tal senso l’Agenda Digitale Europea evidenzia il ruolo cruciale che l’Information and Communication Technology (ICT) riveste nella promozione di una crescita duratura e sostenibile. Gli investimenti in ICT, infatti, hanno un’incidenza sostanziale sulla competitività e sulla produttività e capacità di innovazione di un Paese, generando opportunità di business e occupazione. Il ruolo che le infrastrutture rivestono

nel processo di crescita e nella competitività di un territorio è confermato anche dalla Banca Mondiale, che sottolinea la stretta correlazione tra presenza di infrastrutture e produttività, investimenti privati e impiego di forza lavoro.

Sarebbero necessari grossi interventi sia sulle infrastrutture viarie sia su quelle ferroviarie, che risultano decisamente obsolete rispetto alle necessità attuali (Provincia di Sondrio)

La prima fondamentale problematica con la quale deve confrontarsi un comune montano è quella di essere in grado di erogare quei servizi fondamentali alla popolazione, senza i quali l'insediamento umano tende, a declinare inesorabilmente (Regione Liguria)

Partendo dal presupposto che in questo momento i comuni montani faticano a garantire i servizi di base ai cittadini, credo che il tema della tecnologia può essere di grandissimo aiuto e dare risposte efficaci anche per garantire i servizi (Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna)

Oltre alla presenza di servizi tradizionali, l'infrastrutturazione ICT e la possibilità di accesso alla rete internet in maniera stabile e veloce possono divenire un catalizzatore del processo di sviluppo in quanto contengono in sé l'opportunità di ampliare l'offerta di servizi e di conoscenza per la popolazione, i turisti e le imprese, implicando altresì una riduzione dei costi e una maggiore flessibilità (Regione Piemonte)

Se si pensa all'abbandono del territorio da parte dei giovani, la banda larga riveste un ruolo di primaria importanza non soltanto per la vita sociale ma anche per quella economica (FAO Mountain Partnership)

Anche la qualità della formazione del capitale umano, che spesso rappresenta un ambito di forte criticità nei comuni montani, risulta centrale nelle prospettive di sviluppo locali, in quanto è necessario *riuscire ad elevare le capacità connesse con la società della conoscenza, per poter rispondere adeguatamente alle necessità del presente (Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli)*. Coerentemente, anche i Sindaci intervistati hanno sottolineato la carenza di competenze del personale della propria amministrazione soprattutto in relazione alla progettazione europea e alla capacità di acquisire finanziamenti.

In questo senso, il progressivo spopolamento, che interessa soprattutto le più piccole realtà locali, la difficoltà di formare adeguatamente le risorse umane e di "trattenere" giovani intelligenze può rappresentare un freno alle prospettive di sviluppo dei territori montani. Una recente ricerca realizzata dalla Fondazione Angelini in collaborazione con il GAL Alto Bellunese sul tema "Giovani e montagna: quale lavoro?" è emersa una forte propensione dei giovani diplomati o laureati (18-34 anni) a rimanere a vivere e lavorare in montagna, apprezzandone la qualità della vita, accompa-

gnata tuttavia dalla presenza di decisivi ostacoli al riguardo, indicati principalmente nella mancanza di un trasporto pubblico (soprattutto ferroviario) adeguato e nella difficoltà di usare internet veloce.

La necessità dello sviluppo del capitale umano (inteso come formazione di alto livello) rappresenta il primo punto della strategia alpina (Regione Lombardia)

È fondamentale che l'investimento nel capitale umano tenga conto dell'esigenza di formare professionalità idonee a valorizzare le risorse del territorio (Regione Liguria)

L'impovertimento del capitale umano è dovuto alla mancanza di strutture universitarie nei territori montani che costringe i giovani che hanno intenzione di laurearsi a trasferirsi; ma anche questo problema non può essere risolto se prima non si interviene sulle infrastrutture (viabilità e ferrovia) che, continuo a ripetere, rappresenta il problema più pressante da risolvere (Provincia di Sondrio)

Il terzo tema critico per i comuni montani risulta quello dei servizi socio sanitari, cui spesso non possono accedere i cittadini residenti nelle aree montane; in questo contesto bisogna tenere conto da una parte della necessità di percorsi socio sanitari il più possibile vicini ai cittadini ma, dall'altra, questi percorsi devono essere assicurati in un quadro di sicurezza, di qualità e di appropriatezza dei servizi erogati (Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli).

Il tema ambientale infine si concentra sulla gestione delle acque che, usando le parole del Dirigente del Servizio tutela e valorizzazione dell'ambiente e agricoltura della Provincia di Biella, rappresenta uno dei principali problemi aperti per quanto riguarda le aree montane (che poi ricade sull'intero territorio nazionale).

I dati provenienti da ricerche svolte in ambito nazionale ed europeo confermano come il futuro sarà caratterizzato dal "problema acqua", come conseguenza della sempre maggiore riduzione delle risorse (a causa dei cambiamenti climatici); in questo ambito bisognerebbe lavorare di più sulla gestione del territorio per riuscire ad organizzare al meglio una risorsa che potrebbe diventare sempre più rara.

Le criticità denunciate in merito alle dotazioni di infrastrutture viarie e digitali trovano pieno riscontro nei risultati emersi nell'indagine tra i Sindaci dei Comuni montani, nell'ambito della quale i collegamenti stradali e autostradali, quelli ferroviari, il trasporto pubblico e l'accesso alla banda larga raccolgono valutazioni fortemente negative, risultando inadeguati per oltre la metà del campione.

Anche la carenza di strutture culturali e ricreative è confermata dalle indicazioni fornite dai Sindaci dei comuni montani, mentre non trovano pieno riscontro nelle valutazioni dei Primi cittadini le preoccupazioni espresse dal panel degli esperti in merito ai servizi scolastici, la cui offerta è definita adeguata dalla maggior parte dei 440 Sindaci intervistati.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio

L'ultima area tematica delle interviste in profondità ha riguardato la conoscenza o l'esperienza diretta degli intervistati di buone prassi, modelli o esperienze virtuose adottate dai comuni montani per rilanciare il territorio, al fine di raccogliere una serie, seppure limitata, di best practices replicabili anche in altri contesti montani.

Le buone pratiche raccolte coinvolgono il settore turistico (Progetto Vento, Abruzzo è Appennino e Ecomusei locali), il settore agricolo (biodiversità coltivata, Cooperativa Lattebusche, Banca della Terra), quello dell'alta formazione (Università della Montagna) e i modelli di governance locale (Comune di Veglio e Unioni Monte dei Comuni Valbelluna e Bellunese) e nazionale (Sab Svizzera).

Le esperienze citate dagli esperti intervistati lasciano emergere una forte eterogeneità sia degli interventi adottati sia degli attori che li hanno intrapresi (pubblici, privati o cooperative) evidenziando, come ampiamente dimostrato nel corso dell'intera analisi qualitativa, un interesse diffuso per il rilancio dei territori montani. In secondo luogo si rileva una quasi esclusiva presenza di buone prassi italiane (fatta eccezione per la Sab Svizzera), condizionata sicuramente da una maggiore conoscenza della realtà nazionale da parte degli intervistati, ma che lascia spazio ad un forte ottimismo sulle possibili evoluzioni della montagna italiana.

Di seguito il dettaglio delle best practices indicate:

| | |
|---------------------------------------|--|
| Sab Svizzera | Associazione che rappresenta gli interessi di chi vive in montagna e fa da supporto tecnico alla Confederazione Elvetica quando deve legiferare in tema di montagna. La SAB promuove la progettazione europea a tutti i livelli e si occupa anche di politica intesa come aspetti tecnici collegati a provvedimenti normativi. |
| Progetto Vento di Paolo Pileri | Ha progettato una ciclabilità da Venezia a Torino lungo il Po, strettamente finalizzata alla creazione di alcuni assi che dalla montagna scendono a valle per valorizzare un potenziale di ciclopedismo mai adeguatamente programmato nel nostro Paese. |
| Università della Montagna | Organismo composto da Istituti e Dipartimenti della Facoltà di Agraria, che ha lo scopo di promuovere, coordinare e sviluppare attività didattiche e di ricerca scientifica ed applicata, inerenti il territorio montano nel suo insieme. |
| Veglio coworking project | Il Comune di Veglio (BI) ha attivato un progetto di coworking con l'obiettivo di portare i giovani e non solo, a vivere immersi nella natura prealpina, assaporando i ritmi della vita di paese e potendo lavorare con la moderna tecnologia a low cost. Alcuni locali di proprietà comunale, proprio negli stabili adiacenti il municipio, sono stati ristrutturati e cablati, pronti ad essere utilizzati quali uffici comuni a più persone. |

| | |
|---|---|
| Banca della Terra | <p>La Legacoop Agroalimentare Toscana ha avviato un progetto che prevede l'assegnazione dei terreni resi disponibili attraverso varie forme contrattuali con l'obiettivo di contrastare l'abbandono dei terreni e delle produzioni da parte dei soci di cooperative, di mantenere ed incrementare la produttività dei terreni in abbandono e di favorire il ricambio generazionale in agricoltura.</p> |
| Unione Montana Valbelluna - Unione Montana Bellunese | <p>Due Unioni Montane di Comuni che si sono specializzate nella minuta manutenzione del territorio realizzando un Ufficio Comune per la manutenzione ambientale rispondendo così adeguatamente alle esigenze di un'area caratterizzata da frane, smottamenti, erosioni.</p> |
| Valle Camonica - Azienda Territoriale per i Servizi alla Persona | <p>Strumento individuato dai Comuni per l'esercizio delle politiche sociali in forma associata che ha portato un aiuto importante a tutti i Comuni, gestendo i servizi socio-assistenziali, socio sanitari integrati e, più in generale, servizi alla persona a prevalente carattere sociale.</p> |
| Biodiversità coltivata | <p>Recupero di specie autoctone (sia animali che vegetali) condotte da piccole aziende agricole spesso formate da giovani o da agricoltori part-time (pensionati o lavoratori part-time o casaintegrati).</p> |
| Abruzzo è Appennino | <p>Progetto finanziato dalla Regione Abruzzo che ha portato alla creazione di una rivista trimestrale dove si presentavano comuni montani abruzzesi e erano presenti articoli che pubblicizzavano una serie di attività presenti sul territorio. Allo stesso tempo una tv locale ha creato 15 puntate sul paesaggio e sulla cucina tipica montana e una Associazione fotografica ha realizzato un sito (ilmioborgo.it) e un concorso per stimolare la conoscenza di questi paesi spesso dimenticati.</p> |
| Cooperativa Lattebusche | <p>Cooperativa latteario casearia che, grazie ad un modello di organizzazione di filiera (dalla stalla alla vendita), riesce a pagare ai propri soci un prezzo per le forniture largamente superiore a quello che otterrebbero in altre regioni italiane.</p> |
| Ecomusei Locali | <p>Sistema museale situato su un territorio esteso dove spiccano patrimonio naturalistico e storico-artistico e dove insistono ambienti di vita tradizionali particolarmente caratteristici.</p> |



APPENDICE

le interviste in profondità

Fondazione Giovanni Angelini - Centro Studi sulla Montagna

Ester Cason Angelini - *Consigliere Delegato*

Davide Pettenella - *Professore di Economia ed Estimo Forestale al Dipartimento del Territorio e Sistemi agro-forestali all'Università degli Studi di Padova*

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Il rischio di considerare la montagna come area interna è che vengano “appiattite” le caratteristiche e le peculiarità dei territori montani con la possibilità che l’aspetto della montanità si sovrapponga a quello della marginalità dei territori montani, in relazione alla distanza dai centri di servizio. Ad esempio se un Comune montano ha fatto degli sforzi notevoli nel passato per garantire alla comunità servizi essenziali come un Istituto di scuola superiore (tecnico industriale, commerciale o professionale), le poste, la banca, la sede di tribunale o l’ospedale, non va per questo considerato un comune ricco, non degno della classificazione di “area interna” perché meno marginale rispetto ad un altro che questi servizi non li possiede, altrimenti si gioca al ribasso. I problemi dei comuni di montagna sono molto più complessi, rispetto alla definizione di area interna.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

La nostra esperienza ci fornisce una opinione nettamente positiva del ruolo dei Gruppi di Azione Locale sui territori montani, essi perché rappresentano elementi di coesione, consolidamento e coordinamento del sistema sociale ed economico locale. Nel territorio del Bellunese i due GAL, che sono molto, attivi hanno permesso di creare cultura e di sostenere varie esperienze di progettualità (come la salva-

guardia di edifici antichi di valore storico per la Comunità, o proposte di itinerari turistici).

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

Per quanto riguarda l'attuale classificazione di comuni montani tra quelli il cui territorio è situato almeno per l'80% al disopra dei 600 metri, riteniamo questo criterio insufficiente. Per definire la montanità, non basta considerare solo l'altitudine, ma vanno presi in considerazione altri parametri di carattere fisico (tra i quali fondamentale è la pendenza, così come il dislivello, la durata del ciclo vegetazionale per l'agricoltura, gli aspetti climatici, ecc.) e, insieme a questi, altri indicatori di carattere socio-economico, quali la dimensione e la struttura demografica, il reddito medio procapite, l'indice di occupazione e di disoccupazione, l'accessibilità ai servizi di base.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

Per quanto riguarda lo sviluppo economico risulta molto interessante analizzare lo sviluppo demografico dei territori montani, essendo i due aspetti strettamente connessi tra di loro; in questo senso una prospettiva forse meno conosciuta è rappresentata dall'andamento demografico positivo registrato negli ultimi 20 anni in diversi comuni della montagna alpina italiana, dovuto soprattutto alla dinamica migratoria. Questo evidenzia nuove funzioni di attrazione da parte della montagna della popolazione non montana o ex montana; i cosiddetti new comers sono stati identificati in diverse categorie che risulta molto interessante esaminare per rendere l'idea di quelle che possono essere nuove dinamiche promettenti per il futuro dei territori montani:

- Persone che lavorano a distanza o parzialmente a distanza che possono recarsi al loro posto di lavoro solo 1 o 2 giorni a settimana e lavorare in condizioni remote il resto della settimana;
- Pensionati che scelgono i comuni montani per l'elevata qualità della vita e dei servizi;
- Emigrati che potenziano i settori tradizionali (agricolo, edilizio, ristorazione) trovando possibilità abitative più semplici e meno costose;
- Giovani con modelli di vita alternativi che aspirano ad un ritorno alla campagna, all'agriturismo o alle attività di produzione agricolo-zootecnica, con aspettative di reddito non altissime compensate dalla elevata qualità della vita.

Tutte queste "nuove presenze" come appena descritto si riferiscono a settori di attività eterogenei. L'unico settore che, al momento, riveste una scarsa funzione attrattiva, prevalentemente a causa della crisi economica (ma che potrebbe decisamente essere maggiore nel futuro) è quello edilizio/infrastrutturale (le uniche eccezioni sono rappresentate dalle attività delle ristrutturazioni e del green building che re-

gistrano alcuni segnali positivi). Inoltre risulta molto interessante evidenziare la dinamica del “turismo verde” che in Europa ha registrato negli ultimi anni la maggiore dinamica espansiva tra i diversi segmenti del turismo. Il “turismo verde” trova nella montagna italiana uno degli elementi più interessanti di contesto e risulta molto facilmente collegabile ad attività di educazione ambientale (fattorie didattiche, campi estivi, campi di volontariato, agricoltura sociale), culturali, sportive, eno-gastronomiche, ...

Infine un ruolo molto importante è rivestito dall'attività agricola specializzata con produzioni di qualità collegate alla “filiera corte” o alla vendita diretta; in queste attività operano tutte piccole realtà imprenditoriali che però possono essere fortemente significative su scala locale soprattutto in una logica di collegamento con l'attività turistica.

Questo immenso potenziale presente nei territori montani italiani andrebbe ulteriormente rafforzato e valorizzato soprattutto attraverso una logica di sviluppo locale integrato, il che significa collegare gli interventi in campo agricolo, infrastrutturale, turistico, artigianale, promozionale, ... valorizzando le logiche e gli strumenti di rete. Ad esempio l'Italia si è accorta molto in ritardo dell'importanza del “ciclo turismo” come strumento per attivare un turismo verde, familiare e soprattutto estero che può avere una importanza strategica per lo sviluppo di diverse attività economiche. Nella Provincia Autonoma di Trento uno studio ha evidenziato come la capacità di spesa giornaliera di un ciclo turista straniero sia mediamente pari a 200 euro. Questa tipologia di turismo può consentire di mettere in rete i servizi di base per il ciclista (piste ciclabili, recupero o riparazione del mezzo, punti ristoro, ecc.) con gli agriturismi, i B&B, i laboratori artigiani, i piccoli musei e gli altri poli di cultura locale, con un impatto diversificato sull'economia locale di un territorio montano.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

L'affermazione del principio è molto corretta; sarebbe tuttavia opportuno che si facesse molta informazione su questo punto per fare capire al mondo urbano e al mondo di pianura che determinati servizi hanno un valore e che dietro questo valore c'è un costo di manutenzione e di mantenimento. Il vero problema è come riuscire a “coprire” i costi di offerta di servizi ambientali e in quale maniera sia più efficiente farlo.

Gli strumenti tradizionali fino ad ora utilizzati sono stati incentivi e compensazioni, ma nell'ultimo periodo si cominciano ad utilizzare una nuova serie di strumenti più soft e più collegati ad una logica di “creare mercati”: per compensare un servizio ambientale offerto si mettono in atto forme contrattuali tali per cui il beneficiario diretto paga l'associazione o il singolo fornitore del servizio.

