

XL CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

NUOVE OPPORTUNITÀ DI SVILUPPO DELLE MONTAGNE PIEMONTESI.

IL RAPPORTO ‘MONTAGNE DEL PIEMONTE’: UNA LETTURA IN AMBITI A SOSTEGNO DELLE POLITICHE REGIONALI.

Ludovica Lella¹

SOMMARIO

L'Ires insieme all'associazione Dislivelli e altri, ha lavorato alla redazione del Rapporto 'Le Montagne del Piemonte' (2019), come strumento di supporto e ausilio alle politiche regionali per la montagna.

In questo contesto, la presentazione del Rapporto (Ires 2019) vuole essere un'occasione per riflettere sulle opportunità che i territori montani offrono in relazione alle proprie peculiarità. L'obiettivo, oltre che divulgare la conoscenza sulle montagne del Piemonte, è stato soprattutto quello di fornire agli amministratori pubblici locali e agli operatori privati e del terzo settore (associazioni, fondazioni ecc.) un quadro conoscitivo di supporto. La finalità del contributo è la stessa, riflettere dunque sulle potenzialità dei territori da quelli più dinamici e in grado di rinnovarsi, a quelli che permangano in una situazione di staticità, cercando di capire dove e come le politiche (così come altri soggetti) potrebbero intervenire, dove e come investire, come rendere più competitive le diverse montagne. Nel paper vengono sintetizzati alcuni dei principali temi affrontati nel Rapporto, per mettere in luce le diversità delle montagne e riconoscere nell'eterogenità la chiave per lo sviluppo dei territori.

¹ Istituto di Ricerche Economiche e Sociali – IRES Piemonte, via Nizza 18, Torino, e-mail: ludovicalella@hotmail.com

1. Introduzione

Focalizzando l'attenzione sul caso del Piemonte, dove il tema dello sviluppo montano sta sicuramente crescendo nel dibattito politico-amministrativo, il paper porta a sintesi e integra i risultati di alcuni recenti studi condotti dall'IRES Piemonte insieme all'associazione Dislivelli, all'Università e al Politecnico di Torino, per prefigurare un nuovo equilibrio tra sistemi montani e urbani, in cui i primi emergono come motori di sviluppo non subordinati, bensì giustamente integrati con le controparti di pianura. Certamente, una parte della montagna continua a soffrire, ma misurata in termini di marginalità socioeconomica, la sofferenza di molti comuni di media montagna non è molto differente dalla sofferenza delle porzioni più isolate e frammentate della pianura e degli Appennini. Nello stesso tempo nella categoria di montagna ricadono situazioni estremamente diversificate di cui è necessario avere contezza. Il saggio presenta allora una ripartizione della fascia montana piemontese in due macro-territori distinti a seconda del grado di accessibilità, la montagna interna e la montagna integrata, a cui si aggiunge quella dei distretti turistici che seguono dinamiche socio-economiche e territoriali completamente diverse. L'obiettivo è valutare quali siano le aree più dinamiche e quelle che presentano le maggiori fragilità all'interno di un quadro complessivo delle montagne piemontesi, funzionale a indirizzare future strategie di governance e di sviluppo a scala intercomunale, coerenti con i territori stessi e le loro specificità.

Nonostante la loro importanza storica per lo sviluppo della proto-industria tessile e metallurgica e nonostante la loro presenza diffusa in molte delle economie più sviluppate (in Europa è montana una quota rilevante del territorio di Svizzera, Austria, Italia, Norvegia e Spagna; nel resto del mondo sono in larga misura montani la Cina, il Giappone e gli USA), le regioni di montagna sono state studiate tradizionalmente secondo un'impostazione focalizzata sulle sole caratteristiche fisiche e la dotazione di risorse naturali e ambientali. Oltre al preconetto di terra marginale e di confine, alla montagna è sempre associata l'esclusività della dimensione naturale e paesaggistica che, in molti casi è presentata come l'unica dimensione connotante.

Certamente questa dimensione continua ad essere l'elemento che più di tutti connota i contesti montani, diversificandoli e specializzandoli rispetto ai territori urbani di pianura – dato che le stesse condizioni di limitata accessibilità e ridotta antropizzazione favoriscono l'accumularsi del capitale naturale e paesaggistico (Bagliani e altri, 2012; Crescimanno, Ferlaino e Rota, 2010), ma evidentemente non può essere l'unico elemento di forza e competitività della montagna (Ferlaino, 2013).

Nella visione regionalista i territori di montagna emergono sia per la forte identità sociale e culturale e la presenza di un'economia specializzata nelle attività collegate alle risorse naturali, nell'agricoltura e nel turismo (Cappellin, 2013). Come sottolinea Cappellin, le regioni di montagna possono essere definite a partire da due diverse tipologie di approcci regionalistici:

- quello della 'regione omogenea' che si contraddistingue per essere un territorio fortemente specializzato in determinate attività (tradizionalmente agricole e/o turistiche);
- quello della 'regione polarizzata' costruita a partire dalle interazioni tra i diversi settori che la caratterizzano e il sistema delle relazioni che la collegano all'esterno sia a scala regionale che internazionale (i valichi di montagna sono una porta di accesso per gli interscambi).

Ne consegue che sono due gli elementi salienti su cui impostare lo studio dello sviluppo dei territori montani: specializzazione e competitività. Ogni territorio montano ha le proprie peculiarità che di fatto rappresentano il potenziale su cui investire e competere a scala regionale e internazionale. Nonostante questo la montagna non ha ancora un ruolo così determinante nelle politiche pubbliche.

I segnali di ripresa ci sono, servirebbe un approccio più innovativo capace di creare opportunità (abitative, lavorative, di fruizione ambientale, ecc.), affrontando quelle difficoltà che ne limitano lo sviluppo. Contro i gap strutturali della montagna marginale, per esempio, bisognerebbe implementare senza ulteriori ritardi azioni precise verso: la riduzione del digital divide, la costruzione di scenari di sviluppo a livello territoriale, il rafforzamento del networking interno ed esterno, ma anche verso il rovesciamento critico dell'idea finora

predominante che la creatività e l'innovazione necessitano per forza di un ambiente urbano per svilupparsi (Corrado e Dematteis, 2013).

Tanto l'analisi quanto l'azione politica dovrebbero essere il più possibile di tipo territorializzato, ossia impostate in modo tale da riconoscere il mutuo condizionamento reciproco tra territori e sviluppo.

2. Territorializzazione, diversificazione e competitività

Il concetto di territorio ha subito nel tempo una radicale trasformazione, passando da un approccio strettamente materiale (come risorsa da sfruttare) ad un'interpretazione più complessa ed allargata alla dimensione relazionale. Il territorio non è più inteso come una piattaforma immobile su cui agire, ma come il prodotto delle dinamiche tra soggetto e oggetto, tra osservatore e oggetto osservato, tra abitante e territorio. Queste relazioni definiscono le specificità del territorio stesso, come esito della capacità di strutturazione simbolica dello spazio, consentendo il riconoscimento di una correlazione tra luogo fisico e spazio culturale, simbolico, economico della società insediata. Introdotto da Raffestin nel 1984, e rielaborato qualche anno più tardi da Turco (1988 e 2010), il termine *territorializzazione* indica il processo di socializzazione della natura attraverso una triplice articolazione:

- costitutiva (che include il tempo, lo spazio, le collettività, i meccanismi di funzionamento e di riproduzione sociale);
- ontologica (che si traduce nella responsabilità dell'essere umano di abitare la natura, di conferire valore antropologico alla superficie terrestre, trasformando la natura in territorio);
- configurativa (nel pensiero e nella pratica sociale, assume diverse configurazioni che si modellano in base alle elaborazioni culturali e agli interessi in gioco (quelle di natura universale ad esempio sono il paesaggio, il luogo e l'ambiente).

Sinteticamente, secondo Raffestin, la territorializzazione è frutto delle relazioni tra uomo e ambiente in un contesto a tre dimensioni: società, spazio e tempo. In questo contesto la territorialità è un processo aperto che dipende dall'individuo e dal tipo di relazioni che esso intrattiene con lo spazio nel quale agisce; è il processo dunque attraverso cui il territorio è prodotto tramite l'azione sociale; o meglio ancora, riprendendo la definizione di Turco, è il processo attraverso il quale le collettività umane conferiscono allo spazio naturale un valore antropologico e, così facendo, costruiscono i loro quadri di vita, le loro geografie (Turco, 1988).

Il concetto di territorio – assieme a quelli derivanti di territorialità, di territorializzazione e simili – permette di riproporre oggi in termini socialmente e politicamente aggiornati un discorso geografico che in epoche precedenti ha assunto altre forme e si è espresso in altri concetti; quello di cui parliamo oggi, non è un territorio 'senza attori' di chi lo riduce a un insieme di ecosistemi retti da leggi naturali, né quello delle scienze politico-sociali più astratte, privo di relazioni con la materialità dell'ambiente naturale e costruito; è quello della 'territorialità attiva', per cui esiste un processo di co-adattamento continuo tra società umane e ambiente materiale attraverso cui si realizza la grande diversificazione culturale dell'umanità e dei paesaggi (Dematteis, 2012). Secondo Raffestin i rapporti sociali e quelli materiali, che definiscono il concetto di territorialità, sono orientati all'ottenimento dell'autonomia delle società locali; autonomia intesa come capacità di autogoverno dei rapporti di territorialità interni ed esterni, su cui basare l'autoprogettazione dello sviluppo territoriale. In un'ottica territorialista le aree più svantaggiate dovrebbero essere 'aiutate', quindi gestite e governate, da una politica maggiormente inclusiva, laddove per inclusione si intende la capacità di riconoscere, controllare e trasformare in valore le potenzialità dei diversi sistemi territoriali (risorse ecologiche, umane, cognitive, culturali) per poi essere immessi nelle reti locali o globali (Dematteis, 2012). Per rispondere a queste finalità e, se il punto di partenza è la 'non-omogeneità' delle montagne, una generica 'politica della montagna' deve, necessariamente, differenziarsi e declinarsi a seconda delle diversità locali. La presenza di aree in condizioni differenti può essere interpretata non come un limite ma, anzi, come un fattore positivo per lo sviluppo. La diversità può divenire un elemento di vantaggio competitivo (Troiano, 2008). Questa si struttura intono alle tre dimensioni della società, dello spazio e del tempo.

Il territorio significa natura e società, economia, politica e cultura, idea e materia, identità e rappresentazioni, appropriazione, dominio e controllo, discontinuità, connessione e reti, dominio e subordinazione, degrado e protezione ambientale; diversità e unità. Questo implica l'esistenza di interazioni nel e del processo di territorializzazione, che coinvolgono e sono a loro volta interessate da processi sociali simili e differenti, negli stessi o in diversi momenti e luoghi, focalizzati nella coniugazione paradossale di discontinuità, disuguaglianze, differenze e caratteristiche comuni. La combinazione specifica di ogni relazione spazio-temporale è un prodotto, che a sua volta accompagna e condiziona i fenomeni e i processi territoriali (Saquet, 2012). Un prodotto di elementi eterogenei che, combinati tra loro, contribuiscono a rendere un territorio competitivo alle diverse scale (da quella regionale a quella internazionale).

La diversificazione è stata probabilmente preziosa nel rallentare il processo di marginalizzazione e abbandono delle aree interne (Henke e Salvioni, 2010). Il concetto di diversificazione (che Henke e Salvioni attribuiscono al sistema delle aziende agricole specie nelle aree montane e collinari) si riferisce in questo caso alla composizione settoriale del sistema economico (Musolino e Canti, 2014). Lo sviluppo di un territorio avviene nel momento in cui la diversità tra settori è interconnessa. La diversificazione settoriale della struttura produttiva di una regione, in un range di settori interrelati, comporta effetti virtuosi sulla dinamica economica e occupazionale (Bishop e Gripaios, 2010) e contribuisce ad attrarre e far nascere nuovi settori più di quanto possa accadere in regioni settorialmente più omogenee e meno diversificate (Neffke et al., 2011). Tra i vantaggi di un territorio diversificato, inoltre, c'è sicuramente la crescita di attrattività, e la diversificazione aumenta l'attrattività, questo avrà ricadute positive dal punto di vista economico e occupazione. Questo trend influenza a sua volta la dinamica demografica.

In generale, quindi, si può affermare che la diversificazione della struttura economica potrebbe avere un impatto sui trend socio-economici. Potrebbe alimentare l'attrattività verso nuovi abitanti, che potrebbe ancora andare ad incidere sulla capacità di innovazione e, di conseguenza, di competitività, riverberandosi sulle potenzialità di crescita (Musolino e Canti, 2014).

3. Le montagne del Piemonte

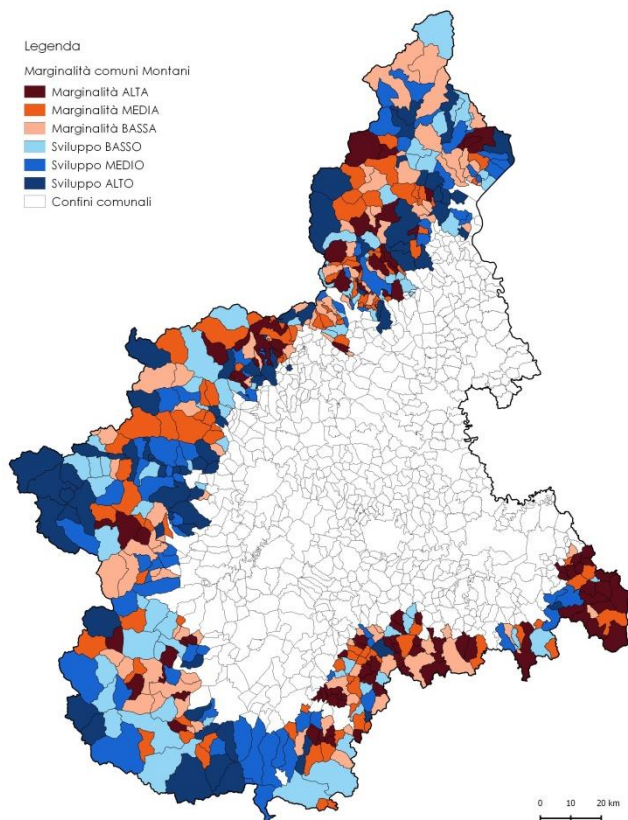
3.1 Nuove geografie di marginalità e sviluppo

Il Piemonte, come evidenzia il nome stesso, è un territorio a connotazione montana. Con oltre il 50% della superficie territoriale le terre alte si estendono su tutta la fascia occidentale della regione, dalle cime di nord-est (a confine con la Svizzera), fino a terminare nel prolungamento dell'appennino ligure a sud-est. Si tratta di un arco ben definito, una barriera naturale che separa e, al tempo stesso, unisce i territori, definisce ciò che è dentro e ciò che va oltre le creste, la rete degli spartiacque. Da sempre questa connotazione dei confini interni è stato anche motivo di frammentazione tra i piccoli borghi e i numerosi territori montani e le città urbanizzate di fondovalle. Oggi, la sensazione che le Terre Alte siano tout court un territorio isolato e marginale non è più reale. Evidenze in questo senso provengono da diversi studi, incluso il recente lavoro di IRES di aggiornamento della mappa della marginalità socioeconomica dei comuni piemontesi. Da questo lavoro emerge in modo chiaro il divario tra Alpi e Appennino è piuttosto palese, così come tra montagna interna e integrata: nei settori in cui cresce una regione montana peggiora l'altra e viceversa. In generale l'Appennino è l'area più fragile.