Questo principio non è sempre di semplice attuazione per una serie di ostacoli: il

primo ostacolo è rappresentato proprio dalla scarsa coscienza del valore e del costo del servizio da parte degli utilizzatori; in una recente ricerca da noi condotta per il Veneto è emersa una discreta disponibilità a pagare da parte della popolazione residente in pianura per quanto riguarda le infrastrutture ricreative (parcheggi, aree sosta picnic, centri visitatori, ecc.), ma alla richiesta di un pagamento per la conservazione della biodiversità è emersa una netta contrarietà.

Il secondo ostacolo è rappresentato dalla individuazione effettiva della relazione tra intervento gestionale e servizio stesso: ad esempio la qualità e la purezza dell'acqua potabile raccolta in bacini di captazione di montagna è dovuta principalmente alla attuazione di un particolare tipo di agricoltura che non utilizzi prodotti o pratiche che alterino la qualità delle acque e alla gestione ottimale del territorio forestale limitrofo, ma è abbastanza complesso trasporre queste pratiche sotto forma contrattuale individuando i fornitori dei servizi, i confini delle aree interessate, le modalità di controllo.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione alla qualità e formazione del capitale umano.

La nostra Fondazione persegue da anni l'obiettivo di fornire ai territori montani una offerta culturale consistente e sistematica che prenda avvio dalle risorse che la montagna stessa offre, costruendo e potenziando, al contempo, una "Cultura della montagna".

Un sistema per raggiungere tale obiettivo risiede nell'organizzazione sul territorio di corsi di formazione permanente e corsi specialistici, strettamente collegati con le Università, che diano riconoscimenti agli studenti e ai professionisti.

L'elemento di attrazione di questi corsi risiede nella unicità degli argomenti trattati che richiamano laureati o professionisti anche dalla pianura o dai grandi centri urbani, come è avvenuto nel caso di un Master in Difesa del suolo e Protezione civile dell'Università di Padova, coordinato dalla Fondazione a Belluno, con esercitazioni sul territorio per la verifica dei vari casi di dissesto, che in montagna sono più frequenti. In questo modo si riesce a dare la possibilità ai giovani di rimanere in montagna, in quanto si offre loro una formazione adeguata da spendere direttamente sul territorio; per fare un altro esempio, la nostra Fondazione cerca di supportare e valorizzare una Scuola di Restauro dell'artigianato ligneo di qualità e della pietra e restauro d'arte presente nella provincia di Belluno, che richiama studenti e professionisti anche da fuori: essa potrebbe diventare un ulteriore elemento di attrazione, se rafforzata, divulgata e messa in rete con le varie università.

Da una nostra recente ricerca realizzata in collaborazione con il GAL Alto Bellunese sul tema "Giovani e montagna: quale lavoro?" è emersa una forte propensione dei giovani diplomati o laureati dai 18 ai 34 anni a rimanere a vivere e lavorare in montagna, dato che essi apprezzano la qualità della vita che l'ambiente montano offre; sono disposti anche a fare più lavori o lavori stagionali, purché ci siano, pur di restare, invece di spostarsi nella grande città o pianura.

Naturalmente sono frenati dalla mancanza di un trasporto pubblico (soprattutto treno) adeguato e dalla difficoltà di usare internet veloce in certe zone e di godere di altri servizi.

Maurizio Busatta - *Fondazione Montagna e Europa Arnaldo Colleselli - Belluno*

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani.

La legge 42/2009 che ha introdotto il federalismo fiscale non ha prodotto alcuna ricaduta per la montagna con l'unica eccezione che riguarda il cosiddetto "accordo di Milano" con le Province Autonome di Trento e Bolzano che, in cambio di vantaggi esclusivi, mettono a disposizione i fondi per i comuni montani "di confine" delle Regioni a statuto ordinario. È inoltre in stato di avanzata definizione la Riforma Costituzionale che registra un ritorno molto forte del centralismo statale ma che, anche in questo caso, non prevede alcun intervento specifico per i territori montani; anche le norme relative all'ordinamento delle aree vaste, che qualcuno vuole fare passare come riconoscimento della montanità, in realtà non assegnano alcuna particolare evidenza al tema. In sostanza, i Comuni e i territori montani non vedono, almeno per il momento, declinato l'art. 44 della Costituzione e "rimossi" gli ostacoli che ne impediscono il "pieno sviluppo" come invece sancisce l'art. 3 della Costituzione stessa.

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Il termine "aree interne" nasce nella programmazione economica nazionale negli anni '80 quando Luciano Barca e Giorgio Ruffolo diedero avvio al primo documento di programmazione (il cosiddetto "Progetto 80"); in questo documento venne introdotto per la prima volta il concetto di aree interne che non investe in modo esclusivo la montagna ma tutte quelle aree in cui lo sviluppo economico disegna una mappatura di arretratezza (rispetto alle principali aree di sviluppo). Di qui la constatazione che la Strategia nazionale per le aree interne non esaurisce - anzi - le politiche nazionali per la montagna, rappresentandone semmai un piccolo segmento, tutto ancora da sperimentare.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Uno dei nodi principali che impedisce lo sviluppo delle aree montane riguarda la polverizzazione dei comuni che colpisce soprattutto alcune realtà italiane (Piemonte, ma non solo); in questo contesto le Unioni Montane dei Comuni possono rappresentare senza dubbio una soluzione soprattutto per i territori che hanno già

sperimentato negli anni passati esperienze di aggregazione analoghe anche se non sovrapponibili, le Comunità Montane fra tutte, che dovrebbero rappresentare la base di riferimento per lo sviluppo dell'associazionismo intercomunale, da considerare innanzitutto come un'opportunità e non tanto come un obbligo da adempiere.

A livello regionale sono presenti varie altre forme di aggregazione quali le Convenzioni tra Comuni, i Consorzi socio-assistenziali o altre modalità di collaborazione, per cui di fatto l'aggregazione non viene incardinata esclusivamente sulla Unione Montana, ma anche attorno ad altre realtà che, di fatto, "depotenziano" l'efficienza e l'efficacia delle nascenti Unioni, le quali dovrebbero invece essere privilegiate sia dalla legislazione regionale sia dalle scelte operative dei propri Comuni quale "Unione polifunzionale obbligatoria" e unica forma associativa dei rispettivi Comuni (beninteso secondo ambiti territoriali adeguati e coerenti).

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

I Gruppi di Azione Locale hanno ormai una presenza consolidata nella realtà montana e, a mio avviso, rappresentano una realtà decisamente positiva, anche se, recentemente, la Corte dei Conti Europea ha rilevato una forte dispersione di risorse economiche all'interno dei programmi di queste strutture. Anche in questo caso però, a mio avviso, per favorire una ulteriore evoluzione del loro ruolo, si dovrà puntare su una forte concentrazione tematica degli investimenti e delle sottostanti politiche di intervento.

All'interno del "Libro Bianco sulla Montagna Veneta" (2012), da cui è nata la Legge Regionale del Veneto n. 25 del 2014 che introduce misure di semplificazione e di coesione a favore della specificità montana, avevamo previsto una maggiore rilevanza istituzionale dei GAL proprio perché diventassero una forma operativa di Programmi Regionali Europei di sviluppo locale (proposta alla fine bocciata dalla Regione Veneto).

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

Su questo tema sono fortemente convinto della necessità reale di una revisione organica, armonica e rispettosa dei principi costituzionali; personalmente cerco di portare avanti questa operazione in varie sedi da almeno 15 anni senza alcun seguito (soprattutto a causa dell'opposizione del "sindacato" dei comuni parzialmente montani). In questo senso, in attesa della grande riforma (ovviamente non soltanto di carattere altimetrico) che dovrà avvenire in tempi brevi, propongo di restringere il concetto di montagna esclusivamente ai comuni interamente montani (in base alla Legge 991 del 1952) senza aggiungere ulteriori classificazioni.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

Questa sarebbe l'unica legge che potrebbe dare un nuovo assetto alle zone montane dal punto di vista della valorizzazione sia delle potenzialità economiche sia delle risorse naturali; l'unico dubbio in questo momento riguarda il fatto che il Governo Centrale abbia le risorse e il tempo necessario per trasformare questa Legge Delega, una volta approvata dal Parlamento, in un Decreto legislativo in sintonia piena con i principi enunciati. Ad esempio, nel Decreto Sviluppo del Governo Letta del 2012 era presente l'Articolo 37 dove si afferma che le Province Autonome e le Regioni possono destinare una percentuale del canone di concessione alla riduzione dei costi dell'energia elettrica; ad oggi questo concetto non risulta applicato in alcun caso, anche se potrebbe portare grossi benefici a chi opera nei comuni montani.

All'interno della proposta di Legge relativa ai servizi ecosistemici, il vero problema è rappresentato dalla configurazione di quali servizi vi siano coinvolti e dei criteri di remunerazione da applicare (devono essere sostenibili e non devono comportare uno sfruttamento eccessivo ed indebito delle risorse del territorio).

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani.

Per quanto riguarda i servizi alle persone, il nodo vero è rappresentato dai servizi socio-sanitari, in quanto bisogna tenere conto, da una parte, della necessità di percorsi socio-sanitari il più possibile vicini ai cittadini ma, dall'altra, questi percorsi devono essere assicurati in un quadro di sicurezza, di qualità e di appropriatezza dei servizi erogati.

Allo stesso tempo, esiste una serie di attività a favore del welfare di montagna (che non riguarda il settore ospedaliero in senso stretto), riguardanti l'assistenza domiciliare e distrettuale, che necessitano di parametri di riferimento diversi rispetto a quelli dei territori di pianura, considerate la dispersione territoriale e la bassa densità abitativa della popolazione raggiunta e da servire e i relativi costi.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione alla qualità e formazione del capitale umano.

Il tema del capitale umano risulta di primaria importanza per i territori montani in quanto è necessario riuscire ad elevare le capacità connesse con la società della conoscenza per riuscire a rispondere adeguatamente alle necessità del presente. In tal senso gli investimenti dovrebbero riguardare tutti i comparti della società della conoscenza, dalla scuola, alla didattica, al tempo libero, al sostegno delle PMI.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

In Veneto esistono almeno due Unioni Montane di Comuni (Unione Montana Valbelluna e Unione Montana Bellunese) che si sono specializzate nella minuta manutenzione del territorio realizzando un Ufficio Comune per la manutenzione ambientale rispondendo così adeguatamente alle esigenze di un'area caratterizzata da frane, smottamenti, erosioni, ecc.

Inoltre dal punto di vista economico (sempre nell'area del bellunese), stanno prendendo forma alcune interessanti esperienze nel settore della biodiversità coltivata, ossia nel recupero di specie autoctone (vegetali) condotte da piccole aziende agricole (spesso formate da giovani) o da agricoltori part-time (in quanto pensionati o lavoratori part-time o cassaintegrati).

Da ultimo, posso segnalare l'esperienza della Cooperativa lattiero casearia Lattebusche (97 milioni di fatturato, 307 soci di cui 209 attivi in quota) la quale, nonostante le numerose difficoltà dovute alla cessazione del regime delle quote latte ma grazie ad un solido modello di organizzazione di filiera (dalla stalla alla vendita), riesce a pagare ai propri soci un prezzo della materia prima largamente superiore a quello che otterrebbero in altre regioni italiane, Veneto compreso.

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali

Giuseppe Cacopardi - *Direttore generale dello sviluppo rurale*

Maria Vittoria Briscolini - *Dirigente DISR III - Bonifica, irrigazione, agricoltura e ambiente*

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani.

I due modelli non devono essere applicati in antitesi uno rispetto all'altro, poiché entrambi presentano opportunità e ombre. La tutela delle peculiarità ambientali, storiche e culturali delle aree montane italiane come il loro sviluppo socioeconomico e produttivo non possono prescindere da una concreta valorizzazione delle vocazioni locali. Sicuramente, un'azione centrale di coordinamento e indirizzo delle strategie di tutela e sviluppo, coerentemente agli impegni internazionali e comunitari sottoscritti dal Governo Nazionale possono trovare nel federalismo amministrativo una efficace azione operativa.

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Con l'assetto delle autonomie, che conferisce centralità a città metropolitane, comuni e unioni dei comuni, ridefinendo le Province come enti territoriali di area vasta non eletti direttamente, si potrebbe concretamente dare spazio alla valorizzazione delle vocazioni locali per ambiti e continuità territoriali omogenei, dove i comu-

ni montani potranno unirsi e concorrere alla valorizzazione, tutela e sviluppo delle aree interne del paese.

Alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia può contribuire una nuova strategia locale, così come definita dal documento Strategia nazionale per le Aree interne nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, capace di toccare ogni regione e macro-regione del paese, creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio: una. Dove si definiscono aree interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Le comunità montane sono state un importante ma eterogeneo e diversificato esempio di gestione delle risorse e del territorio. L'Unione dei comuni rappresenta una nuova importante opportunità per le aree interne e montane del paese.

La condivisione dei servizi alle persone e alla società, delle reti di comunicazione e di filiera, dei processi produttivi e di sviluppo e tutela del territorio possono rappresentare non solo un risparmio in termini economici per le amministrazioni ma un investimento nella qualità della vita e nella crescita socioculturale delle aree.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

Analogamente anche i GAL hanno rappresentato un importante momento di gestione territoriale. I Gal possono costituire uno strumento efficace per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani. Talvolta si è registrata una non piena consapevolezza delle opportunità che un GAL può rappresentare in termini di volano per l'imprenditoria e la società locale.

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

Nel corso degli anni il dibattito per la definizione delle aree e comuni montani è stato molto acceso. Sicuramente un contributo importante per poter efficacemente classificare i comuni montani viene dato dalle Aree interne nell'ambito dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, definizione degli indicatori per le aree interne a cui il Mipaaf ha partecipato.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo

In occasione della Giornata Internazionale della Montagna (11 dicembre) il Ministro Maurizio Martina ha presentato il Piano per l'agricoltura di montagna del Mipaaf. "L'agricoltura di montagna è un presidio fondamentale per la vita di molti territori rurali - ha dichiarato Martina - ed è strategica per la lotta al dissesto idrogeologico". (Un settore che in Italia coinvolge 280 mila aziende)

Due gli indirizzi principali del Piano:

- valorizzazione e sostegno delle attività agricole in zone montane anche attraverso l'uso ottimale dei fondi europei;
- piano operativo con le Regioni per la gestione del patrimonio forestale, che si inserisce nel quadro delle azioni di contrasto al dissesto idrogeologico.

Accordo di partenariato

Per lo sviluppo delle zone montane, ha grande rilievo anche l'Accordo di Partenariato che l'Italia ha presentato come strategia coordinata di tutti i Fondi Strutturali Comunitari.

L'obiettivo è rallentare il fenomeno dello spopolamento delle Aree interne, attraverso un approccio di intervento integrato rivolto al recupero e valorizzazione delle potenzialità presenti anche nelle aree marginali, critiche per la tenuta complessiva del territorio nazionale e dei percorsi di sviluppo equilibrato, ma tendenzialmente sempre meno presidiate e curate da comunità locali attive.

La strategia Aree Interne implica che i progetti di sviluppo locale si focalizzino su:

- tutela del territorio e comunità locali;
- valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;
- risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- saper fare e artigianato.

I progetti di sviluppo locale, comunque, saranno integrati da un intervento nazionale per assicurare alle comunità coinvolte condizioni di fruizione di servizi essenziali adeguate (telecomunicazioni, trasporti, servizi sanitari e scolastici) all'obiettivo di mantenere ovvero di attrarre, in questi territori, una popolazione di dimensioni adeguate all'obiettivo di tenuta del presidio del territorio e con una struttura demografica equilibrata.

PAC

Anche nella nuova programmazione della Politica Agricola Comune si è ritenuto di intervenire a favore delle aziende agricole di montagna, con scelte specifiche nell'ambito dell'applicazione della PAC.

Agricoltore attivo

Nell'ambito dei pagamenti diretti della Pac 2014-2020 la definizione di agricoltore in attività prevede che:

- le persone fisiche o giuridiche che percepiscono aiuti diretti per un ammontare massimo di 5.000 Euro nelle zone di montagna sono considerati agricoltori attivi (nelle altre zone il limite è di 1.250 Euro).
- per le aziende con superfici prevalentemente ubicate in zone montane e/o svantaggiate è sufficiente il possesso della partita IVA attiva in campo agricolo.

Sostegno accoppiato e Convergenza

- Relativamente al sostegno accoppiato (1° pilastro) è stato predisposto a livello nazionale un set di misure ad hoc per le zone montane.
- Le zone di montagna così come le aree svantaggiate beneficeranno degli effetti della convergenza interna. La convergenza (processo di avvicinamento del valore dei diritti) comporterà una redistribuzione dei pagamenti, da agricoltori con valore dei diritti superiore alla media nazionale (aree ad agricoltura intensiva) ad agricoltori con valore al di sotto del 90% della media nazionale (aree ad agricoltura estensiva).
- E' stabilito per la zootecnia anche un intervento differenziato in favore delle vacche da latte nelle zone di montagna.

In particolare, nel quadro del Piano zootecnico sono previsti premi diversificati per il sostegno a produzioni di qualità, il miglioramento genetico e le zone di montagna.

In tale ambito il plafond per i Bovini da latte è di 74,6 milioni di Euro, mentre per gli allevamenti di "Bovini da latte in zone di montagna" è stabilito un premio aggiuntivo al premio unitario di base, per un importo stimato in 40 euro/capo e un plafond di 10 milioni di Euro.

Rafforzato anche il sostegno per le vacche nutrici con un plafond di 40,5 milioni di Euro, allevate in modo estensivo principalmente nelle zone montane, con un importo unitario stimato in 202 euro/capo.

Sviluppo rurale

Il Mipaaf ha chiesto alle Regioni di utilizzare le singole misure dei programmi di sviluppo rurale, tenendo conto nei criteri di selezione delle aree rurali in maggiore difficoltà, come quelle montane.

Il regolamento di riforma della Pac 2014-2020, infatti, prevede il sostegno alle zone di montagna:

- Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici
- Interventi agroambientali e climatici
- Cooperazione

- Investimenti in immobilizzazioni materiali
- Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese nelle zone rurali
- Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari
- Allestimento di sistemi agroforestali
- Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali
- Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione
- Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole - Costituzione di associazioni di produttori

LEADER

(cioè la promozione di Gruppi di Azione Locale che vedano la preparazione di un piano di sviluppo da parte delle istituzioni locali e dei rappresentanti delle associazioni professionali a livello locale). Inoltre, la Conferenza stato regione ha approvato nel novembre 2014 un Quadro di riferimento per l'attuazione delle misure forestali previste nell'ambito della politica di sviluppo rurale 2014-2020.

Con tale documento le regioni hanno a disposizione uno strumento di coordinamento nazionale che definisce una strategia comune nazionale. In particolare l'azione delle misure nei PSR regionali dovrà essere indirizzata a incentivare la pianificazione forestale quale strumento di base per promuovere una corretta e diffusa gestione forestale sostenibile.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una la riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

I servizi generati da una sostenibile e attiva gestione del territorio e delle risorse naturali rappresentano un importante passaggio culturale, non solo per responsabilizzare agricoltori e selvicoltori del loro contributo ma anche per riconoscere il ruolo da loro svolto per la società e nell'ambito degli impegni internazionali e comunitari sottoscritti dal Governo Nazionale in materia di biodiversità, cambiamento climatico, uso del suolo, desertificazione e acqua.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani approfondimento su: banda larga e nuove tecnologie, accessibilità, infrastrutture, servizi, ecc.).

Con i fondi FEASR e nell'ambito dell' Accordo di partenariato particolare attenzione dovrà essere data alla diffusione della banda larga e dei servizi tecnici e formativi ad essa legati per una sua efficace utilizzazione. Per il MiPAAF lo sviluppo e la valorizzazione delle aree interne e montane del paese non può prescindere dallo sviluppo dell'innovazione tecnologica (servizi telematici, banda larga, ecc)

Feasr e Fse possono lavorare per migliorare e promuovere percorsi formativi di qualità strettamente legati alle vocazioni territoriali locali.

Marino Giorgetti

*Osservatorio Regionale della Montagna (O.R.M.A.) Ufficio Politiche per la Montagna –
REGIONE ABRUZZO*

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

La situazione attuale non può perseverare, quindi le indicazioni delle ultime leggi (in primo luogo la Legge Del Rio) sul potenziamento delle Unioni Montane dei Comuni e sulla creazione delle aree vaste indicano la strada da percorrere. Ad esempio in Abruzzo, pur essendo una piccola regione, sono presenti ben 200 comuni interamente montani, quindi c'è assolutamente bisogno di uno sforzo ulteriore per tutelare i cittadini che vivono in queste realtà, per garantire un livello di servizi più che accettabile.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Le risorse dei Comuni (soprattutto di quelli piccoli) sono talmente limitate che la creazione di Unioni di Comuni può garantire la presenza e la diffusione di tutti i servizi fondamentali per i cittadini. Le vecchie Comunità Montane hanno fatto molte cose buone, rappresentando un punto di riferimento per la gestione di una serie di iniziative; il passaggio alle Unioni Montane dei Comuni rappresenta una nuova opportunità per il territorio per migliorare le iniziative in essere in un'ottica di riduzione dei costi e di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. A volte, a causa della eterogeneità dei comuni confinanti, può risultare difficile la gestione da parte di un Ente preposto; in questo senso risulta fondamentale studiare il modo giusto per effettuare le Unioni in modo da conciliare le differenze territoriali presenti.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

I GAL hanno svolto senza dubbio un ottimo lavoro, riuscendo a riattivare molti sistemi locali e incoraggiando e supportando l'imprenditoria locale per fare emergere realtà che non possedevano la dimensione economica per riuscire a farsi conoscere.

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

La rigida classificazione in base all'altezza del comune, a mio avviso, risulta poco efficace: se, infatti, prendiamo la quota di 600 metri come limite minimo per rientrare nella classificazione, corriamo il rischio di "tagliare fuori" comuni di poco più bassi ma che presentano le stesse caratteristiche e problematiche dei comuni montani. L'Istat sta valutando una sorta di riclassificazione dei comuni che noi come ufficio stiamo aspettando anche per riuscire a ricevere il sostegno del Fondo Integrativo che rappresenta una "boccata di ossigeno" per i comuni montani.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

La proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali potrebbe rappresentare una rivalutazione degli obiettivi in un'ottica di cambiamento rispetto a quello fatto finora.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

È vero che l'Italia è un Paese "marino" con migliaia di chilometri di coste ma da sempre il turismo montano riveste un ruolo importantissimo per l'economia nazionale, coinvolgendo una serie di attività (agricole, agroalimentari, ambientali) fondamentali. Per una maggiore espansione del turismo montano occorre però offrire una serie di servizi adeguata alle esigenze dei turisti.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione alla qualità e formazione del capitale umano.

In una proposta di legge che avremmo intenzione di presentare vorremmo proporre ad esempio incentivi economici alle giovani coppie che decidano di mettere su famiglia in un territorio montano (incentivi prima casa) oppure confermare ed incentivare gli sgravi Irap per chi possiede una attività commerciale; in questo senso si possono pensare incentivi per chi voglia effettivamente rimanere o trasferirsi in un comune montano. Parallelamente bisogna però creare una serie di servizi che il cittadino ha necessità di trovare (servizi, infrastrutture, collegamento ad internet, ecc.).

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

La Regione Abruzzo ha finanziato lo scorso anno un progetto pilota chiamato "Abruzzo è Appennino" all'interno del quale 7 comuni montani si sono uniti insieme a partner privati (una tv locale, una associazione fotografica) per creare un qualcosa di nuovo.

Questo progetto ha portato alla creazione di una rivista trimestrale (con una tiratura di 5.000 copie) dove in ciascun numero è riportata la presentazione di uno o due comuni montani abruzzesi e, nello stesso tempo, sono presenti una serie di articoli che pubblicizzano una serie di attività presenti sul territorio.

Allo stesso tempo la tv locale ha creato 15 puntate sul paesaggio e sulla cucina tipica montana, l'Associazione fotografica ha realizzato un sito (ilmioborgo.it) e un concorso per stimolare la conoscenza di questi paesi spesso dimenticati. Progetti come questo possono rappresentare una opportunità per fare conoscere il territorio a cittadini che altrimenti non ne verrebbero mai a conoscenza.

Anna Giorgi

Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna GE.S.DI.MONT. (Università degli Studi di Milano)

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani.

Da questo punto di vista le montagne sono paradigmatiche: non c'è dubbio che affinché possano esprimere il potenziale che possiedono in termini economici e di valorizzazione delle risorse è indispensabile che il governo di questi territori sia a misura delle specificità che possiedono; un obiettivo, questo, che finora non siamo mai riusciti a raggiungere. I modelli di governo che avvicinano le politiche ai territori sono quelli che meglio si adattano ai territori montani a prescindere da quali essi siano; questo vale sia per le montagne sia per qualsiasi concetto territoriale "connotato" (caratterizzato, cioè, da specificità e unicità).

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Io esprimo innanzitutto un gradimento nei confronti dell'interesse: il fatto che si declinino delle norme sulle aree montane è una buona cosa a prescindere ma dalle parole è necessario passare ai fatti. Per quanto riguarda la proposta di legge sulle aree interne io definisco il "peccato originale" il fatto che dal punto di vista normativo e legislativo le montagne vengano assimilate ad altro, confondendo spesso la marginalità con la montanità.

Parlando di montagna se si abbatte la verticalità, che ne rappresenta l'unicità, inevitabilmente si penalizzano i territori montani; io propenderei per l'emanazione di una legge che parli esclusivamente di montagne e non di "aree interne" che rappresentano un contesto troppo vasto e non esclusivamente centrato sul territorio montano.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Il problema di fondo (tutto italiano) è che si tende sempre a rendere ipertrofiche le strutture di governo, il che significa che, a prescindere dal nome, l'obiettivo è quello di creare una struttura unica che assolva ai compiti necessari per rendere più attrezzato il territorio, senza sovrapporre diverse strutture con gli stessi compiti. Per quanto riguarda i compiti di questa struttura credo che la contingenza ci obbligherà ad una logica estremamente pragmatica (forse questo è l'unico aspetto positivo della crisi) che deve portare a svolgere alcune funzioni in modo congiunto ed efficace, perché ormai è evidente che la pianificazione dello sviluppo non può più essere fatta su scala comunale. In questo senso i comuni devono diventare una sorta di agenzia di sviluppo territoriale ragionando in termini di sistema e non di singola comunità.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

I GAL possono rivestire un ruolo importante per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani purché siano gestiti ad un elevato livello professionale; è indispensabile che le professionalità coinvolte siano all'altezza della situazione e aggiornate puntualmente, collegate tra di loro e con le strutture dei vari livelli di governo per creare quella "cinghia di trasmissione" che poi porti direttamente verso gli interlocutori preposti. In questo contesto è opportuno precisare che l'Italia è l'unica Nazione ad avere l'intero versante meridionale dell'arco alpino e potrebbe porsi all'Unione come laboratorio a cielo aperto per sperimentare modelli di governo, per monitorare fenomeni come il cambiamento climatico ma, ad oggi tutto questo non è stato mai fatto.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

Io sono una grande promotrice della visione positiva e globale del contesto montano, tanto è vero che la nostra esperienza in termini di polo universitario che ha sede in montagna rappresenta una sfida che per ora stiamo vincendo, crescendo ogni anno nel numero dei nostri studenti che dai grandi centri urbani si spostano verso un piccolo comune per reinventarsi un modello di vita alternativo. Quello che il nostro polo Universitario cerca di fare è di abilitare questi giovani a "sfruttare" le risorse che il territorio montano possiede e che richiedono una grande professionalità, con l'esigenza di coniugare la qualità di tutto ciò che si propone e una grande capacità di comunicazione.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani.

Partendo dal presupposto che in questo momento i comuni montani faticano a garantire i servizi di base ai cittadini, credo che il tema della tecnologia può essere di grandissimo aiuto e dare risposte efficaci anche per garantire i servizi; per fare questo occorre essere innovativi in primo luogo nella mentalità e nell'approccio di chi affronta la "partita montana".

Il tema della banda larga credo sia uno dei principali bisogni che esprime il territorio montano e rappresenta una enorme chance per questi comuni; il nostro polo Universitario sta sperimentando l'utilizzo di internet per la didattica e stiamo ottenendo risultati decisamente incoraggianti (nell'ultimo corso di perfezionamento erogato abbiamo 5 studenti in aula e 21 collegati da tutta Italia), erogando seminari attraverso la nostra mailing list contenente oltre 13 mila contatti a chiunque abbia un collegamento internet. Questo significa che i territori montani, laddove la rete arriva, la utilizzano (soprattutto i giovani).

Anche per i Comuni montani la gestione della parte burocratica e amministrativa potrebbe essere più semplice attraverso la rete, nonostante l'età elevata e la scarsa alfabetizzazione informatica del personale amministrativo.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

La ricerca delle buone pratiche va fatta prioritariamente nelle zone di matrice germanofona, dove il territorio montano non è mai stato abbandonato, così come la Svizzera che risulta leader nel settore con il modello della SAB, una associazione che rappresenta gli interessi di chi vive in montagna e fa da supporto tecnico alla Confederazione Elvetica quando deve legiferare in tema di montagna; inoltre la SAB promuove la progettazione europea a tutti i livelli e si occupa anche di politica intesa come aspetti tecnici collegati a provvedimenti normativi. Tutto ciò declina un principio fondamentale: le montagne per essere governate e per assurgere al ruolo di “motori” di sviluppo in grado di contribuire alla competitività del Paese devono essere percepite come risorsa da valorizzare e utilizzare da chi le governa, da chi le vive e da chi le amministra, altrimenti è una battaglia persa.

Marcella Morandini

Segretario Generale - Fondazione Dolomiti UNESCO

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani.

La montagna ha bisogno di politiche nazionali ed europee che ne riconoscano la specificità e che permettano di superare finalmente quell'impostazione ancora radicata che vede le aree montane come aree marginali o svantaggiate. In montagna garantire abitabilità, servizi, sicurezza, pari opportunità comporta costi collettivi e individuali nettamente superiori rispetto ai territori di pianura. Per questo la montagna ha bisogno di parametri differenziati, anche nell'assegnazione delle risorse. L'applicazione pura e semplice di parametri lineari e delle logiche di mercato significa, in montagna, la chiusura di tutti i servizi che non hanno utenza sufficiente per essere redditizi.

Finché non verrà riconosciuta la specificità della montagna, anche dal punto di vista normativo, non si uscirà da questa impasse; è inoltre necessario prevedere strumenti di gestione dei territori montani (anche sotto forma di autonomie) che li dotino di risorse, strumenti e competenze adeguati.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

Fare “massa critica” è fondamentale anche per sviluppare progetti ed esperienze comuni. I progetti, le buone pratiche non bastano a cambiare la situazione. Quello che ancora manca è una politica quadro sia a livello nazionale che europeo. Il timore è che la mancata risposta politica generi ulteriore disillusione tra chi si impegna quotidianamente sul territorio con progetti e investimenti. Se i progetti terminano con la fine dei finanziamenti rischiamo di involupparci ulteriormente e demotivare

i pochi che ancora resistono e si impegnano per garantire ai territori montani uno sviluppo capace di futuro. E' essenziale che ogni intervento sia inserito in una cornice strategica di ampio respiro. Tutto dev'essere pensato dentro precise forme di coordinamento che valorizzino l'apporto di ognuno esaltando l'insieme. Solo così si otterrà un effetto moltiplicatore a vantaggio di tutti. Le istituzioni, l'economia, gli apparati della comunicazione, le istituzioni scolastiche, le autonomie funzionali devono sviluppare il proprio pensiero dentro un progetto condiviso.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

E' importante riuscire a fare leva sui servizi ecosistemici. Non è la panacea certo, ma dare una valutazione economica ai servizi ambientali che i territori montani forniscono (energia, acqua, mantenimento del territorio) è sicuramente un primo passo per riconoscere il ruolo attivo della montagna nel contesto nazionale ed europeo e fare in modo che rimanga diffusamente abitata. Se non si riesce a fare questo ci troveremo, specialmente in alcune aree, a fronteggiare il punto di non ritorno. In questo senso le autonomie di territori come il Trentino o l'Alto Adige hanno dimostrato e dimostrano tuttora il loro fondamentale ruolo nel mantenimento della montagna abitata, nello sviluppo di una montagna che crea coesione sociale, benessere, opportunità occupazionali e sviluppo socio-economico. Di fronte ai dati disarmanti di un drammatico spopolamento demografico (oltre il 30%) nel giro di 40 anni nelle aree montane del Piemonte o del Veneto, per fare un esempio, si registra un incremento demografico in territori montani che si "autogovernano" come il Trentino Alto Adige (+14%).

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani.

Manca una visione strategica globale. Bisognerebbe riconoscere il ruolo (nell'interesse della collettività) di chi rimane ad abitare, a curare e a mantenere i territori montani; per fare questo ci sarebbe bisogno anche di investimenti e infrastrutture che non sono soltanto le strade o le ferrovie ma anche (e soprattutto) servizi di connessione a banda larga anche al fine di riuscire a sviluppare attività imprenditoriali innovative, capaci di coniugare tradizione e modernità e sfruttare le potenzialità del relazionarsi "a distanza" in un mercato sempre più globale.

Occorre creare le condizioni per il radicamento della popolazione sul territorio, permettendo a quanti decidono di rimanere, di tornare o anche di iniziare una nuova vita in montagna di poterlo fare davvero. Le Alpi hanno bisogno di comunità che le vivano, non solo di persone che le abitino in modo passivo. La montagna, probabilmente, sarà sempre più di chi deciderà di farsi montanaro, nella consapevolezza di appartenere più a una comunità di destino che a una comunità negoziale. Non esiste infatti alcuna primogenitura nell'essere montanari, la storia ce lo ricorda.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione alla qualità e formazione del capitale umano.

Sarebbe opportuno attivare (oltre al tema della banda larga visto nella domanda precedente) nuove forme di lavoro come, ad esempio, il coworking già attivato, con esiti molto positivi, da alcuni comuni che hanno messo a disposizione gratuitamente spazi a che abbia necessità di insediarsi nei territori montani. E' il caso, ad esempio, del comune di Veglio (premiato anche dalla Convenzione delle Alpi) in provincia di Biella. Con iniziative del genere, forse, si riesce ad invertire la tendenza allo spopolamento e ad attirare (o a mantenere) il capitale umano. Sempre che ricadano all'interno di una strategia globale e non si limitino invece ad essere delle buone pratiche sparse.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

Dal 2009 le Dolomiti sono Patrimonio dell'Umanità: un bene seriale formato da 9 sistemi territoriali, 142 mila ettari condivisi da 5 Province diverse e da 3 Regioni. Il fatto che questo bene sia riconosciuto da UNESCO e che in accordo con UNESCO si sia istituita una Fondazione per coordinare le politiche di gestione, rappresenta un esperimento di governance che non ha eguali al mondo. Amministrazioni che hanno condizioni istituzionali molto diverse hanno saputo lavorare insieme per il raggiungimento dell'importante traguardo del 2009 e da allora continuano a farlo superando le barriere delle loro differenze, esprimendo una visione capace di andare oltre i confini amministrativi. La parola chiave della strategia complessiva di gestione è la gestione "a rete": rete tra luoghi, culture e istituzioni.