In Piemonte ci sono comuni che, oltre a soffrire di una condizione strutturale di svantaggio derivante dal dato demografico, presentano debolezze di natura socio-economica, che ne limitano lo sviluppo (IRES, 2019). Ad esempio, soprattutto nei comuni più piccoli, fenomeni come lo spopolamento, l'invecchiamento e il depotenziamento territoriale (in termini di attività, servizi) si alimentano reciprocamente secondo un andamento di ricorsività negativa, 'a spirale' che ne impedisce la crescita (Rota, 2019). Ci sono aree più dinamiche e territori ancora molto fragili. Seppur restringendo il campo di analisi ad un numero ridotto di variabili, l'indice sintetico di marginalità (IRES, 2019) evidenzia questo fenomeno (fig.1). Un tema che interessa l'intera regione: in pianura la provincia con la percentuale maggiore di comuni marginali è Torino

(32%); in collina la marginalità è maggiormente diffusa nell'Astigiano (39% dei comuni) e nell'Alessandrino (37%). In montagna per la fascia dell'arco alpino, la provincia di Cuneo è il territorio a maggiore marginalità seguita dall'appennino alessandrino.

Figura 1- La marginalità nei comuni di montagna



Fonte: elaborazione IRES (2019)

Tabella 1 – Comuni con marginalità media e alta per provincia

| PROVINCE | n. Comuni | Comuni con marginalità | | | |
|---------------|------------|------------------------|------------|---------------|--------------------|
| | | ALTA | INTERMEDIA | TOTALE COMUNI | % comuni marginali |
| AL | 49 | 26 | 8 | 34 | 18% |
| AT | 12 | 7 | 2 | 9 | 5% |
| BI | 50 | 7 | 16 | 23 | 13% |
| CN | 138 | 28 | 28 | 56 | 30% |
| NO | 3 | 0 | 0 | 0 | 0% |
| TO | 140 | 13 | 24 | 37 | 20% |
| VC | 26 | 6 | 5 | 11 | 6% |
| VCO | 71 | 5 | 9 | 14 | 8% |
| Totale | 489 | 92 | 92 | 184 | 100% |

Fonte: Classificazione della marginalità dei comuni del Piemonte; IRES (2019)

L'IRES, insieme all'associazione Dislivelli e altri enti, ha lavorato alla redazione del Rapporto 'Le Montagne del Piemonte' (2019), come strumento di supporto e ausilio alle politiche regionali per la

montagna. Secondo quanto analizzato nel documento, dei territori montani piemontesi andrebbero riconosciute alcune peculiarità:

1- La montagna piemontese non è una sola ma si articola in almeno tre principali regioni, caratterizzate da un'omogeneità morfologico-geografica e da dinamiche socio-economiche piuttosto stabili e consolidate:

- la montagna dei distretti turistici;
- la montagna integrata delle 'porte urbane di valle' e dei poli di servizio;
- la montagna interna dei territori interstiziali e isolati.

2- Esistono segnali recenti di ripopolamento e insediamento di nuove attività in alcuni contesti montani, in altri il rischio di spopolamento non si è mai arrestato e resta uno dei punti di debolezza principali. Tuttavia le diverse regioni montane hanno dinamiche e tempi di sviluppo diversi; questo divario fa sì che laddove un ambito migliora e un altro peggiora, per un altro fenomeno l'andamento sarà opposto. Questo lo si evince in maniera piuttosto palese specie tra Alpi e Appennino (nei settori in cui le Alpi danno segnali positivi, gli Appennini mostrano un declino e viceversa). In generale, ci sono montagne che crescono, montagne stabili e infine quelle che arretrano. E' soprattutto su queste ultime su cui occorrerà intervenire per limitare gli squilibri.

3- Il gioco delle componenti che contribuiscono a costruire i percorsi di marginalità o di sviluppo in montagna si combina secondo schemi diversi, in cui la politica può intervenire, partendo da una lettura territorializzata della montagna piemontese. Questa può assumere una suddivisione in: 12 ambiti alpini di cui 6 della montagna integrata e 6 interna; 4 ambiti appenninici di cui 2 integrati e 2 interni; 5 partizioni 'speciali', con un'economia turistica e di servizi di tipo urbano (i distretti turistici: 4 sciistici e il distretto del lago).

3.2 Gli ambiti montani: tra montagna interna e montagna integrata

Nel Rapporto si parte da una definizione di montagna del tutto 'amministrativa', è quella definita dalla regione stessa nel DCR 1988 - Classificazione e ripartizione del territorio regionale fra montagna, collina e pianura (diversa dalla classificazione statistica dell'Istat), per poi scendere a scala di ambito per le analisi territoriali.

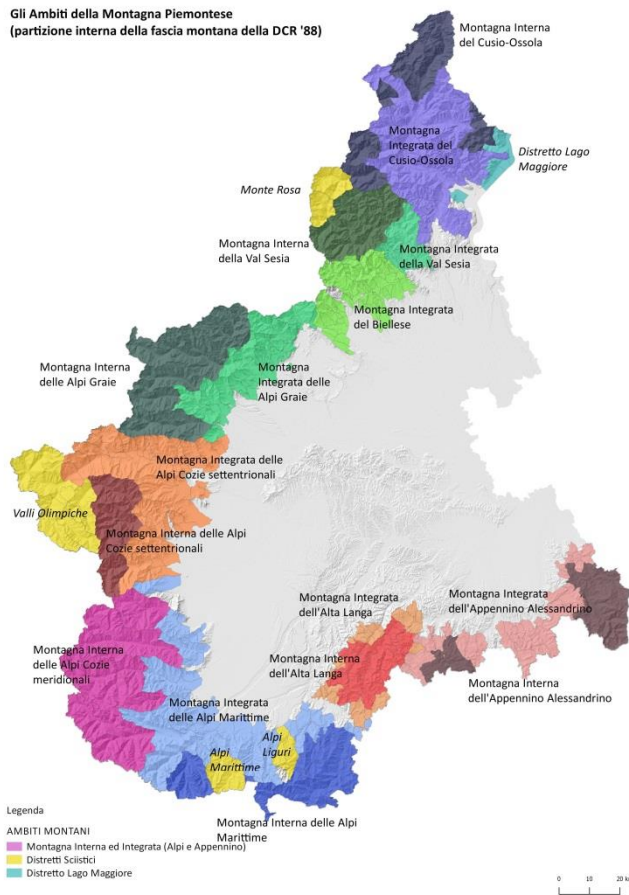
A questo livello corrisponde una prima partizione che, a seconda del grado di accessibilità, distingue due macro-regioni, quella della montagna interna e quella della montagna integrata. Il criterio utilizzato per la delimitazione dei due bacini si rifà alla metodologia utilizzata nel Rapporto Montagne Italia 2017 (FMI, 2018), in cui le classi (funzionali alla definizione delle geometrie) sono definitive in relazione al bacino di popolazione raggiungibile nell'arco di 30 minuti dal centro del comune (FMI, 2018).

Tenendo presente che la dimensione media dei comuni di pianura è intorno ai 100.000 abitanti, i comuni montani appartenenti a bacini di accessibilità inferiori a 30.000 abitanti sono stati classificati come 'montagna interna', mentre i comuni più accessibili, il cui bacino potenziale supera i 30.000 abitanti, sono stati attribuiti alla 'montagna integrata'.