A livello nazionale preme ricordare un progetto molto interessante della Regione Toscana per far fronte ad un altro grande problema che interessa i nostri territori e che spesso costituisce un ostacolo immenso per chi fosse interessato a tornare a coltivare la terra: il frazionamento fondiario. La "Banca della Terra" ha come principali obiettivi il contrastare l'abbandono dei terreni e delle produzioni dovuto spesso anche al frazionamento fondiario, mantenere ed incrementare la produttività dei terreni in abbandono e favorire il ricambio generazionale in agricoltura.

Daniele Moroni

Settore Agricoltura, Ambiente, Caccia e Pesca – PROVINCIA DI SONDRIO

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani.

Per quanto riguarda la Provincia di Sondrio siamo più orientati verso un modello federalista ma il vero problema è riuscire a collegare questo modello ad una capacità finanziaria e ad una autorità decisionale da riconoscere ai nostri Enti (in particolare ai 78 comuni presenti): poter decidere autonomamente a livello locale.

Se ciò non avvenisse e se non venisse data piena autonomia decisionale, il federalismo non avrebbe senso di esistere e non porterebbe alcun vantaggio rispetto ad altre forme di governo.

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

La riforma delle aree interne in corso di approvazione porterebbe sicuramente impatti positivi sul futuro dei territori montani. Come Ente Provincia, infatti, abbiamo già due interventi attivi su aree interne (uno in Valchiavenna e uno in Alta Valtellina - zona di Bormio) che rappresentano esperienze già ben avviate con riscontri decisamente positivi.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

La nostra esperienza ci indica come già le Comunità Montane forniscano dei servizi di raccordo tra i comuni montani, quindi il passaggio previsto non deve rappresentare soltanto un cambiamento nominale ma deve rappresentare un cambiamento concreto. I 78 comuni della provincia di Sondrio (alcuni con un'ampiezza demografica che non supera i 50 abitanti) sono decisamente troppi e l'unione dei comuni potrebbe portare ad un cambiamento concreto per migliorare l'efficienza e l'efficacia del territorio sia in ambito di gestione di servizi (che risulterebbero migliori) sia, soprattutto, in termini economici.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

La nostra esperienza con il GAL Valtellina, che ormai opera sul territorio da oltre 10 anni, è decisamente positiva in termini economici e occupazionali, riuscendo ad intercettare finanziamenti regionali e comunitari e, cosa ancora più importante, riuscendo ad investire tutti i fondi assegnati al GAL. In questo senso i Gruppi di Azione Locale, sempre se efficienti e gestiti ottimamente come il nostro, possono sicuramente rappresentare un volano per lo sviluppo dei territori montani.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

Il tema più importante, a mio avviso, è rappresentato dal risparmio energetico, soprattutto perché la nostra regione ha nell'idroelettrico una fonte produttiva ed economica di fondamentale importanza.

Anche per quanto riguarda il turismo sostenibile si sta facendo un grosso lavoro per espandere quei settori ancora poco diffusi: la nostra provincia sta cercando di investire molto sul cicloturismo (con la realizzazione di piste ciclabili) o su turismi alternativi quale quello legato al rafting.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

L'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici può rappresentare senza dubbio una ulteriore possibilità di sviluppo dei territori montani. Personalmente, occupandomi di agricoltura e ambiente, ho seguito gli interventi fatti sugli alpeggi per i quali era prevista una indennità compensativa, ora misura agro-ambientale che, attraverso il PSR, viene riconosciuta per 5 anni a chi mantiene e migliora il territorio. Credo che una esperienza del genere possa essere replicata per i Parchi Naturali o comunque per tutte quelle attività che insistono sui territori montani e che riescono a salvaguardare gli ecosistemi presenti.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani.

In Valtellina il problema principale è rappresentato dalla viabilità e dalla accessibilità in quei comuni montani mal collegati con il fondovalle. Sarebbero necessari grossi interventi sia sulle infrastrutture viarie sia su quelle ferroviarie, che risultano decisamente obsolete rispetto alle necessità attuali.

L'altra criticità, che coinvolge soprattutto i comuni turistici, è quella della banda larga che risulta ancora quasi del tutto assente nei territori montani; questo crea sia problemi alla cittadinanza sia alla attrattività che i nostri territori possono rivestire per chi viene da fuori.

Il punto di riferimento e il modello da seguire (sia in relazione alle infrastrutture viarie, sia in relazione ai collegamenti internet) deve essere il vicino Trentino Alto Adige dove le cose funzionano bene grazie certamente a capacità imprenditoriali locali, ma soprattutto alla loro disponibilità economica.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione alla qualità e formazione del capitale umano.

I nostri giovani che vogliono laurearsi, a causa della mancanza di Atenei, sono costretti a trasferirsi fuori provincia (generalmente nelle Università milanesi o in quella dell'Insubria); questo ovviamente causa un impoverimento di capitale umano presente. Ma anche questo problema, a mio avviso, non può essere risolto se prima non si interviene sulle infrastrutture (viabilità e ferrovia) che, continuo a ripetere, rappresenta (almeno nel nostro territorio) il problema più pressante da risolvere.

Infine un accenno al sistema Socio Sanitario che in Valtellina risente della vastità del territorio: ciò determina, a parità di servizi, costi molto più alti rispetto alle altre strutture lombarde.

Pier Luigi Mottinelli

Presidente della PROVINCIA DI BRESCIA

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e valorizzazione dei comuni montani

I territori svantaggiati che hanno dal punto di vista del peso politico minore capacità di incidere, chiaramente chiedono di potere gestire le risorse economiche (in particolar modo la filiera “bosco-legno” e il tema dell’acqua) attraverso forme federaliste che lasciano la governance sui territori periferici. La preoccupazione maggiore risiede nel fatto che nelle riforme che si stanno applicando il federalismo coniugato con la costruzione “dal basso” del consenso e della governance non viene ancora applicato. Serve quindi, a mio avviso, una riforma federalista che arrivi ai comuni, pur sapendo che su certi temi (come l’energia e l’acqua) servono necessariamente regole chiare ed applicabili.

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Credo che l’iniziativa dell’ex Ministro Barca sia condivisibile che pone il tema su un disagio che è quello delle aree interne (che siano pre-alpine, alpine o appenniniche) ma, a mio avviso, il meccanismo di individuazione delle aree risulta abbastanza farraginoso e, per ora, non ha permesso di ottenere risultati concreti (soprattutto parlando per l’esperienza della Regione Lombardia).

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Le Comunità Montane avevano una grande azione di programmazione e sviluppo socio-economico del territorio; le Unioni Montane dei Comuni, per come nascono, si basano maggiormente su progetti consortili e su gestioni associate di servizi. In ogni caso tale evoluzione è, a mio parere, fisiologica, che induce i Comuni alla gestione di servizi associati.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

La nostra esperienza con i Gruppi di Azione Locale è decisamente positiva perché rappresentano un coinvolgimento in partnership dell’azionariato pubblico e privato, per cui risulta una idea decisamente condivisibile ed apprezzabile. In ogni caso mi aspetto per il futuro che i GAL abbiano una forte regia da parte delle Comunità Montane e delle Unioni Montane dei Comuni e che la Regione non sia così influente nella gestione perché non devono diventare uno strumento operativo della Regione duplicando in tal modo il loro ruolo con quello degli Enti Regionali.

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

Credo sia necessario in primo luogo superare il concetto di "altimetria"; oltre all'altezza del comune, infatti, per effettuare una classificazione veritiera, è necessario sapere quale sia il PIL del Comune, il reddito dei cittadini e quali i servizi messi a disposizione in quel comune (trasporti, istruzione, formazione, accesso al mondo del lavoro). Esistono infatti comuni con un'altezza superiore ai 1.000 metri che però sono avvantaggiati per il turismo, rispetto a comuni più bassi ma posizionati in aree interne e quindi a più rischio marginalità. L'altimetria deve quindi rappresentare uno dei criteri di classificazione ma non il riferimento unico.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

Credo che le aree montane in primo luogo abbiano una grande risorsa che è quella dell'acqua che deve essere messa a disposizione agli altri territori per l'uso idropotabile; ma per assicurare il corretto ciclo di depurazione è necessario avere fondi maggiori a disposizione.

Un altro tema fondamentale è quello dell'energia idroelettrica (il cosiddetto "carbone bianco") che le aree montane devono assolutamente mantenere e sfruttare nel modo adeguato.

Infine vi è il discorso relativo alla filiera bosco-legno (con la possibilità di alimentare biomasse) e dei crediti di carbonio (produzione di anidride carbonica che mette in condizione i territori montani di essere dei grandi "polmoni" a favore dell'intero sistema nazionale).

Se queste risorse fossero oggetto di un quadro generale, avremmo le possibilità per riconoscere alla montagna le condizioni ottimali di sussistenza.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

Credo che questo sia un punto di valorizzazione di un lavoro che si porta avanti da molti anni e spero sia finalmente un punto di cui si riesca a vedere l'approdo, perché sarebbe il riconoscimento alle aree montane del loro ruolo su scala nazionale.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani

Sicuramente la banda larga rappresenta una delle esigenze primarie per i territori montani; allo stesso tempo però credo che vada recuperata una dimensione ottimale del trasporto pubblico locale soprattutto declinato sulla possibilità di accesso all'istruzione. Lo spopolamento demografico, infatti, porta alla concentrazione degli istituti scolastici su alcuni comuni ma questo deve essere accompagnato dalla na-

suscita di modalità di trasporto adeguate alle esigenze dei giovani alunni che devono raggiungere la scuola in un altro comune. Un altro tema importante riguarda una diversa fiscalità che andrebbe introdotta per gli esercizi commerciali in montagna per consentirne la loro permanenza che assolve ad una funzione di servizio fondamentale per la cittadinanza.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

La Valle Camonica rappresenta una eccellenza per quanto riguarda la gestione associata di servizi assistenziali: l'esperienza dell'Azienda Territoriale Servizi alla Persona ha portato un aiuto importante a tutti i Comuni, gestendo i servizi socio-assistenziali, socio sanitari integrati e, più in generale, servizi alla persona a prevalente carattere sociale, mettendo a disposizione una rete di assistenza sociale che non era assolutamente presente nei piccoli comuni.

Raffaella Paita

Assessore alle Infrastrutture, attività di protezione civile, difesa del suolo, ciclo delle acque e dei rifiuti, ecosistema costiero, rapporti con gli enti locali - REGIONE LIGURIA

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e valorizzazione dei comuni montani

È difficile pensare che sia il modello astratto a poter fare la differenza, bensì il modo concreto in cui il modello viene calato nella realtà.

Al di là del grado maggiore o minore di decentramento dell'organizzazione statale ovvero di autonomia riconosciuto alle istituzioni locali, i fattori che possono incidere sulle opportunità di sviluppo dei comuni montani sono i seguenti: da un lato, la capacità delle pubbliche amministrazioni, a livello locale, di mettere a sistema le proprie risorse, allo scopo di fornire servizi più efficienti alla popolazione e, dall'altro, un maggiore impegno delle istituzioni centrali a favore del territorio rurale; un impegno che non può prescindere da investimenti pubblici, volti a sostenere la manutenzione del territorio ed a incentivare i progetti locali di sviluppo.

A questo proposito occorre rilevare come aumentare i trasferimenti, di per sé, ben poco potrebbe giovare, in carenza di una visione organica dello sviluppo del territorio, che miri a valorizzarne la vocazione e le filiere produttive tradizionali, stimolando nel contempo i processi di innovazione.

In quest'ottica è essenziale un maggiore sforzo di coordinamento delle politiche pubbliche, a volte caratterizzate da iniziative estemporanee ed incoerenti, oppure orientate a perseguire effimeri effetti, che non a traguardare obiettivi di crescita a lungo termine.

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Indipendentemente dalle proposte di legge attualmente in fase di elaborazione, e da quelle ulteriori che potranno essere formulate in futuro e per quanto necessario e doveroso sia cercare di ottimizzare l'impiego delle sempre più scarse risorse pubbliche a disposizione, occorre ribadire con forza che i territori montani sono bisognosi soprattutto di servizi e infrastrutture e che l'intervento pubblico continua ad essere essenziale per ridurre il divario esistente in termini di accessibilità e "qualità" dei servizi, rispetto agli standard caratteristici delle aree urbane.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

A differenza delle Comunità Montane, che erano enti di secondo livello, originariamente titolari di funzioni e compiti propri, distinti da quelli dei Comuni, le Unioni non si sovrappongono al livello comunale, ma ne costituiscono, ad un tempo, l'alternativa e l'evoluzione. A fronte di un secolare processo di spopolamento del territorio rurale, particolarmente evidente nelle aree montane più svantaggiate, ha sempre meno senso il mantenimento di uffici comunali, cronicamente sottodimensionati, carenti delle risorse professionali qualificate e della organizzazione che sono fattori indispensabili per erogare servizi adeguati alle esigenze della popolazione.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

Il ruolo dei GAL consiste proprio nello stimolare lo sviluppo delle comunità rurali, promuovendo la partecipazione di tutti i partner, pubblici e privati. Il PSR 2014-2020, che sarà approvato entro breve dalla Commissione europea, è stato costruito coinvolgendo i comuni, e in particolare i piccoli comuni rurali, in modo molto più intenso che in passato, grazie anche alla collaborazione di ANCI Liguria. Il risultato atteso da questo lavoro preparatorio è una maggiore attenzione, da parte dei GAL, ai temi dei servizi ai cittadini, della difesa del territorio, dello sviluppo economico basato sulla partecipazione, la condivisione, la coesione tra cittadini, imprese, enti locali.

Il Ruolo delle Istituzioni e delle Agenzie nazionali nella promozione dello sviluppo locale

Fino a poco tempo fa, le istituzioni e le agenzie nazionali non avevano un ruolo particolare, in tema di sviluppo locale. Si limitavano a svolgere il loro ruolo ordinario di supporto amministrativo e finanziario alle regioni e alle altre istituzioni locali, anche tramite gli strumenti della programmazione negoziata (patti territoriali, contratti d'area, ecc.). Più recentemente, il Dipartimento dello sviluppo economico – che fa parte del Ministero dell'economia e delle finanze – ha promosso una strategia nazionale per le aree interne. Questa strategia, per quanto finanziata con risorse

modeste, costituisce comunque il primo esempio di intervento diretto delle amministrazioni centrali dello Stato nel campo dello sviluppo locale. I temi affrontati dalla strategia nazionale sono la salute, i trasporti, l'istruzione e lo sviluppo economico. L'auspicio è di continuare la strada intrapresa.

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

A livello nazionale esistono diverse classificazioni dei comuni montani. Ci si deve quindi prima di tutto intendere sui termini. I comuni possono essere classificati montani fondamentalmente ai sensi di quattro diverse norme:

- Legge 991/1952 – che tratta di bonifica montana e altri argomenti e che ha determinato, tra l'altro, la classificazione ISTAT utilizzata anche a fini fiscali;
- direttiva 268/1975/CEE, che ha determinato la classificazione delle zone svantaggiate di montagna utilizzata per gli incentivi europei specifici per l'agricoltura di montagna;
- decreto legislativo n. 146/1997, che ha determinato agevolazioni contributive (a fini INPS) per le aziende agricole situate in zone di montagna;
- legge n. 97/1994 (ripreso anche dalla nostra legge regionale n. 33/1997), che hanno istituito il fondo nazionale e regionale per la montagna, utilizzabile per diversi interventi a favore delle zone montane.

Le classificazioni di cui sopra non coincidono completamente, anche se hanno larghe zone di sovrapposizione. In questa situazione, è evidente che la prima criticità consiste nella non coincidenza tra diverse classificazioni istituite a diversi fini e nella conseguente difficoltà di coordinare i diversi strumenti di sostegno alle zone montane. Altro punto di debolezza consiste nella sistematica sottovalutazione – eccettuata in parte la legge n. 991/1952 – del tema del dissesto idrogeologico.

Tra i punti di forza di questa situazione si può citare il fatto che sia ormai ampiamente consolidata la "percezione", da parte del legislatore europeo o nazionale, che le zone di montagna hanno una fragilità particolare e necessitano quindi di strumenti specifici. Tra le possibili evoluzioni di questo scenario sarebbe auspicabile la definizione di un quadro legislativo nuovo e coerente, che unificasse "tutti" gli strumenti preesistenti.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

Investire nella valorizzazione del potenziale rappresentato dalle aree montane significa, innanzitutto, porsi la questione della cura del territorio. Le dimensioni e gli effetti dell'abbandono delle aree montane sono sotto gli occhi di tutti.