È una geometria piuttosto inclusiva che assorbe all'interno territori anche molto diversificati. Nell'ipotesi dell'IRES viene dunque proposta un'analisi ad un maggior livello di dettaglio, quello degli ambiti montani. Si tratta di partizioni a scala intercomunale che tengono insieme territori simili, ma molto eterogenei al loro interno. Le 21 partizioni ottenute sono territori tendenzialmente omogenei - dal punto di vista morfologico-geografico, della densità insediativa, dell'accessibilità e delle opportunità/problematiche di sviluppo - che possono quindi essere oggetto di politiche strategiche integrate e, al contempo, mirate a potenziare e valorizzare quelle che sono le peculiarità e le specificità che li contraddistinguono. Definire una congrua ripartizione dello spazio montano è anche fondamentale per studiare e conoscere lo stato di fatto e le dinamiche dei differenti ambiti; da qui la possibilità di valutare quali sono le aree più forti e quelle che

presentano ancora grosse fragilità e indirizzare le future strategie di governance e di sviluppo a scala intercomunale, coerenti con i territori stessi e i fenomeni che li interessano.

Figura 2 – Gli ambiti montani in Piemonte



Fonte: Ferlaino, Dematteis e Rota (a cura di, 2019).

3.3 Montagne dinamiche, eterogenee e in salita

Le Alpi registrano una densità di 56,8 ab/kmq contro i 32,6 ab/kmq dell'Appennino. Questo divario si lega alla presenza dei numerosi piccoli comuni (specie nella montagna interna): nell'Appennino l'88% dei comuni non supera i 1.000 abitanti, il 57% nelle Alpi, nei distretti turistici raggiunge il 53%. La disomogeneità è ancor più evidente se si scende alla scala degli ambiti. A parità di estensione territoriale, la montagna integrata e la montagna interna differiscono notevolmente, soprattutto dal punto di vista demografico e insediativo: la popolazione della prima è circa 10 volte quella della seconda (circa 590 mila abitanti contro 55 mila) e i comuni sono più del doppio (350 comuni contro 150).

Differenze evidenti emergono anche dal punto di vista della variazione demografica, che vede un miglioramento nei distretti e un calo nel resto della montagna, soprattutto nella montagna interna (sia dell'Appennino che delle Alpi). Altro elemento di diversificazione è il peso dell'invecchiamento: mentre nei distretti e nella montagna integrata alpina i valori sono pressoché in linea con la media regionale, nella montagna interna l'indice raddoppia, soprattutto nella fascia appenninica (il dato peggiore si registra nell'alessandrino). Nell'Appennino, però, vi è una più ampia presenza di stranieri, persino superiore a quella dei Distretti montani: 9% contro 8,6% dei Distretti e il 5% del resto delle Alpi.

Entrando nel merito delle analisi nello studio coordinato da IRES i territori delle montagne piemontesi sono descritti attraverso una lettura trasversale degli indicatori, aggregati per sei diverse tipologie di capitale territoriale:

- Capitale umano
- Capitale insediativo
- Capitale naturale
- Capitale produttivo
- Capitale infrastrutturale e servizi
- Capitale culturale

Nel fare ciò si è assunto come principale riferimento teorico e metodologico quanto proposto dall'economista regionale Camagni in diverse ricerche sulla competitività dei territori. In uno studio sull'analisi del capitale territoriale, ad esempio, egli individua sette componenti: quella produttiva, cognitiva, sociale, relazionale, ambientale, insediativa e infrastrutturale (Camagni e Dotti, 2010).

In più rispetto alla metodologia di Camagni, nell'analizzare i territori montani del Piemonte, per ciascuno dei sei gruppi di indicatori è stata realizzata una lettura a scale diverse:

- Per fasce altimetriche (montagna e resto della Regione)
- Per catena montuosa (Alpi e Appennini)
- Per classi di accessibilità potenziale (montagna integrata e montagna interna)
- Per distretti turistici (grandi impianti sciistici e distretto del Lago Maggiore)
- Per aree omogenee (ambiti montani)

Di seguito si riporta una sintesi delle principali evidenze relative ai “capitali” delle montagne piemontesi.

Capitale demografico

A scala regionale. La montagna è il territorio maggiormente esteso della Regione: occupa il 52% della superficie, contro il 30% della pianura e il 18% della collina. E' anche quello con il più alto numero di comuni (42%), tuttavia la popolazione si concentra maggiormente nelle aree di pianura, dove la densità abitativa supera i 370 ab/Kmq contro i 51 ab/Kmq della montagna. La fascia montuosa presenta, infatti, un'alta percentuale di comuni di piccole e piccolissime dimensioni, il 66% dei quali non supera i 1.000 abitanti.

A livello regionale, nell'arco di dieci anni, la popolazione ha visto un andamento positivo (+2,5%), registrato prevalentemente nelle aree più urbanizzate di pianura (+3,6%); di contro la montagna ha registrato nel suo complesso una variazione negativa dell'1,1%, particolarmente accentuata nella montagna interna (-9,6). Opposta la tendenza degli stranieri che ha interessato principalmente le aree interne, nonostante il numero si attesti su livelli più bassi rispetto al resto del Piemonte. Sebbene il tasso di invecchiamento superi la media regionale, i comuni montani vantano un 34% di giovani laureati/diplomati (38% nella media regionale).

A scala di ambito. La popolazione si concentra prevalentemente nella fascia integrata dove si registra una densità abitativa di 91 ab/Kmq su 336 comuni contro il 9,7 ab/kmq della montagna interna con 150 comuni. Nei distretti turistici (19 comuni), la densità raggiunge i 28 ab/kmq. La struttura così differente dei territori, insieme alle grandi divergenze tra Alpi e Appennini, hanno evidentemente forti ricadute anche sulle dinamiche socio-economiche e territoriali (ambientali, infrastrutturali e dei servizi). Come emerge dalla variazione demografica registrata negli ultimi 10 anni, i distretti turistici sono il territorio più dinamico, mentre nel resto della montagna si è registrato un calo generale soprattutto nella montagna interna (sia dell'Appennino che delle Alpi). Una grande debolezza della montagna, specie per l'Appennino, è il peso dell'invecchiamento: mentre nei distretti e nella montagna integrata alpina i valori sono pressoché in linea con la media regionale, nella montagna interna l'indice raddoppia, soprattutto nella fascia appenninica (il

dato peggiore si registra nell'ambito dell'alessandrino). Di contro la media dei giovani diplomati/laureati sembra mostrare una dinamica positiva, in linea con le città; nei distretti la quota supera anche la media regionale.

Per quanto riguarda la presenza degli stranieri, le dinamiche sono opposte: l'Appennino in questo caso è l'ambito più attrattivo (9% stranieri/popolazione totale contro il 5% delle Alpi), insieme ai distretti (8,6%). Si tratta però di un fenomeno che sta cambiando: nell'ultimo anno, infatti, le Alpi hanno registrato una crescita maggiore, soprattutto negli ambiti interni, primo fra tutti in Valle Sesia.

Capitale insediativo

A scala regionale. In montagna la percentuale di popolazione che vive nei centri abitati (piuttosto che in nuclei e case sparse) è piuttosto alta sebbene i valori siano inferiori alla media regionale. Una delle peculiarità della montagna è il fatto di essere il territorio del 'loisir', di villeggiatura; questo ha comportato anche un'espansione delle seconde case/case vacanza. Diverso, ma sicuramente impattante, è il fenomeno dell'abbandono da parte dei residenti (soprattutto giovani che hanno scelto di trasferirsi altrove). Queste due dinamiche, seppur diverse, sono di fatto generatrici della stessa problematica (letta dal punto di vista insediativo) e cioè, l'intensificarsi di abitazioni non occupate. In montagna le case vuote raggiungono il 47,3%, più del doppio della collina e circa il quintuplo della pianura. A questo si aggiunge anche la crescita di suolo impermeabilizzato. Sebbene la montagna resti il territorio meno costruito, è tuttavia quello maggiormente predisposto: il consumo di suolo nell'arco del quinquennio 2008-2013 è cresciuto del +6,7% contro il +5,8% della media regionale.

A scala di ambito. All'interno della fascia montana la distribuzione insediativa è piuttosto disomogenea: nei distretti turistici è più concentrata, al contrario della montagna interna dell'Appennino (soprattutto nell'alessandrino). Come evidenziato a scala regionale, tra i fenomeni di fragilità della montagna c'è sicuramente la crescita del consumo di suolo. Si tratta di un fenomeno (2008-2013) che ha interessato in generale tutta la montagna, ma è stato decisamente consistente nei distretti turistici (+11% CSU) e nell'Appennino (+7,4%). Un consumo che si può legare all'espansione delle seconde case; nei comuni dei distretti sciistici infatti la percentuale di case libere è dell'86%.

Capitale naturale

A scala regionale. La montagna vanta sicuramente un patrimonio naturalistico di elevato pregio. Più della metà delle risorse boschive, la gran parte delle aree protette e delle componenti naturalistico-ambientali, si trovano in montagna, dove si estende anche una buona percentuale di superfici agricole (maggiormente utilizzate in pianura e in collina) e il 65% dei pascoli dell'intera regione. La montagna è al contempo un territorio anche molto fragile. L'alta esposizione a rischi è dovuta soprattutto al pericolo da frane e valanghe.

A scala di ambito. Il 51% del territorio montano è ricoperto da boschi prevalentemente estesi nella fascia della montagna integrata con i suoi 422.918 ha e 252.789 nella montagna interna (41.362 nei distretti); i pascoli ricoprono oltre 56.900 ha della montagna integrata e 32.139 della montagna interna. In linea generale le aree protette in montagna sono l'11,5% del territorio complessivo, una percentuale decisamente significativa che si attesta al 7,6 % nella media regionale. Per quel che riguarda le aree agricole, nei distretti turistici si registrano meno aree abbandonate; in questi comuni la percentuale di SAU raggiunge il 74,6% rispetto alla superficie agricola totale, seguiti dalle Alpi con il 62,9% (67,5% nelle Alpi interne). Tra i rischi idrogeologici che investono in maniera significativa le aree montane, quello più alto è il pericolo da frane e valanghe: la superficie montana esposta arriva al 3,9% (contro il 2,5% della media regionale). L'Appennino è l'area maggiormente vulnerabile, soprattutto la zona interna dell'alessandrino, insieme ai grandi distretti sciistici. Nonostante siano territori altamente esposti, questo tipo di pericolosità non ha arrestato o, almeno contrastato, il consumo di suolo, che resta alto anche nelle aree a rischio idrogeologico.

Capitale produttivo

A scala regionale. La pianura è sicuramente l'area economicamente più ricca della Regione. Il tasso di disoccupazione è il più basso di tutto il Piemonte e si attesta al 6,9% (contro il 6,6% nella media regionale).

A scala di ambito. Entrando nello specifico della fascia montana, il divario tra montagna interna e integrata è piuttosto significativo e segue le dinamiche demografiche. La montagna integrata è quella che assorbe la quasi totalità degli addetti registrati in montagna (86,6%), tuttavia il tasso di disoccupazione è inferiore nelle aree interne (5 nella montagna interna contro 7 nella montagna integrata e 6,4 nei distretti). In linea generale la situazione occupazionale in montagna vede una concentrazione maggiore di addetti nelle aree integrate delle Alpi dove si registra l'82% del totale degli addetti (4,5% nella montagna integrata dell'appennino, solo il 4,7% nella montagna interna alpina, il 2,4% in quella dell'Appennino e il 6,4% nei distretti). L'Appennino sconta ancora una forte staticità. L'agricoltura in montagna ha una rilevanza notevole, soprattutto dal punto di vista delle produzioni locali, così come per l'artigianato. L'ambito con la concentrazione maggiore di addetti in agricoltura è quello delle Alpi Marittime. Dal punto di vista commerciale, in alcuni comuni montani la chiusura di attività è stata piuttosto significativa tanto da tradursi in un processo di desertificazione che ha visto l'abbandono di diverse attività. Ciononostante, escluse le medie e grandi strutture e i centri commerciali (che interessano maggiormente le aree urbane), se si guarda al numero degli esercizi di vicinato ogni 1.000 abitanti, la presenza nelle aree montane è in linea con le città. Diversa chiaramente la densità del servizio. Nei distretti turistici il numero di esercizi di vicinato è maggiore; per il resto, gli ambiti maggiormente serviti sono le Alpi Cozie meridionali, le Alpi Marittime e Valle Sesia. Uno dei fenomeni in crescita è sicuramente il turismo. La disponibilità di posti letto in strutture alberghiere e extralberghiere in montagna è al pari a quella registrata nel resto del Piemonte, senza contare gli agriturismi e altre tipologie di strutture (rifugi, bivacchi, ecc.). Questo significa che la metà dell'offerta ricettiva piemontese è in montagna. Guardando a scala di macro-ambiti, la concentrazione maggiore è evidentemente nei distretti sciistici e del lago (tot 41%); il resto delle dotazioni (59%) si distribuisce in maniera piuttosto equilibrata tra i comuni della montagna integrata e quelli della montagna interna. Gli ambiti maggiormente 'accoglienti' sono quello della montagna integrata del cusio-ossola e le Alpi Cozie meridionali della montagna interna. Differente la dinamica per quanto riguarda la domanda dei turisti. I distretti si confermano le aree maggiormente attrattive; la percentuale di arrivi raggiunge il 59,5% e le presenze il 63% sul totale dei flussi registrati in montagna. La montagna interna ed integrata sono frequentate in maniera piuttosto simile tra loro (rispettivamente 23,4% di arrivi e presenze per la prima e 14% per la seconda); quasi esclusivamente nella fascia dell'arco alpino. L'Appennino infatti non rientra tra le 'mete' da visitare (solo l'1% circa degli arrivi e delle presenze interessa la fascia meridionale della montagna piemontese); le aree al contrario più 'attrattive' sono quelle delle Alpi cuneesi e della parte più settentrionale dell'ossola.

Altro divario tra Alpi e Appennini riguarda la ricchezza. Anche il reddito fa la differenza. Dalla misurazione della quota Irpef per abitante, si nota come nei distretti sciistici il reddito supera i 15.600€/ab, nel resto delle Alpi scende a 13.583€ e negli Appennini a 13.388€. A livello di ambito però le dinamiche sono molto diverse: ci sono aree come la montagna integrata della Valle Sesia dove in media si arriva anche a 16.000€ pro capite e, di contro, territori molto meno ricchi come la montagna interna del Cusio-Ossola dove si superano leggermente gli 11.600€/ab.

Capitale infrastrutturale dei servizi

A scala regionale. La pianura è decisamente il territorio dei servizi. In montagna una delle debolezze più forti è la mancanza di strutture ospedaliere e, in molti casi l'accessibilità ai poli sanitari.

A scala di ambito. In generale, in montagna, i distretti turistici e le Alpi integrate restano i territori maggiormente serviti. I servizi per anziani sono localizzati prevalentemente nelle Alpi Cozie settentrionali e nel biellese (coerentemente alle dinamiche demografiche), tuttavia c'è una tendenza di alcune aree a specializzarsi. Per quanto riguarda gli ospedali si tratta di strutture localizzate solo in alcuni comuni principali della montagna integrata del biellese, cusio-ossola, Alpi Graie, Valle Sesia e Alpi Cozie settentrionali. Uno dei principali punti di debolezza per alcuni comuni montani è la parziale copertura delle

reti telematiche che, oltre a comportare un disagio per la popolazione residente, si traduce in mancanza di servizi, disincentiva l'attrattività imprenditoriale, le progettualità e le possibilità di innovazione. La popolazione in 'digital divide' in montagna raggiunge il 26,8% dei residenti totali. L'Appennino si conferma come l'area più isolata, infatti circa la metà del territorio non è coperto da reti telematiche; nelle Alpi la quota arriva al 26%, nei distretti si riduce al 20%.