Per quanto riguarda la Liguria, il confronto tra i dati dell'ultimo censimento dell'agricoltura relativo al 2010 e quelli del 1961 evidenziano una riduzione drammatica della "Superficie agricola utilizzata" ridottasi ad 1/5 di quel che era in allora (43.033

ettari attuali contro il 219.810 rilevati nel 1961). Appare a tutti evidente come questa circostanza abbia inciso soprattutto sull'assetto del territorio. La mancata manutenzione delle sistemazioni idraulico-agrarie e forestali e l'invecchiamento del bosco non più gestito, hanno delle ricadute non irrilevanti. Il potenziale del territorio però oltre che mantenuto va anche rilanciato magari anche attraverso la promozione ed il sostegno di quelle attività economiche primarie, legate allo sviluppo delle filiere agricola e forestale, che per secoli hanno consentito a generazioni di persone di sopravvivere in condizioni difficili e che oggi costituiscono una opportunità di generare nuova occupazione. A solo titolo di esempio piace ricordare che le misure e le sovvenzioni previste dal Programma di Sviluppo Rurale 2014 – 2020 appaiono essenziali anche per remunerare quelle funzioni di presidio del territorio normalmente assicurate dalle imprese agroforestali, che difficilmente il mercato sarebbe in grado di retribuire.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

A quanto risulta, attualmente giace presso il Senato della Repubblica un disegno di legge (n. 1676), già approvato dalla Camera dei Deputati, che prevede – all'art. 53 – la delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali. Tra i servizi che si prevede di remunerare sono inseriti in primo luogo i seguenti: fissazione del carbonio delle foreste di proprietà demaniale e collettiva; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche. In realtà i servizi ecosistemici sono già in parte remunerati dalla Politica agricola comune (PAC), che si fa carico di molte di queste tematiche tramite una sorta di "pagamenti diretti", il cosiddetto Greening, e le misure ambientali all'interno dei Programmi di sviluppo rurale (PSR). È chiaro tuttavia che la PAC non sia identificabile come uno strumento di per se sufficiente a risolvere una problematica così complessa. Le politiche nazionali dovrebbero pertanto preoccuparsi di far nascere e crescere un circuito virtuoso tra economia e ambiente (green economy), che trovi al suo interno le risorse per preservare e migliorare l'ambiente in cui queste attività economiche si svolgono. A questo fine il sostegno finanziario diretto non è l'unico strumento a disposizione per appoggiare tali politiche, infatti: si può agire tramite leve procedurali (semplificazione), tariffarie o addirittura promuovendo il consumo sostenibile e il turismo nelle zone con la migliore qualità ambientale.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani

La prima fondamentale problematica con la quale deve confrontarsi un comune montano è quella di essere in grado di erogare quei servizi fondamentali alla popolazione, senza i quali l'insediamento umano tende, a declinare inesorabilmente.

D'altro canto a fronte di una popolazione in declino, diviene viepiù difficile giustificare le spese che occorrono per erogare alcuni servizi. Di questa circostanza è testimonianza recente il programma di "razionalizzazione" attuato da "Poste italiane" che ha comportato la chiusura di numerosi uffici postali anche nelle aree montane della nostra regione.

Lo stesso mutamento degli assetti istituzionali, intervenuto negli ultimi anni, dalla soppressione delle Comunità Montane attuata in Liguria nel 2011, alla revisione delle funzioni delle le cui ricadute sul territorio e sull'organizzazione regionale non saranno certamente trascurabili, costituiscono una sfida con la quale la pubblica amministrazione si deve confrontare.

Quali che siano i livelli di decentramento amministrativo ed autonomia locale previsti dall'ordinamento costituzionale, sussiste però la necessità inderogabile di garantire alla popolazione rurale servizi di viabilità, istruzione e assistenza sanitaria se non identici almeno non troppo dissimili da quelli cui può avere accesso la popolazione delle aree urbane.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione alla qualità e formazione del capitale umano

Nell'era dell'economia digitale e della globalizzazione investire nella formazione, nella qualificazione e riqualificazione del capitale umano è non solo opportuno, ma indispensabile. Con particolare riferimento alla realtà dei comuni montani è fondamentale che l'investimento nel capitale umano tenga conto dell'esigenza di formare professionalità idonee a valorizzare le risorse del territorio. I settori all'interno dei quali sarebbe opportuno intervenire sono molteplici, ma esclusivamente a titolo di esempio, piace evidenziare come in una Regione come la Liguria, al vertice della classifica nazionale per indice di boscosità, con il 70% del territorio coperto da boschi, sia stata volta particolare attenzione al comparto forestale con la definizione ed il finanziamento di percorsi specifici idonei a formare ed a riqualificare gli addetti del settore. In questo senso la Regione Liguria coordinandosi con la Regione Piemonte e anche con altre Regioni interessate, ha proceduto a realizzare dei moduli formativi specifici e soprattutto coerenti con gli standard europei.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

Anche nel territorio della Liguria si possono individuare buone prassi per lo sviluppo dei territori montani: basta a questo riguardo consultare la banca dati delle buone prassi sul sito della rete rurale nazionale (www.reterurale.it) per trovare con soddisfazione diverse esperienze liguri.

Le buone prassi, comunque, dimostrano che il primo requisito per ottenere un successo non effimero consiste nella coesione – cioè nell'unità di intenti e nella continua interazione – tra soggetti pubblici e privati che, nel rispetto dei rispettivi ruoli, possono raggiungere risultati importanti. Il nostro territorio ha molte caratteristiche

che magari in passato sono stati un vincolo o anche un problema, ma che possono diventare opportunità straordinarie per uno sviluppo equilibrato, sostenibile e duraturo. I punti di forza su cui puntare sono il clima, la vicinanza ai mercati e alle infrastrutture, le competenze imprenditoriali, la qualità dei prodotti tipici, la rete escursionistica, il paesaggio, l'ambiente, le foreste. I principali punti di debolezza da affrontare sono il dissesto idrogeologico, i servizi, la dispersione delle iniziative e delle forze. Tutto ciò, in una situazione della finanza pubblica a dir poco difficile, è certamente una bella sfida.

Maurizio Pernice

Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque – Ministero dell'Ambiente¹

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e valorizzazione dei comuni montani

Ritengo fondamentali soluzioni istituzionali e misure economiche finanziarie che possano garantire e favorire la permanenza di comunità e insediamenti nelle aree montane; le misure di natura economica possono essere incentivi, o, sgravi fiscali o rimborsi più funzionali a creare condizioni di vita favorevoli nei Comuni Montani. L'esistenza di idonee condizioni economiche e sociali è il presupposto necessario per promuovere e accrescere l'insediamento nei Comuni Montani e determinare a caduta tutta una serie di benefici ambientali. Il miglioramento della vita della popolazione residente, ha un ruolo di stimolo e promozione per tutta una serie di iniziative di sviluppo sostenibile che rivestono un ruolo fondamentale per la promozione della qualità ambientale dei territori.

A tal fine il modello di governance delle aree montane potrebbe essere un centralismo nelle scelte e un federalismo nella gestione e nell'applicazione delle soluzioni; cioè una scelta unitaria delle politiche da adottare con l'attuazione lasciata agli Enti Locali.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

Emerge l'importanza fondamentale di mantenere in questi territori i nuclei abitativi e le attività agricole per impedire un ulteriore consumo del suolo, prevenire, di conseguenza, il dissesto idrogeologico e garantire un possibile ulteriore sviluppo.

Ai residenti in questi territori potrebbero essere riconosciuti benefici economici anche per la manutenzione del territorio in funzione di prevenzione del dissesto idrogeologico.

¹⁾ All'intervista hanno partecipato la Dott.ssa Marina Colaizzi e la Dott.ssa Maddalena Mattei Gentili

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

Al di là delle misure specifiche adottate (o in corso di adozione), credo sia necessario in prima istanza creare una convenienza per la popolazione a vivere in piccoli comuni montani. Come Ministero dell'Ambiente abbiamo emanato recentemente Linee Guida sui costi ambientali per l'utilizzo della risorsa acqua (di importanza primaria per il territorio montani) e abbiamo trattato marginalmente il problema del pagamento dei servizi ecosistemici, coinvolgendo il Professor Santolini dell'Università di Urbino che si occupa proprio della quantificazione di tali servizi.

In questo contesto emerge però chiaramente la particolarità (ma anche la criticità) che investe la remunerazione dei servizi ecosistemici che risiede proprio nella volontarietà del pagamento da parte della cittadinanza che consente al Ministero di effettuare esclusivamente un'opera di sensibilizzazione e di informazione non potendo "costringere" la cittadinanza al pagamento di tali servizi.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

Un esempio importante proviene dalla Regione Piemonte che ha previsto che una quota della tariffa per il servizio idrico integrato (l'acqua potabile) sia destinata alle Comunità Montane (si sta ancora valutando quale voce possa essere destinata a tale scopo).

Raffaele Raja

Struttura Coordinamento Programmi europei di Cooperazione territoriale, Macroregione Alpina e Montagna – REGIONE LOMBARDIA

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani.

Rispetto a questi due modelli che rappresentano anche due poli ideologici e amministrativi, prendendo ad esempio le esperienze europee di Paesi vicini al nostro, mi sento di affermare – restando su un piano assolutamente tecnico – che l'esperienza più positiva si concretizza nelle aree in cui è presente un federalismo "storico" (Svizzera, Austria e Germania su tutte). Anche in Francia, dove è presente un modello di Stato assolutamente centralista, si è iniziato da anni a sviluppare nelle zone montane una logica fortemente decentrata dove lo Stato non è più rappresentato da Parigi ma dal Comité de massif che è un organismo che governa le aree cosiddette "di massiccio". In tutta la Francia sono presenti 3 Comitati che rivestono il ruolo di una maxi comunità montana, presieduta da emanazioni dello Stato francese ma molto vissuta a livello locale.

In Italia, a mio avviso, dovremmo seguire l'esempio di federalismo delle Nazioni appena citate, considerando anche che le esperienze delle Regioni a Statuto Speciale (che di fatto hanno una spiccata vocazione federalista) indicano come sia più efficiente ed efficace il modello federalista.

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Il fatto di individuare le aree interne seguendo alcuni parametri fissi (sicuramente corretti e mirati per garantire l'equilibrio regionale) andrebbe verificato a livello territoriale; la conformazione climatica e orografica di un comune del Nord Italia è decisamente diversa da quella di un comune del Sud Italia, pur rientrando negli stessi parametri di classificazione.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Questo tema rappresenta uno dei punti nodali, rappresentando la Lombardia una delle ultime Regioni che ancora "difende" le Comunità Montane (rispetto a Regioni limitrofe come Piemonte e Veneto che sono già nella fase attuative delle Unioni Montane di Comuni). La nostra domanda è proprio se ha senso questo cambiamento oppure se non apporta alcun vantaggio ai nostri territori. Il dibattito che si è avviato ancora non ha portato ad una decisione definitiva, considerando che il passaggio alle Unioni Montane dei Comuni implicherebbe due conseguenze: in primo luogo, per una gestione ottimale dei servizi, andrebbero ridotte le dimensioni delle ex Comunità Montane (il che vorrebbe dire moltiplicare le Unioni) con il rischio di apparire (soprattutto all'opinione pubblica) come uno spreco. In secondo luogo dovrebbe anche tenere conto delle Unioni già presenti sul territorio (in Lombardia molte si sono autogenerate) che non possono essere cancellate per crearne delle nuove.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

In Lombardia i Gruppi di Azione Locale hanno un ruolo molto importante in materia di agricoltura, alimentazione, zootecnia e sono sicuramente tra i principali attori della governance in senso ampio dei territori montani; il problema è che tutte queste forme di "gestione del territorio" andrebbero messe in un ambito comune soprattutto per evitare dannose sovrapposizioni di ruoli. Prima o poi sarà necessaria una operazione di "ricomposizione della governance".

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

A mio avviso il potenziale dei comuni montani è altissimo, l'unico problema è rappresentato dalle piccole dimensioni di questi territori (quasi il 90 per cento dei co-

muni montani lombardi ha meno di 5.000 abitanti, la metà dei quali non arriva a 1.000) che li rendono spesso ingestibili; in questo senso bisogna seguire il modello francese incentivando e promuovendo le unioni di comuni per superare il problema della dimensione, che spesso impedisce ai comuni montani di essere protagonisti a livello nazionale.

Se un comune ha grosse potenzialità a livello turistico o naturalistico ma deve affrontare ogni giorno problemi legati ai servizi di base o alle infrastrutture, perde la forza necessaria per “promuoversi”. Infatti, a livello regionale, se escludiamo i comuni lungo i principali Laghi o quelli con un forte turismo invernale, non troviamo altri piccoli comuni in grado di attrarre interesse, nonostante le forti potenzialità presenti.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

Questa potrebbe essere la chiave di volta (sempre stando attenti alle modalità attuative della legge), rappresentando un principio perfetto che dovrebbe remunerare i territori proprio per quello di cui dispongono e che sono in grado di fornire anche agli altri centri urbani.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani.

Uno dei pilastri della strategia macroregionale alpina (EUSALP, di cui mi occupo) è rappresentato dalla connettività intesa sia in senso fisico (come miglioramento della accessibilità) sia in senso di banda larga che ormai rappresenta una esigenza primaria per chi decide di rimanere a vivere in territori montani. In una recente riunione a cui ho partecipato in Tirolo, in una piccola frazione a 1.600 metri di altezza era presente un sistema di banda larga efficientissimo (così come in Austria). Risolvere questo problema anche in Italia permetterebbe senza dubbio un ulteriore sviluppo dei comuni montani.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani in relazione alla qualità e formazione del capitale umano.

La necessità dello sviluppo del capitale umano (inteso come formazione di alto livello) rappresenta proprio il primo punto di quella strategia alpina che abbiamo visto in precedenza e una prima risposta proprio nella nostra Regione è stata data dall'Università della Montagna creata a Edolo, in alta Valle Camonica, dalla Statale di Milano che rappresenta senza dubbio un esempio concreto di buona prassi in tale direzione e che ha portato un ritorno concreto anche in termini di occupazione e creazione di nuova imprenditorialità in montagna.

Rosalaura Romeo

Programme Officer – Mountain Partnership Secretariat FAO

Federalismo e Centralismo: impatto dei diversi modelli sulla tutela e sulle opportunità di crescita e di valorizzazione dei comuni montani.

In generale la nostra esperienza ci indica che laddove c'è un decentramento amministrativo e laddove esiste un reale coinvolgimento nella gestione del territorio delle popolazioni locali, delle associazioni, e delle comunità locali, lo sviluppo si verifica in maniera molto più decisa e accentuata.

È chiaro che il decentramento amministrativo per funzionare davvero debba essere un decentramento "reale" ed efficace; a volte, infatti, si assiste a un "federalismo" sulla carta al quale però non corrisponde un reale decentramento delle risorse economiche. Al decentramento si deve inoltre accompagnare un sistema di infrastrutture e di sviluppo della società adeguato in modo da sostenere adeguatamente lo sviluppo.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

La democrazia, a mio avviso, si costruisce proprio sull'associazionismo e sulla costruzione di una società attiva: è fondamentale, infatti, che le comunità si diano una struttura definita e che creino gruppi con l'obiettivo di gestire il loro territorio.

Culturalmente ci sono popoli più propensi all'associazionismo (nel mondo andino, ad esempio le comunità rivestono un ruolo molto importante), riflettendosi tale propensione anche nelle relazioni con il "potere centrale" e creando situazioni decisamente favorevoli per lo sviluppo del territorio. Al contrario, quando la situazione sociale risulta maggiormente frammentata, l'organizzazione risulta più complicata.

In Italia è presente una forte tradizione di associazionismo e di volontariato, alcune con grandi organizzazioni ambientaliste ed essendo presente nel nostro Paese una parte "molto sana" che lavorano sul controllo del territorio e che rappresentano anche una risorsa importante per gli amministratori locali.

Il Ruolo delle Istituzioni e delle Agenzie nazionali nella promozione dello sviluppo locale

Il modello che noi promuoviamo a livello internazionale è quello di costituire dei Comitati nazionali che si occupino di sviluppo dei territori montani (ovviamente nei Paesi non totalmente montani, altrimenti non avrebbe alcun senso). Tale Comitato deve assumere una forma "multistakeholders", non limitato ai ministeri ma aperto al territorio con una forte presenza del mondo universitario, del mondo dell'associazionismo, del volontariato, dell'ambientalismo, in modo da riuscire ad integrare le varie componenti dello sviluppo montano che assume caratteristiche peculiari non assimilabili agli altri ecosistemi.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nei diversi ambiti di sviluppo. Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

Se parliamo di turismo, che rappresenta ovviamente un volano nell'economia delle zone montane, uno dei criteri fondamentali è quello di "lasciare" sul territorio i benefici derivanti dalle attività turistiche (ovviamente sostenibili). È fondamentale che gli amministratori locali, al momento della sottoscrizione di una convenzione, mettano in chiaro che i beneficiari siano gli abitanti del luogo, altrimenti si corre soltanto il rischio di impoverire ulteriormente i territori montani. Per quanto riguarda l'economia montana l'esempio dell'Alto Adige è il punto di riferimento a livello nazionale ma non solo: nel dopoguerra la zona in questione era una delle più povere in Italia ma sono riusciti (anche grazie ad agevolazioni che però hanno riguardato anche altre regioni) ad effettuare uno sviluppo integrato del territorio senza eguali.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

A livello internazionale il sistema di remunerazione dei servizi ecosistemici è applicato in maniera generalizzata, esistendo in diversi Paesi del mondo uno schema di compensazione per i servizi ambientali. Tale schema può essere rappresentato da un pagamento diretto alle comunità che vivono e risiedono in alta quota sotto forma di rimborso per la gestione del territorio, oppure da una forma indiretta con, ad esempio, maggiori detrazioni fiscali per i cittadini che abitano quei territori, oppure con la fornitura di servizi maggiori sul territorio (costruzione di scuole e di infrastrutture). Tale proposta non può però funzionare se ha una durata determinata e prestabilita: in questo caso, infatti, si corre il rischio di avere una forte adesione nel periodo nel quale comporta dei vantaggi, ma alla fine del suddetto periodo un ritorno negativo.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani.

Le problematiche maggiori, anche all'estero, sono quelle legate allo spopolamento dei territori montani; in questo senso, se si pensa all'abbandono del territorio da parte dei giovani, la banda larga riveste un ruolo di primaria importanza non soltanto per la vita sociale ma anche per quella economica.