Capitale culturale

Una delle peculiarità delle montagne piemontesi è la presenza di minoranze linguistiche che si sono radicate in questi territori, definendo sistemi culturali e storici che ancora oggi sono ben riconoscibili e rappresentativi di un determinato luogo e della sua popolazione. Sono le minoranze dei comuni di lingua occitana, quelli franco-provenzali e il ceppo germanico dei Walser.

4. Le priorità: quali problemi da affrontare subito?

Come già evidenziato il Rapporto Montagne ha la finalità di fornire all'amministrazione regionale indicazioni per il disegno delle politiche che abbiano ricaduta diretta sui territori montani del Piemonte. Per far questo è fondamentale per prima cosa riconoscere che la montagna non è una unica ma si articola in diverse 'regioni' che l'Ires ha raggruppato in tre principali macro-ambiti, descritti in precedenza, caratterizzati da omogeneità morfologico geografica e di dinamiche socioeconomiche: la montagna dei distretti turistici, la montagna integrata delle 'porte urbane di valle' e dei poli di servizio e la montagna interna dei territori interstiziali e isolati.

Un altro dato da tener sicuramente presente è che, nonostante esistano segnali recenti di ripopolamento e insediamento di nuove attività in contesti montani, non significa che il rischio di spopolamento abbia smesso di sussistere e di avvitarsi secondo una dinamica di marginalità. Piuttosto, significa che continueranno a esserci montagne che crescono e montagne che arretrano, su cui occorrerà intervenire per limitare gli squilibri.

Inoltre il gioco delle componenti che contribuiscono a costruire i percorsi di marginalità o di sviluppo in montagna si combina secondo schemi diversi, in cui la politica può intervenire, partendo da una lettura territorializzata della montagna piemontese, assumendo ad esempio una suddivisione in ambiti (così come suggerito nel Rapporto).

La lettura territorializzata delle montagne potrà essere funzionale a localizzare le principali problematiche e indirizzare le politiche specificatamente ai singoli contesti locali.

Tra le priorità emerse nel Rapporto, alle quali si dovrebbe prestare maggiore attenzione:

1. *Spopolamento e invecchiamento della popolazione*: in Piemonte lo spopolamento dei comuni montani coinvolge in modo prevalente le fasce giovani e attive, determinando a sua volta problemi di ridimensionamento e invecchiamento della base demografica, calo del potenziale di reddito (per effetto dell'incremento nella quota di pensionati rispetto alla forza lavoro, e dei minori redditi) e il deterioramento della base economica e del mercato del lavoro. Sicuramente uno dei principali ostacoli è l'accessibilità e la difficoltà delle connessioni insieme all'assenza o la scarsità di servizi e opportunità di lavoro.
2. *Deterioramento della base produttiva e riduzione del potenziale di reddito, consumo e spesa*: il modello organizzativo delle imprese di montagna è, generalmente, di tipo micro o/e familiare, dove l'autoconsumo riveste ancora una importanza significativa. In queste imprese i margini di profitto sono piuttosto minimi e difficilmente si hanno abbastanza risorse per investire. In aggiunta, anche l'accesso ai finanziamenti pubblici è reso difficile dalla limitata dimensione e strutturazione aziendale. Meno guadagno, meno spese. Ne consegue così una ripercussione negativa anche sui potenziali di consumo e spesa delle famiglie. Questo favorisce di conseguenza l'abbandono della

montagna e la desertificazione produttiva. A cascata, a questi fenomeni ne conseguono altri, ad esempio al venir meno delle funzioni di presidio sui territori, si avranno anche effetti negativi sull'ambientale (impatti sulla biodiversità e sul paesaggio). Va tenuto presente che ci sono realtà come alcuni ambiti negli Appennini in cui il reddito Irpef non arriva a 13.400€ procapite e in alcune porzioni interne delle montagne alpine (cusio-ossola) dove, ancor peggio, non raggiunge i 11.600€. In questi contesti ci sono evidentemente difficoltà del potenziale economico; diversamente nei distretti sciistici, dove il reddito medio supera i 15.600€.

3. *Desertificazione commerciale*: tra i servizi ritenuti essenziali per sostenere, oltre ai bisogni primari, anche i bisogni di lavoro dei residenti montani, ci sono quelli sanitari, di istruzione ma anche commerciali. La mancanza di questi servizi non solo rende difficile la permanenza in montagna degli abitanti più deboli (anziani, bambini, malati), ma limita anche significativamente le possibilità di sviluppo di una locale economia montana. Questi in montagna sono spesso carenti e distribuiti in modo disomogeneo: mentre i distretti turistici e le porte di valle costituiscono i territori maggiormente serviti, insieme a ampie porzioni delle Alpi integrate, gli Appennini e gran parte della montagna interna risultano decisamente svantaggiate dal punto di vista dell'accessibilità ai servizi, inclusi quelli commerciali. In termini percentuali, in montagna i comuni commercialmente desertificati negli ultimi dieci anni sono raddoppiati, passando dall'8% al 15%. L'offerta è calata soprattutto negli Appennini e nei comuni della montagna interna (un comune su 5, 29 in tutto, è privo di esercizi). Al contrario ci sono anche territori in ripresa, come le montagne cuneesi (Alpi Cozie Meridionali) dove diverse situazioni di desertificazione si sono oggi risolte (è il caso di Elva, Marmora, Ostana e Valmala).

Altro dato interessante è che, a differenza degli esercizi di vicinato e media distribuzione che non hanno subito grosse variazioni negli ultimi dieci anni, la grande distribuzione è cresciuta esponenzialmente (+41%) e i posti banco nei mercati sono aumentati in forte controtendenza rispetto al resto della regione (+17% contro il - 43% nella media regionale).

4. *Digital divide*: altro grave elemento di ritardo per la montagna è la carenza di connessioni internet adeguate agli standard tecnici attuali che si presenta come un ulteriore e preoccupante ostacolo allo sviluppo. A disincentivare l'investimento da parte degli operatori privati (al contrario di quello che accade nelle aree fittamente urbanizzate) è anche la bassa densità abitativa, unita alla conformazione fisica del territorio. Tuttavia per affrontare questa sfida, lo Stato italiano ha varato nel 2015 il Piano Nazionale per la Banda Ultralarga (Piano BUL) che, con una spesa di circa 10 miliardi di euro entro il 2020, si presenta come una delle più importanti operazioni di investimento infrastrutturale in atto nel Paese, di particolare rilevanza per le aree interne montane.

La grave frammentazione amministrativa del Piemonte rende particolarmente complessa l'attuazione; secondo Infratel, infatti, i comuni dovranno emettere circa 8.700 autorizzazioni per l'apertura dei cantieri. Entro il 2020 (termine previsto per la fine dei lavori), sarà difficile raggiungere i risultati attesi, anche a causa della complessa governance del Piano e frammentazione politico-istituzionale.

5. *Abbandono dei terreni e consumo di suolo*: una porzione crescente di terreni agricoli negli ultimi decenni è diventata improduttiva per effetto dell'abbandono dei terreni e dell'avanzamento del bosco. Ciò ha anche determinato un inevitabile dequalificazione paesaggistica. L'elevata frammentarietà e polverizzazione dei fondi occupati da coltivazioni e pascoli, essendo associata in genere a rese minori e maggiori costi di lavorazione, ha spesso infatti come conseguenza diretta una riduzione della redditività e, in ultima istanza, l'abbandono del fondo.