In questo periodo, a mio avviso, si sta rivalutando l'importanza di una buona qualità della vita e un ritorno ad una vita più meditata e più attenta ai valori umani e si dovrebbe compiere lo sforzo, sempre fornendo servizi e opportunità adeguate, di riuscire da un lato a trattenere sul territorio i giovani nativi delle zone montane e dall'altro di offrire nuove opportunità a quei ragazzi (e sono tanti) interessati ad uno stile di vita più in sintonia con la natura.

Giorgio Saracco

Tutela e valorizzazione dell'ambiente, agricoltura – PROVINCIA DI BIELLA

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Nella nostra area geografica è iniziato il processo di trasformazione delle Comunità Montane in Unioni Montane dei Comuni ma ad oggi non sono ancora del tutto chiari i compiti che verranno attribuiti a queste nuove forme di associazione (almeno per quanto riguarda le materie di mia stretta competenza – agricoltura e ambiente). Non posso quindi esprimere ancora una valutazione accurata e dettagliata del processo in atto, se non affermare senza ombra di dubbio la necessità di un accorpamento delle funzioni e dei compiti per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei territori montani.

Problematiche aperte e principali bisogni dei comuni montani.

Uno dei principali problemi aperti per quanto riguarda le aree montane (che poi ricade sull'intero territorio nazionale) è sicuramente quello della gestione delle acque: i dati a nostra disposizione (provenienti da ricerche svolte in ambito nazionale ed europeo) confermano come il futuro sarà caratterizzato dal "problema acqua", a causa della sempre maggiore riduzione delle risorse (a causa dei cambiamenti climatici).

Tale problema, ad oggi, viene affrontato ancora in maniera inadeguata dalle istituzioni; bisognerebbe lavorare di più sulla gestione del territorio per riuscire ad organizzare al meglio una risorsa che potrebbe diventare sempre più rara.

Anche per quanto riguarda la produzione di energia sembra che la Comunità Europea voglia portare a "40-40-40" gli obiettivi per quanto riguarda la produzione di energia ma per raggiungere questi risultati occorre da un lato riuscire a sfruttare gli spazi ancora "liberi" ma al tempo stesso è necessario garantire la sopravvivenza e la giusta manutenzione del territorio.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

Io ho sempre pensato che l'agricoltura di montagna svolge un servizio plurimo: non produce soltanto un prodotto definito di qualità ma svolge anche una funzione fondamentale di tutela del territorio per mantenere la configurazione del territorio quale quella che noi conosciamo.

La tutela e la manutenzione del territorio, a mio avviso, va riconosciuta e remunerata (nelle forme possibili ed attuabili) ai cittadini che vivono in montagna perché solo l'intervento positivo dell'uomo può aiutarci a mantenere il territorio integro e non contaminato.

Mi sembra che qualcosa si stia iniziando a fare con i vari Piani di Sviluppo Rurale (PSR) che si sono succeduti nel corso degli anni, ma credo che questa funzione andrebbe ulteriormente riconosciuta e valorizzata perché effettivamente risulta difficile essere competitivi in montagna se alle funzioni agricole non sono legate opere di sostentamento.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel “sistema-Italia” nei diversi ambiti di sviluppo.

Per migliorare l’impatto dei territori montani sullo sviluppo del “sistema-Italia” è necessario in primo luogo una riduzione del numero dei comuni montani, in quanto il numero attuale di comuni è insostenibile dal punto di vista della gestione e dello sviluppo del territorio.

La mia esperienza mi porta inoltre a suggerire un coinvolgimento anche dei comuni di pianura soprattutto per quanto riguarda la gestione delle attività commerciali: ad esempio, la costruzione di un grande centro commerciale in pianura dovrebbe comportare automaticamente la diffusione dei prodotti venduti allo stesso prezzo anche in punti vendita dislocati in territori montani. Questo al fine di non marginalizzare ancora di più le montagne e per dare la possibilità ai cittadini residenti (in particolare gli anziani, che seguendo il trend di invecchiamento del Paese, purtroppo diventeranno la maggioranza) che non hanno a disposizione un mezzo di trasporto di avere gli stessi vantaggi di chi vive in pianura.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

Il sistema degli ecomusei locali (sistema museale situato su un territorio esteso dove spiccano patrimonio naturalistico e storico–artistico e dove insistono ambienti di vita tradizionali particolarmente caratteristici) può rappresentare una buona prassi che sta riscuotendo un discreto successo e riesce a coinvolgere un buon numero di persone, anche se non rappresenta, da sola, (almeno per ora) una soluzione ai problemi economici ed occupazionali dei territori montani.

Alberto Valmaggia

Assessore all’Ambiente, Urbanistica, Programmazione territoriale e paesaggistica, Sviluppo della montagna, Foreste, Parchi, Protezione Civile – REGIONE PIEMONTE

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Nell’ambito della programmazione della politica europea per il periodo 2014-2020 è stata proposta, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che interessa una larga parte del territorio nazionale caratterizzata da perifericità rispetto ai principali poli di sviluppo economico, e

con problemi di spopolamento, invecchiamento della popolazione residua, declino delle attività economiche, ma anche con potenzialità di sviluppo.

La Regione Piemonte, ad oggi, si trova impegnata nella formulazione dei singoli programmi 2014-2020 (FESR, FSE, FEASR), che rappresentano una declinazione operativa delle scelte strategiche assunte in fase di programmazione unitaria. Nello specifico, nell'ambito della costruzione del POR FESR, così come in quello del PSR FEASR, la Regione Piemonte intende attribuire una forte rilevanza alle politiche con ricadute specifiche sulle Aree Interne, in continuità con le remote esperienze di programmazione e con quelle ancora in atto.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Il superamento delle Comunità montane e il contestuale avvio delle Unioni montane non rappresenta una semplice trasformazione dell'assetto istituzionale degli enti tradizionalmente deputati alla salvaguardia delle zone montane. Le Comunità montane, anche in virtù della loro qualificazione nel novero degli enti locali, hanno goduto, per anni, di finanziamenti dedicati da parte dello Stato e delle Regioni. L'abbondanza di risorse, se da un lato ha certamente consentito la realizzazione di interventi fondamentali per lo sviluppo e la tutela del territorio, ha forse "impigrito" la politica locale, che non si è mai trovata nelle condizioni di dover selezionare realmente le priorità e di valutare con attenzione i costi delle proprie scelte. In questi ultimi anni, la ristrettezza delle risorse disponibili ha imposto una nuova sfida a tutte le Istituzioni, in particolare a quelle territoriali. Sotto questo profilo, il passaggio dalle Comunità montane alle unioni montane rappresenta soprattutto la conversione ad un nuovo modello culturale, lo stesso cui tendono le disposizioni nazionali in tema di associazionismo obbligatorio. Un modello in cui gli amministratori locali sono tenuti a fare i conti con risorse scarse, a realizzare economie di scala per l'erogazione dei servizi e a farsi imprenditori del territorio, per valorizzarlo e tutelarlo al meglio, pur in situazioni talvolta oggettivamente critiche, come spesso accade nelle zone, più marginali.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

Gli strumenti della programmazione integrata su scala territoriale di livello sub-regionale e, in particolare, l'approccio Leader hanno consentito, negli ultimi 20 anni, di affrontare, con risultati apprezzabili, le principali sfide poste dai territori più fragili e marginali del Piemonte in termini di rilancio economico.

Grazie alla valorizzazione delle potenzialità locali in un'ottica multisettoriale, i GAL hanno creato un proficuo sistema di relazioni tra gli attori del territorio che ha contribuito al mantenimento della qualità della vita e al sostegno alla creazione e sviluppo di numerose attività imprenditoriali in un'ottica di "rete locale. L'approccio Leader, in quasi due decenni di attuazione, ha dimostrato di saper orientare e soste-

nera la governance dello sviluppo locale, aggregando le realtà economiche e sociali molto frammentate e disperse, caratteristiche tipiche di questi territori.

I risultati via via migliori nelle ultime fasi di programmazione dello sviluppo rurale 2007-13 hanno riguardato principalmente la valorizzazione delle risorse architettoniche e naturalistiche locali, i servizi alla popolazione, la creazione di impresa e lo sviluppo di attività imprenditoriali in un'ottica di filiera e di rilancio turistico.

Nella programmazione 2014-2020 della Regione Piemonte, il Community-led local development (CLLD) - Sviluppo locale di tipo partecipativo - si propone di rafforzare nelle aree montane e rurali della Regione l'attuazione dell'approccio integrato e territoriale attraverso il miglioramento della capacità progettuale locale su ambiti ben definiti di livello sub-regionale, che si concentrino su obiettivi concreti in grado di raggiungere risultati specifici e realistici.

Sulla base degli esiti ottenuti nelle precedenti fasi di programmazione, dell'analisi dell'area e dei relativi fabbisogni emersi per le aree eligibili al CLLD, la proposta contribuisce pienamente all'obiettivo della strategia regionale per un equilibrato sviluppo economico, sociale e territoriale delle aree rurali che presentano fabbisogni comuni d'intervento, legati alla necessità di rivitalizzazione economica e sociale e alla corretta gestione del territorio e del suo patrimonio naturale, agricolo e forestale e paesaggistico.

Risulterà importante che le azioni di valorizzazione delle produzioni agricole e forestali di qualità siano concepite in modo integrato, per creare circuiti virtuosi soprattutto tra le produzioni di nicchia di elevata tipicità e qualità e i comparti produttivi che offrono maggiori opportunità di sviluppo e occupazione, come il turismo, la ristorazione, la filiera del legno e della valorizzazione del paesaggio. Il CLLD Leader si presta particolarmente ad affrontare in modo coordinato ed efficace il crescente fabbisogno di sviluppo di servizi mirati alle esigenze locali e indirizzati a target specifici, anche attraverso percorsi di innovazione sociale.

La lista degli ambiti tematici proposti è la seguente: sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali, turismo sostenibile, valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico diffuso, accesso ai servizi pubblici essenziali. Rispetto a questi ambiti tematici si potranno sviluppare azioni di natura trasversale quali la diffusione delle ICT, il trasferimento tecnologico, l'accrescimento delle competenze, funzionali al raggiungimento dei risultati attesi.

Questi obiettivi generali di rafforzamento del tessuto economico locale e del mantenimento del presidio umano sul territorio costituiscono un importante presupposto per un'adeguata manutenzione del territorio e un'efficace tutela dell'ambiente. Forniscono, inoltre, un valido contributo alla sostenibilità ambientale ed alla mitigazione-adattamento ai cambiamenti climatici, gli investimenti relativi alla manutenzione e riqualificazione degli elementi tipici del paesaggio rurale, alla gestione sostenibile delle foreste ed allo sviluppo del turismo sostenibile. Da segnalare, infine, che tra i principi guida per la definizione dei criteri di selezione dei progetti attivati dai Gal dovrà essere inserito quello di eco-sostenibilità del progetto stesso.

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

L'attuale classificazione della montagna italiana risale alla prima legge organica di tutela delle zone montane emanata in attuazione dell'art. 44 della Costituzione (L. 25 luglio 1952, n. 991 - Provvedimenti in favore dei territori montani). La qualifica di "Comune montano" veniva attribuita dallo Stato sulla base di parametri altimetrici abbinati a parametri di marginalità, rilevati sulla consistenza del reddito dominicale. Proprio in questo stava il pregio della classificazione montana operata in quegli anni: la "montagna" non era un concetto puramente geografico, rivestendo anche un'accezione di "svantaggio" socio economico. Accostamento che consentì, in quel primo dopoguerra, di introdurre degli elementi di differenziazione del territorio in funzione di maggiore e migliore attenzione, pur comportando una certa generosità nell'attribuzione della qualifica. Quello che all'epoca era certamente un punto di forza della classificazione montana è divenuto, negli anni, un punto di debolezza, in parallelo con l'intensificarsi dello sforzo economico dello Stato nei confronti della "montagna legale".

Non è dato sapere se, in futuro, saranno mantenute le tutele allestite in attuazione dell'articolo 44 della Costituzione: il difficile periodo che sta attraversando il nostro Paese non consente previsioni attendibili. È comunque verosimile che si tenda a una razionalizzazione degli interventi per la montagna, anche attraverso una revisione della "montagna legale" o con l'introduzione di nuovi e diversi elementi di classificazione.

Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo

La valorizzazione delle ricche e importanti risorse ambientali dei territori montani può sicuramente costituire il cardine per il rilancio di uno sviluppo locale di comunità che possono così uscire da situazioni di marginalità che le penalizzano pesantemente. L'attenzione nelle scelte delle politiche di crescita di tali aree deve, maggiormente che per il resto del territorio, essere improntata alla "sostenibilità", che rappresenta uno dei tre pilastri della Strategia Europa 2020 ed è caratterizzata dall'esigenza di un uso più efficiente delle risorse, in quanto "finite" e non più depauperabili, a pena di vanificare qualsiasi possibilità di crescita ulteriore in conseguenza dei relativi costi ambientali

Tali principi sono stati declinati nel Documento Strategico Unitario della Regione Piemonte per la programmazione 2014 –2020 dei fondi europei a finalità strutturale nel quale espressamente è previsto come la promozione di un uso efficiente delle risorse, finalizzata alla trasformazione dell'economia e alla tutela del capitale naturale e dei servizi ecosistemici, ha solide motivazioni di ordine economico e tra le sue declinazioni è previsto come:

"un'adeguata valorizzazione dell'ambiente e del territorio, che non può prescindere in ogni caso da un'ottica di protezione e tutela, può consentire nuove e si-

gnificative opportunità di sviluppo, non solo di livello locale, e di lavoro (green economy) nei comparti dell'agricoltura, del turismo, della cultura, dei servizi sociali, in un reciproco rafforzamento."

Particolare attenzione dovrà però essere posta nella promozione di politiche di sviluppo locale basate sull'uso delle ricchezze del territorio affinché non sorgano conflitti con l'imprescindibile esigenza di tutela dello stesso patrimonio naturale.

Significativo è ad esempio il caso dell'uso energetico delle risorse idriche, premiante quale sviluppo delle fonti rinnovabili e quale attività di sicuro ritorno economico, ma che rischia di creare serie compromissioni della risorsa idrica in caso di intenso sfruttamento della stessa in contrasto, non solo con gli obblighi comunitari della Direttiva quadro sulle acque, ma soprattutto con l'esigenza di tutela del patrimonio idrico del territorio stesso.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

L'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici non può che trovare approvazione quale concreta applicazione del principio comunitario "chi inquina paga" nella sua più ampia accezione di "chi usa paga". Grandi e fondamentali sono i servizi che l'ambiente, soprattutto quello montano, può rendere all'intera collettività come quelli forniti dai boschi e dalle foreste o quelli relativi agli ecosistemi acquatici. In quest'ottica ad esempio, già la legge regionale 13/1997 ha previsto la devoluzione di una quota della tariffa del Servizio idrico integrato, non inferiore al 3 per cento, alle attività di difesa e tutela dell'assetto idrogeologico del territorio montano connesse alla tutela e alla produzione delle risorse idriche.

Molte sono state le opposizioni all'applicazione di tale disposto dovute alla difficoltà di riconoscere, in assenza di un preciso disposto normativo, tra i costi di produzione del Servizio idrico integrato anche quelli legati al mantenimento dell'ecosistema acquatico. Non può pertanto che essere considerata positiva la previsione del disegno di legge c.d. "Collegato ambientale" che sancisce nell'ordinamento giuridico l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA) pur evidenziando le difficoltà per la sua concreta applicazione in assenza di un adeguato livello di maturazione dei metodi per la loro quantificazione.

Problematiche aperte e principale bisogni dei comuni montani

La dotazione dei servizi essenziali e la relativa scarsa accessibilità sono un aspetto critico nelle aree rurali del Piemonte, in stretta relazione con le opportunità di rilancio di tali territori. Infatti la natura fisica del territorio ostacola notevolmente gli spostamenti e peraltro questi territori dispongono di una infrastrutturazione viaria qualitativamente inadeguata. Oltre alla presenza di servizi tradizionali, l'infrastrutturazione ICT e la possibilità di accesso alla rete internet in maniera stabile e velo-

ce, se unita ad una ubiquitaria alfabetizzazione informatica, possono divenire un catalizzatore del processo di sviluppo in quanto contengono in sé l'opportunità di ampliare l'offerta di servizi e di conoscenza per la popolazione, i turisti e le imprese, implicando altresì una riduzione dei costi e una maggiore flessibilità. La realizzazione e l'implementazione di servizi di e-government può migliorare sensibilmente l'efficienza gestionale in questo contesto.

Il miglioramento della rete infrastrutturale locale costituisce il presupposto per potenziare l'offerta turistica integrata (prodotti agroalimentari di qualità, il paesaggio e l'ambiente naturale, le tradizioni e la cultura contadina e alpina, servizi adeguati alla domanda) attraverso il CLLD LEADER.