Un altro fattore di fragilità della montagna che si lega alla proprietà fondiaria è quello del consumo di suolo. Sebbene la montagna resti il territorio meno impermeabilizzato e con una percentuale di popolazione accentrata inferiore alla media regionale, è tuttavia quello maggiormente 'appetibile' (nel 2008-2013 +6,7% contro il +5,8% della regione). Il problema è che il fenomeno interessa le aree di naturalità in contesti paesaggisticamente connotati e fragili, anche dal punto di vista del rischio idrogeologico (da questo punto di vista l'Appennino è l'area maggiormente vulnerabile, insieme ai grandi distretti sciistici); nella forma della nuova edificazione residenziale, accresce la dispersione

insediativa e il già ampio patrimonio di seconde case inutilizzate, distogliendo altresì risorse dalla ristrutturazione e riqualificazione dell'esistente; infine, associato a fenomeni di avanzamento dei boschi, incrementa gli effetti negativi dal punto di vista paesaggistico e della sicurezza (soprattutto per quanto concerne gli incendi, ma anche la propagazione incontrollata di malattie e infestanti), difficili da contenere a causa dell'elevata frammentazione dei lotti e della mancanza di informazioni complete e aggiornate sulla proprietà fondiaria.

6. *Limiti dei sistemi di government e governance*: le modifiche che le recenti riforme nazionali e regionali hanno portato negli assetti di governance (e government) hanno ricadute significative sulla possibilità di implementare percorsi di sviluppo locale in montagna. Cancellati o depotenziati i livelli intermedi tradizionalmente presenti in montagna (Province e Comunità Montane) senza riuscire a sostituirli in modo adeguato (Unioni montane), si è creato un vuoto, che in parte è stato colmato dai Gruppi di Azione Locale (GAL), in parte dai Comuni. I Gruppi di Azione Locale (GAL) sono un caso esemplificativo di strumento di governance multilivello in grado di allocare le risorse coerente con le scelte strategiche e per il proficuo rapporto di scambio e collaborazione instaurato nel corso degli anni con le strutture regionali responsabili dell'attuazione di Programmi Leader. La flessibilità e la mediazione sono due elementi caratterizzanti la governance e permettono ai GAL di riorientare rapidamente obiettivi e risorse delle proprie strategie.

Le Unioni montane costituiscono la seconda forma di associazionismo più presente in montagna che, dal punto di vista geografico ricalcano in larga misura i confini delle vecchie Comunità montane, ma si presentano come enti molto diversi che di fatto non hanno alcuna forza, anzi spesso sono molto deboli; nate in maniera del tutto volontaria, non sono vincolate dal punto di vista della continuità territoriale e della durata temporale e per di più sono prive di capacità di spesa e programmazione autonoma.

5. Conclusioni : quali politiche per le Montagne del Piemonte?

Fino a pochi anni fa si riteneva che la marginalizzazione dei territori montani interni fosse la naturale conseguenza di condizioni di contesto locali sfavorevoli come il clima, la morfologia, la scarsa accessibilità, la scarsità delle risorse umane. Oggi questo giudizio va però in parte rivisto, alla luce dei fenomeni di reinsediamento già in atto in altre parti della regione alpina e in qualche misura anche in Piemonte (Corrado F., Dematteis G., 2013).

La montagna è tornata ad essere un territorio piuttosto attrattivo. In Piemonte ad esempio, nonostante l'indice di vecchiaia sia ancora piuttosto alto, si assiste ad un fenomeno di ripopolamento, dopo il grande abbandono dei 'vecchi montanari' soprattutto dal periodo industriale. Oltre a queste dinamiche di ritorno c'è da considerare tutta la partita dei 'nuovi montanari'. Un contributo è dato sicuramente dalla popolazione straniera, tuttavia un ruolo importante lo ricoprono anche i flussi interni, prevalentemente stagionali, ma che attirano tanti giovani e nuove forme imprenditoriali (legate in particolar modo al turismo), anche dall'esterno. A queste dinamiche migratorie e insediative si collega il fenomeno delle seconde case che, se da un lato ha contribuito all'espansione della dispersione insediativa e del consumo di suolo, dall'altro rappresenta anche un fattore di sviluppo. I nuovi residenti 'part-time' (Cappellin 2013) contribuiscono a curare, mantenere ed arricchire il territorio.

La montagna sconta ancora una serie di difficoltà e svantaggi che hanno generato ritardi di sviluppo, isolamento e marginalità, ma è a partire da una lettura diversa di queste problematiche che si può trovare la chiave alternativa per rilanciare questi territori, cercando di intravedere nelle debolezze, un terreno di opportunità.

Uno dei fattori che ha contribuito a ritardare lo sviluppo delle montagne è la mancanza di una visione più allargata di questi territori. Non si deve intercorrere nell'errore di ritenere che la montagna sia unicamente un bacino di offerta (F.Ferlaino 2013). La montagna dà e ha bisogno di ricevere; così come le città. Sicuramente

dei beni e dei servizi che la montagna offre, beneficiano tutti i territori montani e non (sistema idrico, materie prime, risorse energetiche, prodotti agroalimentari, risorse e bellezze naturalistico-ambientali e paesaggistiche, turismo e cultura); allo stesso tempo, la montagna necessita di tutti quei servizi, attrezzature e risorse provenienti dai poli urbani. Quello che oggi è ancora debole è il legame tra queste diverse realtà; manca una strategia a scala vasta che valorizzi le montagne tanto quanto le città.

In generale, dalle analisi del rapporto “Le Montagne del Piemonte” (Ires 2019), visti i fenomeni socio-economici e le principali priorità che interessano la regione, vengono di seguito sintetizzate alcune linee di indirizzo a supporto delle politiche regionali così come esplicitate nel rapporto.

Per rispondere ai problemi evidenziati in precedenza:

1. *Ripopolamento e attrattività nuovi residenti*: A livello regionale non esistono politiche mirate finalizzate a contrastare questo specifico problema. Alcune esperienze virtuose di amministrazioni comunali mostrano che, sfruttando le opportunità legate ai finanziamenti europei - e al PSR in modo specifico – è possibile invertire il trend demografico, recuperando popolazione residente, attrattività turistica o anche attraverso politiche di accoglienza dei migranti e richiedenti asilo (anche se si tratta di esperienze poco note e non inserite in politiche organiche di pianificazione e programmazione regionale). Probabilmente un contributo fondamentale al ripopolamento montano potrà avvenire dalla realizzazione e integrazione con le altre politiche del Piano per la Banda Ultra Larga –BUL; investendo in servizi alla popolazione, accessibilità e connettività telematica; dal recupero delle borgate e degli edifici storici, disincentivando la ‘svendita’ di immobili (anche abbandonati) e rendere più appetibile il patrimonio edilizio attraverso programmi locali di rigenerazione urbana, di marketing territoriale, di accessibilità ai servizi e alle dotazioni infrastrutturali, azioni funzionali anche al mantenimento e al presidio del territorio.

2. *Agevolazioni e potenziamento dell’economia montana*: A livello regionale un importante sostegno economico alle attività di montagna oggi arriva dalle misure per la fiscalità di vantaggio. Il sostegno pubblico passa attraverso la misura di agevolazione dell’Irap nei comuni più marginali, introdotta nel 2010 e tutt’ora attiva. In media, ne hanno beneficiato 510-550 imprese per anno in circa 230 comuni, di cui il 25%-28% montani. Tuttavia, difficilmente le aziende beneficiarie sono le piccole realtà dei comuni montani e, in particolare, di quelli più svantaggiati. In provincia di Alessandria l’82% dei comuni montani non ha beneficiato della misura, il 75% in provincia di Asti e nel verbano.