Con la misura 7 del PSR 2014-20 della Regione Piemonte si concorrerà al raggiungimento dell'obiettivo della strategia regionale piemontese finalizzato al riequilibrio dello sviluppo economico, sociale e territoriale delle aree rurali dei territori montani e collinari mediante l'articolazione delle seguenti sottomisure:

- Stesura e aggiornamento dei piani di sviluppo dei comuni: l'elaborazione e l'integrazione di piani di sviluppo a livello sovracomunale permetteranno il coordinamento degli interventi da programmare e realizzare a livello sovracomunale. Inoltre con questa misura si intende supportare le neo costituite Unioni Montane nella definizione delle linee di sviluppo socio-economico dei loro territori.
- Interventi di miglioramento di strade comunali degradate: migliorando l'accessibilità fisica agli insediamenti rurali nelle aree più remote e fisicamente disagiate e favorendo il collegamento con gli itinerari turistici e escursionistici, contribuisce sia al miglioramento della qualità della vita dei residenti che allo sviluppo di opportunità di reddito derivanti dalla maggiore fruibilità da parte di visitatori e turisti.
- Diffusione delle infrastrutture a banda larga, dell'erogazione di servizi digitali: favorendo l'infrastrutturazione a banda larga nelle zone a maggior rischio di fallimento del mercato e migliorando l'accessibilità e la diffusione di servizi innovativi per la popolazione e le imprese delle aree rurali si contribuisce a migliorare la qualità della vita delle popolazioni delle zone rurali anche creando nuove opportunità di lavoro. Sotto questo profilo, l'attuazione del piano nazionale per l'Agenda digitale rappresenta anche per le aree in questione un elemento importante, pur tenendo conto della scarsa propensione degli operatori economici del settore ad investire in aree con scarsità di domanda. Nell'ambito della programmazione 2007-13 sono stati programmati in Regione Piemonte e sono in fase di ultimazione lavori per 14 milioni di euro, di cui 7,29 milioni di euro di FEASR.

A fronte di tale investimento risultano posati oltre 370 km di fibra (164 finanziati dal FEASR). A seguito di tali interventi, la copertura dei territori rurali di montagna e di alta collina potrà essere decisamente migliorata e si prevede per il 2015 l'apertura di nuovi servizi.

- Servizi di base in ambito socio-assistenziale, culturale ricreativo, di accompagnamento: con lo sviluppo di servizi alla popolazione, soprattutto per le fasce più

- deboli (anziani, infanzia, comunità disagiate) si contribuisce alla qualità della vita dei residenti e allo sviluppo di nuove opportunità di lavoro nel campo dei servizi
- Investimenti in infrastrutture ricreative, informazioni e infrastrutture turistiche su piccola scala: con il potenziamento delle infrastrutture turistiche e ricreative per la fruizione outdoor si contribuisce a diversificare e destagionalizzare l'offerta turistica, conservare il paesaggio e promuovere le tipicità locali, creando occasioni di sviluppo di attività economiche e di reddito per le popolazioni rurali.
 - Studi e investimenti per il mantenimento e il recupero del patrimonio culturale e del paesaggio: l'attenzione nei confronti del patrimonio culturale e paesaggistico delle aree montane e collinari si esplica mediante l'attivazione di tipologie di intervento per la diffusione di buone pratiche e tecniche per il recupero del patrimonio architettonico e paesaggistico (beni architettonici, paesaggistici e fabbricati di alpeggio) nelle aree rurali, contribuendo a migliorare le condizioni di attrattività dei territori rurali e la fruibilità delle strutture recuperate, favorendo opportunità di sviluppo di attività economiche legate all'applicazione di tecniche di recupero tradizionali in un'ottica innovativa e al riutilizzo a fini produttivi e turistici degli alpeggi.

Conoscenza/esperienza di buone prassi, modelli ed esperienze virtuose adottate (a livello nazionale o europeo) dai comuni montani per il rilancio del territorio.

Le aree rurali montane del Piemonte presentano alcuni segnali positivi di ripresa. Dopo un calo secolare della popolazione montana, si registra un saldo migratorio positivo (sia interno che esterno) che permette di controbilanciare il saldo naturale negativo. Se si confrontano i dati del censimento 2001 con quelli del 2011 l'incremento della popolazione è pari allo 0,8%.

Nella montagna piemontese risiede l'11,3% della popolazione della regione e la densità abitativa media è pari a 46 abitanti/kmq contro una media regionale di 176. Anche l'indice di vecchiaia in montagna è più alto (1,95) rispetto al resto del Piemonte (1,78) rendendo più difficoltosa l'erogazione dei servizi alla persona e alla famiglia.

L'arresto dello spopolamento è sicuramente il primo passo per la rivitalizzazione dei territori ma, affinché si inverta strutturalmente la tendenza, occorrono una serie di interventi volti alla creazione e al mantenimento dei posti di lavoro in loco, ai quali affiancare una politica di sviluppo dei servizi (scolastici, welfare, infrastrutture, banda larga, ecc.) senza dei quali è impossibile favorire la residenzialità e superare tutte le conseguenti ripercussioni negative (contenimento del dissesto idrogeologico, valorizzazione delle specificità culturali, ecc.).

A un maggiore livello di dettaglio bisogna sottolineare che le vallate della montagna piemontese presentano una vitalità socio-economica piuttosto eterogenea, più attiva nei fondovalle dove sono localizzati i principali centri urbani e più lenta salendo di quota. L'inversione di tendenza è dovuta soprattutto al peso dei comuni sotto i 700 metri e in particolare ai maggiori centri di fondo valle.

La dimensione delle imprese in montagna (sono mediamente più piccole con una media di 3,03 addetti contro i 4,6 a livello regionale) e la frammentazione delle risorse sul territorio, rispetto ad altri contesti più urbanizzati, rendono indispensabile l'individuazione di soluzioni organizzative che favoriscano la diversificazione produttiva, la multifunzionalità e la collaborazione tra le imprese che, per mantenersi vitali, devono essere aiutate a fare sistema. Per queste realtà occorrerebbe inoltre un sistema formativo agile e più personalizzato.

Tra i settori più promettenti l'economia legata al turismo rurale assume una certa rilevanza grazie alla presenza di molteplici opportunità offerte dall'ambiente naturale, dalla tradizione culturale ed enogastronomica, dalla presenza di beni ambientali storici e architettonici.

È in aumento la domanda che si rivolge a piccole strutture che dispongono di servizi di qualità e per il relax. Proprio il turismo rurale può costituire quindi il tematismo aggregante, un volano di sviluppo che può valorizzare le risorse della montagna nel loro complesso, in un ottica multifunzionale, e favorire la creazione di nuova occupazione. Un'importante occasione di sviluppo locale è poi rappresentata dalla valorizzazione delle risorse energetiche endogene delle aree montane, sia in termini di creazione di filiere locali (es. biomasse forestali) che consentano altresì una gestione efficiente del territorio, oggi per lo più assente, sia di valorizzazione di risorse rinnovabili per la produzione di energia correlata a processi di efficientamento delle utenze significative (edifici pubblici, importanti utenze termiche del terziario).

La necessità di contrastare la frammentazione sociale ed economica e della governance del territorio è decisamente strategica, e richiede da parte dell'amministrazione interventi che favoriscano l'aggregazione degli attori pubblici e privati del territorio, il coordinamento degli interventi stimolando una progettualità a livello sovracomunale, pur in considerazione di fabbisogni e peculiarità locali, che può essere sostenuta anche attraverso la diffusione di strategie di sviluppo locale integrate (CLLD Leader).

Giovanni Vetrutto

Dipartimento per gli Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per l'attività internazionale e la cooperazione interistituzionale

La riforma delle aree interne: valutazione delle proposte di legge in corso e impatto sul futuro dei comuni montani.

Il mio timore è che ci sia una "timidezza" eccessiva nell'approccio corrente al tema delle aree interne: i numeri emersi da una analisi del gruppo di lavoro dell'allora Ministro Barca ci raccontano, infatti, una centralità quantitativa del fenomeno della vita in aree interne; che rappresentano una parte ampia del Paese (circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione) e che non ha paragoni

nelle altre nazioni europee (in cui il dato della popolazione residente in aree interne è compreso tra l'8% e il 12%).

Quando ho collaborato nel gruppo di lavoro che poi ha impostato la strategia nazionale per le aree interne avrei preferito in primo luogo ragionare induttivamente da una serie di cose molto importanti già successe nei territori montani, dove esistono comuni con esperienze straordinarie di produzione di energie, di valorizzazione del patrimonio boschivo e dove risiede già un tentativo di "recupero della vita periferica". Il mio pensiero principale va al progetto Vento di Paolo Pileri del Politecnico di Milano, che ha progettato una ciclabilità da Venezia a Torino lungo il Po, strettamente finalizzata alla creazione di alcuni assi che dalla montagna scendono a valle per valorizzare un potenziale di ciclopedismo mai adeguatamente programmato nel nostro Paese, dove l'idea del turismo è ancora ferma agli anni '60 e dove una città con il patrimonio storico artistico ineguagliabile come Roma registra meno presenze turistiche di Berlino e una nazione come la Grecia in 3 mesi estivi registra più introiti derivanti dal turismo di tutta l'Italia.

Un'altra mia idea era quella di evitare la sperimentazione, perché in Italia tutto ciò che è sperimentale rimane un'idea vaga nella quale non si rischia di perdere ma nemmeno di vincere; per quanto riguarda il tema aree interne infatti non riesco ancora a vedere una prospettiva di sistema.

Dalle Comunità Montane alle Unioni Montane dei Comuni: nuova opportunità per il territorio o cambiamento soltanto nominale?

Io sono convinto che tale passaggio rappresenti una vera opportunità: la Legge Delrio, infatti, coglie in pieno il problema e consente di esplicitare i suoi effetti in maniera molto diversa a seconda dei contesti di riferimento. Il vero limite delle vecchie Comunità Montane era che di fatto facevano qualcosa di aggiuntivo e di diverso da quello che facevano i singoli Comuni, quando il vero problema è che ognuno dei singoli Comuni (spesso piccoli, senza economie di scala) non è in grado di garantire l'efficacia dei servizi che meritano i cittadini montani.

In questo senso lavorare per vere e proprie Unioni di Comuni che assolvano le funzioni fondamentali previste dalla Legge Delrio (infrastrutture, utilizzo del suolo, gestione dei servizi, ecc.) porterebbe assolutamente dei vantaggi soprattutto per i cittadini che vivono quei territori.

Il ruolo dei GAL (Gruppi di Azione Locale) per il consolidamento del sistema sociale, economico ed imprenditoriale locale dei comuni montani.

Il giudizio sui GAL è molto diseguale sul territorio: in alcuni casi rappresentando soltanto il modo di garantire una continuità lavorativa all'ex Sindaco dimesso, ma in altri casi svolgendo il proprio ruolo efficacemente con ottimi risultati. Se leggiamo tutti i testi relativi al Community Led Local Development (strumento normato dai regolamenti comunitari per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali), mi sembra che

cambi proprio il paradigma di gestione, rappresentando il GAL il vecchio modo di ragionare (per fare una cosa nuova invento una nuova struttura organizzativa che adempia a tale compito).

A mio giudizio rendendo più efficaci le nuove Unioni di Comuni e gestendo in modo "alto" a livello associativo il cuore delle vere funzioni fondamentali, il ruolo dei GAL sarebbe superfluo: per convinzione personale, in un Paese troppo burocratizzato auspico che la Legge Delrio conduca a smaltire gli organismi in eccesso.

Opinione sugli attuali criteri di classificazione dei comuni montani: punti di forza, criticità e possibili evoluzioni.

Io credo che sia necessario porsi prima alcune questioni relative alla marginalità (di cui la montanità rappresenta grande parte ma non tutta), dopodiché bisogna intenderci bene sulla classificazione della montanità. Se esistesse una vera policy nazionale forte sulla marginalità (a mio avviso ancora non esiste) il grosso del problema sarebbe già risolto, altrimenti rischiamo di infilare per forza nella montanità argomenti e problematiche tipiche della marginalità.

Una volta definite le condizioni minime di supporto alla marginalità e a quel cittadino italiano su quattro che vive tale condizione, poi bisogna capire se esiste un ulteriore specifico montano (io ritengo che ci sia soprattutto sotto alcuni punti di vista in quanto sono diversi gli asset) e in caso affermativo si può ripensare a una riclassificazione da parte dell'Istat e si potrà tornare a basare le politiche su vere e proprie evidenze senza rischio di contaminazioni: una classificazione ha senso esclusivamente se legittima politiche.

Valutazione della proposta di legge che prevede l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali nell'ottica di una riorganizzazione dei servizi di cittadinanza e delle politiche di sviluppo dei comuni montani.

Il mio giudizio è assolutamente favorevole anche se poi diventa fondamentale riuscire a tradurre in modo adeguato il principio in una legge efficace; detta una cosa di carattere generale, deve trovare risposte adeguate nelle sue applicazioni, nel dettaglio istituzionale della regolazione. Quando si trova un accordo su una prospettiva di direzione è proprio lì che deve cominciare il lavoro, non è quello il punto di arrivo.

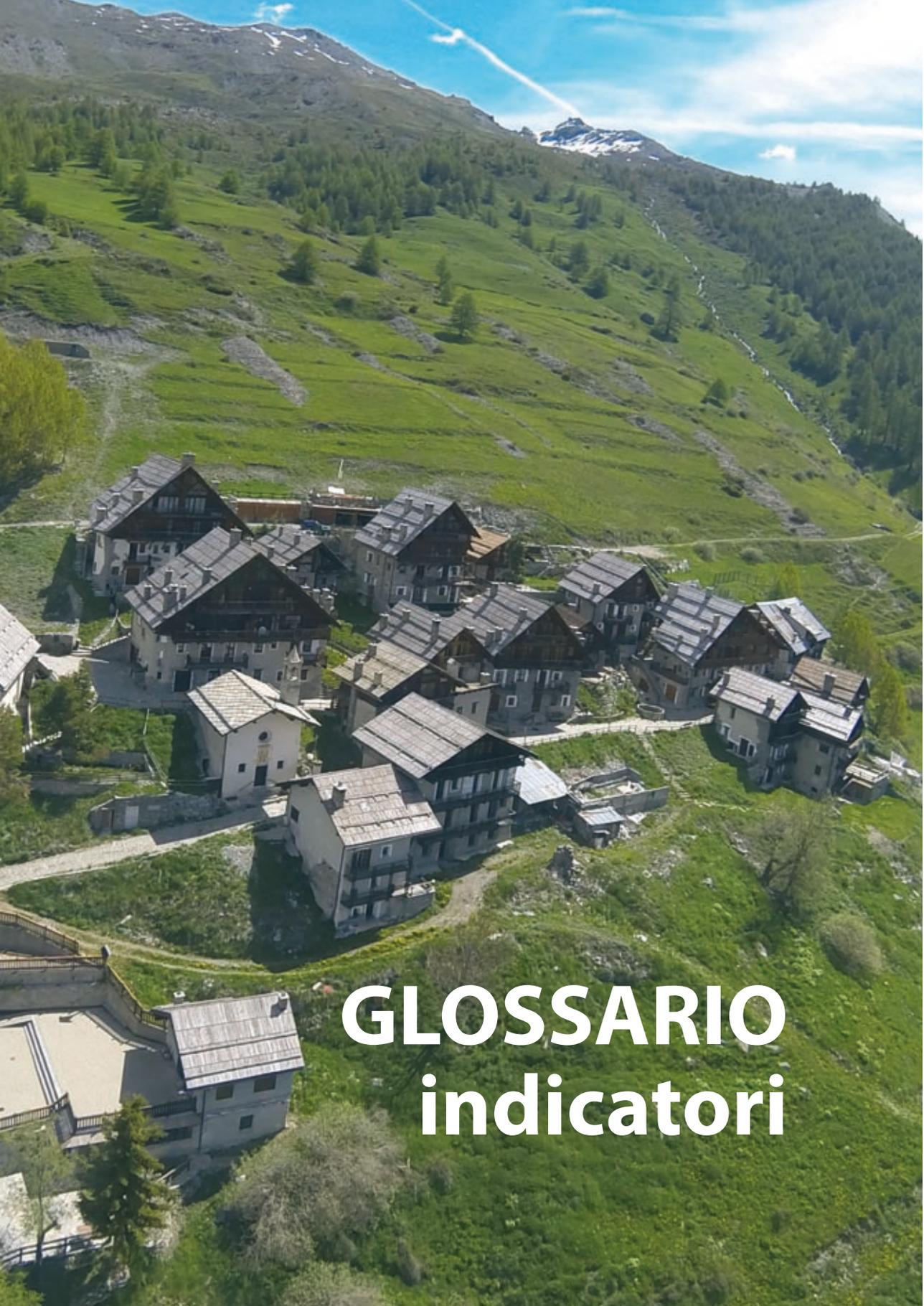
Ruolo attuale e prospettive di valorizzazione del potenziale rappresentato dai territori montani nel "sistema-Italia" nei diversi ambiti di sviluppo.

La montagna ha bisogno di convivere con gli elementi di marginalità espressi precedentemente e, di conseguenza, questo grande sogno di rendere il motore del Paese quello che è marginale mi sembra un modo sbagliato di impostare il problema.

Sono fondamentalmente due i pericoli che la montagna deve evitare: da un lato rincorrere la cementificazione, l'urbanizzazione e la concentrazione ma bensì lavorare

sulle funzioni che consentano in rete di preservare i presidi antropici piuttosto che sulle concentrazioni di "orrido nuovo" che popolano i piccoli centri. Dall'altro lato è necessario evitare di vedersi decentrare dalla città alcune funzioni diventandone una sorta di appendice (ad esempio l'area intorno al Sestriere si è trasformata nel corso degli anni in una periferia nella quale Torino decentra le funzioni di divertimento e svago, snaturando il territorio originale).

A mio avviso la montagna dovrebbe rappresentare l'attivazione di circuiti alternativi più rispettosi di valori ambientali, di diversità esistenziale, di biodiversità; in un mondo che si globalizza e in cui i contesti urbani sono massificati e banalizzati, la montagna deve rappresentare un esempio (non l'unico) di un pezzo di diversità che poi si trasforma in vantaggio competitivo.



GLOSSARIO indicatori

Glossario indicatori

A.1 – GEOGRAFIE DELLA MONTAGNA

Montagna “amministrativa”: definizione dei comuni montani sulla base dell'appartenenza alle Comunità Montane; per la regione Sicilia i comuni montani corrispondono ai comuni montani della aree svantaggiate Dir. CEE 268/75

Zone Altimetriche ISTAT: Ripartizione del territorio nazionale in zone omogenee derivanti dall'aggregazione di comuni contigui sulla base di valori soglia altimetrici. Si distinguono zone altimetriche di montagna, di collina e di pianura. Le zone altimetriche di montagna e di collina sono state divise, per tener conto dell'azione moderatrice del mare sul clima, rispettivamente, in zone altimetriche di montagna interna e collina interna e di montagna litoranea e collina litoranea, comprendendo in queste ultime i territori, esclusi dalla zona di pianura, bagnati dal mare o in prossimità di esso. Per maggiori approfondimenti si consulti la pubblicazione Istat “Circoscrizioni statistiche” - metodi e norme, serie C, n. 1, agosto 1958

Zone svantaggiate di montagna UE: delimitazione geografica dei comuni definiti come zone svantaggiate secondo la direttiva CE 268/75

Montagna e Sistemi Locali del Lavoro: I sistemi locali del lavoro (SLL) rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. Poiché ogni sistema locale è il luogo in cui la popolazione risiede e lavora e dove quindi esercita la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche, gli spostamenti casa/lavoro sono utilizzati come proxy delle relazioni esistenti sul territorio.

Fonte: <http://www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia/sistemi-locali-del-lavoro>

A.2 - CARATTERISTICHE E DINAMICHE DELLA POPOLAZIONE DEI COMUNI MONTANI

Dinamica demografica 2001 – 2011: variazione percentuale dei residenti nel comune ai censimenti del 2001 e del 2011.

Fonte: 14° e 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2001-2011

Percentuale popolazione straniera sulla popolazione in età da lavoro (15-64): incidenza degli stranieri nella fascia di età 15-64.

Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011

Saldo naturale medio 2009 – 2013: valore medio quinquennale della differenza tra nati e morti ogni 1.000 residenti.

Fonte: sito web “demo”, Istat <http://demo.istat.it/>

Saldo migratorio medio 2009- 2013: valore medio quinquennale della differenza tra residenti iscritti e residenti cancellati ogni 1.000 residenti.

Fonte: sito web “demo”, Istat <http://demo.istat.it/>

Percentuale di popolazione di 75 anni e oltre: incidenza degli ultrasessantacinquenni sul totale della popolazione.

Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011

Percentuale popolazione 85 anni e oltre: incidenza degli ultraottantacinquenni sul totale della popolazione.

Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011

A.3 - ISTITUZIONI E RAPPRESENTANZA NEI TERRITORI MONTANI

Comuni minimi: classificazione dei comuni in base a parametri di popolazione residente (meno di 2.000 abitanti al 2006), ricchezza disponibile (comuni con PIL al 2001 inferiore a quello di un comune di 2.000 abitanti con PIL pro-capite = media nazionale), densità della popolazione (comuni con meno di 15.000 abitanti e densità inferiore a 50 ab/kmq).

Fonte: elaborazione CAIRE

Piccoli comuni: i piccoli comuni sono un'espansione dei comuni minimi. Ai comuni classificati come minimi si sono associati i comuni piccoli (meno di 5.000 abitanti al 2010), ricchezza disponibile (comuni con PIL al 2001 inferiore a quello di un comune di 5.000 abitanti con PIL pro-capite = media nazionale), densità della popolazione (comuni con meno di 15.000 abitanti e densità inferiore a 50 ab/kmq).

Fonte: elaborazione CAIRE

Comunità Montane al 1999: Definizione geografica delle comunità montane ai sensi dell'applicazione della Legge 3 agosto 1999, n. 265, recante "Disposizioni in materia di autonomia ed ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142"

Unioni di Comuni: Le Unioni di Comuni sono Enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.

Tipologie di Unioni di Comuni: classificazione delle Unioni di Comuni sulla base della loro composizione demografica

Le reti lunghe: res tipica: Classificazione dei comuni in base al numero di associazioni identitarie della rete res tipica cui hanno aderito

Fonte: www.comuniverso.it e i siti delle singole associazioni

B.1 - ACCESSIBILITÀ E INTEGRAZIONE TERRITORIALE

Accessibilità generale della popolazione al 2011: Definizione: insieme della popolazione raggiungibile, entro una soglia temporale determinata, da un dato punto del territorio.

Metodologia di calcolo: il calcolo dell'accessibilità è stato ottenuto mediante un modello matematico di simulazione delle condizioni di mobilità applicato ad un grafo rappresentativo del sistema di trasporto dei mezzi privati su strada, il vettore dei valori di accessibilità a diverse date e per diverse soglie temporali è stato calcolato per un insieme di punti corrispondenti alle frazioni geografiche censite al Censimento ISTAT della popolazione del 1971, l'indicatore comunale è stato ottenuto come media ponderata dei valori frazionali.

Fonte: elaborazione CAIRE

Variazione accessibilità 2001 – 2011: variazione di accessibilità della popolazione residente calcolata al 2001 ed al 2011

Fonte: elaborazione CAIRE

Variazione accessibilità 1991 – 2011: variazione di accessibilità della popolazione residente calcolata al 1991 ed al 2001

Fonte: elaborazione CAIRE

Variazione accessibilità 1951 – 2001: variazione di accessibilità della popolazione residente calcolata al 1951 ed al 2001

Fonte: elaborazione CAIRE

Percentuale pendolari per lavoro extracomunali sul totale attivi: incidenza dei pendolari in uscita dal comune per ragioni lavorative sul totale degli attivi.

Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011

Percentuale pendolari per lavoro diretti fuori dalle aree montane: incidenza dei pendolari in uscita dal comune e diretti fuori dalle aree montane per ragioni lavorative sul totale dei pendolari.

Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011

B.2 - INFRASTRUTTURE PER LA COMUNICAZIONE: LA BANDA LARGA

Quota di popolazione priva di accesso alla banda larga: percentuale di popolazione priva di banda larga da rete fissa. Come banda larga si intende la banda ai almeno 2 megabit al secondo.

Fonte: Ministero dello sviluppo Economico, Database Aree Interne - http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/bd_comunale.asp

Quota di popolazione priva di accesso alla banda larga (mobile): percentuale di popolazione priva di banda larga da rete fissa e mobile. Come banda larga si intende la banda ai almeno 2 megabit al secondo.

Fonte: Ministero dello sviluppo Economico, Database Aree Interne http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/bd_comunale.asp

B.3 - OFFERTA DEI SERVIZI DI CITTADINANZA, SCUOLA SANITÀ, CULTURA (TEMPO LIBERO)

Accessibilità ai servizi scolastici: insieme del numero di classi negli istituti superiori raggiungibili, entro una soglia temporale determinata, da un dato punto del territorio.

Fonte: Istat – Istruzione superiore anno 1999

Accessibilità ai servizi sanitari (ospedalieri): insieme del numero di reparti ospedalieri delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate raggiungibili, entro una soglia temporale determinata, da un dato punto del territorio.

Fonte: Ministero della Salute - 2002

Accessibilità ai servizi culturali: insieme del numero di musei e del numero di volumi delle biblioteche raggiungibili, entro una soglia temporale determinata, da un dato punto del territorio.

Fonte: ISTAT-ICCU – biblioteche 2003; TCI – musei d'Italia, 2004

Accessibilità ai servizi finanziari: insieme del numero di sportelli bancari e postali raggiungibili, entro una soglia temporale determinata, da un dato punto del territorio.

Fonte: ABI – 2003, Poste Italiane, 2004

Sintesi della accessibilità: media ponderata dei servizi prima rappresentati (scolastici, sanitari, culturali, finanziari)

Percentuale pendolari per studio diretti fuori dalle aree montane: incidenza dei pendolari in uscita dal comune e diretti fuori dalle aree montane per motivi di studio sul totale dei pendolari. *Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011*

C.1 - MONTAGNA E ECONOMIA AGRO ALIMENTARE

Produzione standard per ettaro di SAU al 2010: quoziente tra il valore della produzione Agricola Standard del comune e la Superficie Agricola Utilizzata.

Fonte: elaborazioni CAIRE su dati 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat 2010

Unità di Lavoro Annuo per ettaro di SAU al 2010: quoziente tra Unità di Lavoro Annuo in agricoltura e la Superficie Agricola Utilizzata. Una unità di ULA è stimata come pari a 225 giorni di lavoro agricolo.

Fonte: elaborazioni CAIRE su dati 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat 2010

Variazione SAU 1990 – 2010: Variazione della Superficie Agricola Utilizzata tra 1990 ed il 2010.

Fonte: elaborazioni CAIRE su dati 4° 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat, anni 1990 e 2010

Prodotti tipici: Localizzazione geografica e quantificazione dei Prodotti Tipici riferiti agli aspetti agro-alimentari (DOP, IGP e Vini DOC, DOCG, IGT)

Fonte: Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali

Percentuale di SAU in aziende che praticano il biologico: quota di SAU appartenente ad aziende che praticano metodi biologici di produzione.

Fonte: 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat 2010

Percentuale di aziende con vendita diretta: quota di aziende che hanno predisposto canali di vendita diretta al pubblico sul totale delle aziende agricole presenti nel comune.

Fonte: 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat 2010

Percentuale di aziende che offrono servizi (agriturismi, fattorie didattiche, etc): quota di aziende che offrono servizi extra-agricoli sul totale delle aziende agricole presenti nel comune.

Fonte: 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat 2010

C.2 - MONTAGNA TURISMO E SPORT

Posti letto per 100 abitanti: rapporto tra la quantità di posti letto in strutture ricettive ed il totale dei residenti.

Fonte: Istat 2013, Capacità delle strutture ricettive

Posti letto in Bed & Breakfast e agriturismi per 100 posti letto: quoziente tra posti letto in Bed & Breakfast e agriturismi ed il totale dei posti letto.

Fonte: Istat 2013, Capacità delle strutture ricettive

Posti letto in residenze collettive per 100 posti letto: quoziente tra posti letto in residenze collettive ed il totale dei posti letto.

Fonte: Istat 2013, Capacità delle strutture ricettive

Percentuale abitazioni non occupate (in edifici residenziali) sul totale: incidenza degli alloggi non occupati sul totale degli alloggi presenti.

Fonte: elaborazioni CAIRE su dati 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011

Presenze turistiche per 100 residenti: quoziente tra le presenze di turisti e il numero di residenti presenti sul comune.

Fonte: Istat 2013, Movimento degli esercizi ricettivi

Percentuale presenze turistiche di stranieri sul totale: incidenza delle presenze di turisti non italiani sul totale delle presenze turistiche.

Fonte: Istat 2013, Movimento degli esercizi ricettivi

C.3 - MONTAGNA ED ENERGIA

Comuni che aderiscono al Patto dei Sindaci: numero di comuni firmatari del patto

Fonte: http://www.covenantofmayors.eu/about/signatories?q=volla&x=0&y=0&country_search=&population=&date_of_adhesion=&status

Percentuale superficie forestale su superficie territoriale: incidenza della superficie forestale sul totale

Fonte: *Usa del Suolo CORINE LandCover 2008*

Dotazione di biomassa forestale: tonnellate di legna da biomassa forestale e agricola per abitante

Fonte: *elaborazione CAIRE su dati Usa del Suolo CORINE LandCover 2008*

Producibilità eolica: indice della producibilità eolica in MWh/MW

Fonte: *elaborazione CAIRE su dati Atlante Eolico Italiano e Usa del Suolo CORINE LandCover 2008*

Fotovoltaico: KW installati per 1.000 abitanti

Fonte: *elaborazione CAIRE su dati ATLASOLE*

C.4 - ECONOMIA DELLA MONTAGNA - UNO SGUARDO DI SINTESI

Incidenza del Valore Aggiunto agricolo sul Valore Aggiunto totale per SLL: rapporto tra Valore Aggiunto prodotto nel Settore Primario all'interno del Sistema Locale del Lavoro e Valore Aggiunto Totale.

Fonte: *ISTAT, Valore Aggiunto e occupati interni per Sistema Locale del Lavoro* - http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080710_00/

Incidenza del Valore Aggiunto industriale sul Valore Aggiunto totale: rapporto tra Valore Aggiunto prodotto nel Settore Secondario all'interno del Sistema Locale del Lavoro e Valore Aggiunto Totale.

Fonte: *ISTAT, Valore Aggiunto e occupati interni per Sistema Locale del Lavoro* - http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080710_00/

Incidenza del Valore Aggiunto terziario sul Valore Aggiunto totale: rapporto tra Valore Aggiunto prodotto nel Settore Terziario all'interno del Sistema Locale del Lavoro e Valore Aggiunto Totale.

Fonte: *ISTAT, Valore Aggiunto e occupati interni per Sistema Locale del Lavoro* - http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20080710_00/

SLL a diversa esigenza di innovazione: classificazione dei SLL al 2001 sulla base di accessibilità alla popolazione, variazione della stessa, e dinamiche del Valore Aggiunto.

Fonte: *elaborazione CAIRE su dati accessibilità e ISTAT, Valore Aggiunto e occupati interni per Sistema Locale del Lavoro*

Reddito disponibile pro capite: numero indice sulla media europea 2012: reddito disponibile pro capite al 2012 per comune espresso con un indice su base 100. Il valore di 100 equivale alla media dell'Europa a 12 stati per lo stesso anno.

Fonte: *elaborazioni CAIRE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Eurostat*

Variazione del numero indice del reddito disponibile pro-capite 1987-2012: reddito disponibile pro capite al 1987 e al 2012 per comune espresso con un indice su base 100. L'indicatore esprime la variazione temporale di questo numero indice. Il valore di 100 equivale alla media dell'Europa a 12 stati per lo stesso anno, per agevolare la comparabilità dei due dati.

Fonte: *elaborazioni CAIRE su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Eurostat*

D.1 - LA MANUTENZIONE TERRITORIALE

Variazione della SAT 1961-2010: dinamica della Superficie Aziendale Totale tra il 1961 ed il 2010.

Fonte: 1° e 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat, anni 1961 e 2010

Deficit di manutenzione: quantificazione in giornate di lavoro della quantità di territorio mantenuto perduta dal 1961 al 2010.

Fonte: elaborazione CAIRE su dati 1° e 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat, anni 1961 e 2010

SAT persa per ULA presenti: quoziente tra Unità di Lavoro Annuo e Superficie Aziendale Territoriale perduta dal 1961.

Fonte: elaborazione CAIRE su dati 1° e 6° Censimento Generale dell'Agricoltura, Istat, anni 1961 e 2010

SLL e risorse per la manutenzione: classificazione dei SLL al 2001 sulla base di Valore Aggiunto Totale ed Agricolo in relazione all'estensione territoriale dei SLL.

Fonte: elaborazione CAIRE su dati ISTAT, Valore Aggiunto e occupati interni per Sistema Locale del Lavoro

Cooperative sociali per 100 abitanti: quoziente tra Unità Locali delle Cooperative Sociali presenti sul territorio e residenti al 2011.

Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011, 9° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi, Istat 2011

Addetti alle Cooperative sociali per 100 occupati: quoziente tra addetti alle Unità Locali delle Coop Sociali e occupati.

Fonte: 15° Censimento generale della Popolazione, Istat 2011, 9° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi, Istat 2011

D.2 – LA CONSERVAZIONE AMBIENTALE

Percentuale superficie territoriale in Parchi e Riserve Naturali: superficie dei Parchi e Riserve Nazionali e Regionali

Fonte: MATTM - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Percentuale superficie territoriale in SIC e ZPS: superficie delle aree SIC e ZPS

Fonte: MATTM - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

D.3 - LO SVILUPPO RURALE

Zonizzazione PSR 2007-2013: Strumento di programmazione degli interventi di sviluppo rurali previsti dal Reg. 1698/2005 e finanziati dal Feasr. In Italia i PSR sono redatti a livello regionale.

GAL: delimitazione geografica dei Gruppi di Azione Locale

Fonte: Rete Rurale Nazionale

Indennità compensativa per ha SAU (e/o per ULA) per regione, dati consuntivi 2007-2013: quoziente tra l'ammontare delle indennità compensative ricevuto per la misura 211 dalle regioni e gli ettari di SAU dei comuni che rientrano nelle zone svantaggiate

Fonte: Report trimestrale delle spese sostenute "La programmazione finanziaria, l'avanzamento del bilancio comunitario e della spesa pubblica effettivamente sostenuta"



Finito di stampare nel giugno 2015 dalla
Tipografia **Nero Colore** di Correggio (RE)

Il materiale fotografico è stato fornito da **UNCEM Piemonte**
in alcuni casi sono state utilizzate immagini non soggette a copyright
liberamente scaricabili dalla rete

La fotografia del territorio montano che emerge da questo Rapporto ci restituisce uno spazio la cui funzione strategica troppo spesso sfugge alla politica nazionale. Su quel 58,2 % di territorio nazionale, sul quale risiede una popolazione di 14.310.751 abitanti in oltre 4200 comuni, quasi un quarto della popolazione italiana, si gioca infatti la sfida della modernità.

Tornare a discutere di territorio, di valorizzazione delle risorse, di strategie di sviluppo è anzitutto il modo di restituire alla politica la sua funzione e quello di elevare la capacità di governo delle istituzioni locali e nazionali, rimettendole in connessione con i cittadini. A partire, appunto dai territori. Per farlo c'è bisogno di conoscenza e competenza.

Per questo, per le informazioni che fornisce ai decisori politici, per la discussione che può animare questo Rapporto è importante: e non è un caso se Fondazione Montagne Italia ha voluto ripartire da qui.