In Piemonte gli aiuti maggiori per contrastare il deterioramento della base produttiva in montagna si concretizzano attraverso alcune misure del PSR (indennità compensative agli agricoltori, sostegno delle infrastrutture rurali quali alpeggi, tramuti, agriturismi, borgate montane, sentieri, ferrate, rifugi, bivacchi, siti d’arrampicata...)², del POR FSE (corsi di aggiornamento, formazione e iniziative utili a rafforzare il capitale umano...), del POR FESR (interventi per la sostenibilità e l’efficientamento energetico...), dei bandi ministeriali e della progettualità locale (progetti per la sentieristica, le ciclovie, gli impianti e i servizi sportivi outdoor, l’arredo urbano ...). Risorse importanti sono state anche promosse dalla Regione per il rinnovo e la manutenzione degli impianti di risalita, nonché il potenziamento dell’innevamento programmato. Anche in questo caso i risultati non sono scontati. Degli oltre 35.000 progetti finanziati dai due POR piemontesi (FSE e FESR) nel ciclo 2007 – 2013, solo 3.000 (circa l’8,5%) sono localizzabili in aree montane; anche il livello complessivo di denaro pubblico investito in montagna è limitato e si attesta intorno ai 150 milioni di euro (circa il 7% della spesa pubblica totale).

² Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) ad esempio sostiene gli agricoltori montani con una misura di compensazione basata su un pagamento annuale: dai 130 ai 250 euro/ha; con una disponibilità complessiva dell’operazione di 60 milioni di euro e circa 7.600 aziende beneficiarie nella prima delle due annualità. Nel PSR 2014-2020 la misura è stata attentamente ricalibrata per riportare il sostegno al reale grado di svantaggio, mentre precedentemente questo non avveniva. In fase di valutazione sarà possibile una eventuale revisione di questo meccanismo. Inoltre, nella fase di impostazione della programmazione europea 2021-2027, sarà possibile decidere se spostare questo strumento al di fuori del PSR, collocandolo all’interno dei pagamenti diretti previsti dal Primo Pilastro della PAC.

Tra gli interventi da avviare: coordinamento di tutti gli strumenti finanziari disponibili in un'ottica di programmazione integrata e condivisa (tra PSR e le altre linee di intervento, tra SNAI e GAL-Leader); mantenere i meccanismi di premialità per i beneficiari operanti in montagna attualmente previsti nel PSR per le misure di investimento aziendale e insediamento di giovani agricoltori; rafforzare l'azione dei GAL e lavorare per mantenere anche nel 2017-2020 il positivo grado di continuità e l'efficace finalizzazione degli interventi da questi raggiunto negli interventi per le infrastrutture rurali di montagna; prevedere un'azione regionale di coordinamento delle iniziative per il comparto turistico (di massa e "dolce"), potenziando l'attrazione di turisti italiani e stranieri, la sinergia fra il settore ricettività, l'economia del cibo e i luoghi della cultura alpina contemporanea (rifugi, borgate, ecomusei...); aumentando le dotazioni infrastrutturali per il turismo sportivo outdoor, in un'ottica della destagionalizzazione dei flussi e migliorando i collegamenti ferroviari con Torino e le altre porte vallive.

3. *Incentivi e rilancio dell'offerta commerciale*: la Legge di stabilità 2013 (art.1 comma 319 - 321) ha istituito un Fondo nazionale integrativo per i comuni interamente montani, che prevede di destinare circa 19 milioni di risorse per contrastare la desertificazione commerciale: incentivare l'avvio, il mantenimento o ampliamento dell'offerta commerciale anche in forma di multiservizi; favorire servizi di consegna su ordinazione delle merci a domicilio; potenziare servizi di trasporto, ove mancanti o non sufficienti, con particolare riferimento ai collegamenti tra le frazioni montane e le sedi dei mercati. Al Piemonte sono stati destinati 1.400.000 euro. Sono state presentate, tramite un bando collegato al Fondo integrativo, 72 proposte progettuali di cui, 48 saranno finanziate con 1.100.000 euro per progetti annuali e 3 per progetti pluriannuali da 300.000 euro. Inoltre anche nel PSR è inserita una misura (6.2.1) per la creazione di negozi multifunzionali. Una delle peculiarità dei borghi montani sono anche le produzioni locali, pertanto sarebbe opportuno potenziare l'offerta agro-alimentari e la vendita sui mercati tradizionali. Un'altra operazione interessante potrebbe essere quella di incentivare la diffusione del modello commerciale del negozio a servizio assistito combinando così più servizi, non solo commerciali.

4. *Superamento del digital divide e dell'isolamento e frammentazione territoriale*: la realizzazione dell'infrastruttura telematica non è di certo la soluzione a tutti i problemi di isolamento della montagna.

Oltre alla necessità di velocizzare le operazioni di realizzazione delle rete, bisognerebbe anche favorire l'insediamento sul territorio di operatori locali in grado di prendere in carico la gestione dei servizi di connessione; sviluppare piani e applicativi efficaci per creare una pubblica amministrazione digitale snella e in grado di compensare in parte gli svantaggi fisici del territorio; ma soprattutto assumere un approccio integrato al tema del digitale e, in generale, a quello dello sviluppo della montagna, facendo convergere su specifici obiettivi l'azione coordinata di più strumenti di intervento.

5. *Contrasto alla frammentazione fondiaria e al consumo di suolo*: con la Legge L.R. n.21/2016 la Regione riconosce nelle Associazioni Fondiarie uno strumento per favorire il recupero produttivo delle proprietà fondiaria frammentate e dei terreni incolti o abbandonati (oltre a coprire fino all'80% delle spese di costituzione delle associazioni, destina alle Associazioni Fondiarie della montagna e collina depressa un contributo di 500 euro/ha di superficie lorda, per sostenerle la redazione del Piano di Gestione dei terreni e la realizzazione delle opere di miglioramento). Per quel che riguarda il contrasto al consumo di suolo la Regione, attraverso gli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica (Piano territoriale regionale e il Piano paesaggistico regionale) e la Città Metropolitana con il Piano Territoriale di Coordinamento di Torino (PTC2), hanno legiferato in materia (poco si è fatto nelle altre province). Sebbene si rilevi in pianura e nei contesti urbani un rallentamento nel tasso di crescita del consumo di suolo, in montagna continua a crescere in modo più rapido che nel resto della regione. Tuttavia la Regione continua a mostrare interesse sul tema come dimostra il disegno di legge sul 'contenimento del consumo di suolo nell'ottica dello sviluppo sostenibile' (approvato dalla Giunta regionale del Piemonte l'1 giugno 2019), a cui andrebbero accompagnate azioni di sensibilizzazione e informazione.

6. *Rafforzare government e governance territoriale*: Per quel che riguarda le Unioni montane queste beneficiano sia del Fondo regionale per la montagna che del Supporto economico per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. Nel solo 2017 le Unioni Montane piemontesi hanno beneficiato di

fondi stanziati per 9.991.638,56€ per lo sviluppo montano e 1.865.000€ per i servizi associati (Bando approvato con D.D. 30 Ottobre 2017, n. 306). Diversamente dai GAL, che sono società private misto pubblico, le Unioni dovrebbero connotarsi come attori di government oltre che di governance, interagendo con i livelli superiori e inferiori e garantendo il funzionamento della collaborazione tra i comuni. Anzi, nei casi in cui ‘funzionano’, le Unioni montane si candidano a essere il livello funzionale più adatto per prefigurare e implementare progetti comuni di sviluppo locale. Certamente, come dimostrato in un recente studio, realizzato da IRES per la ripartizione del territorio regionale in ambiti e subambiti di integrazione territoriale, si pone il problema di quale sia il ritaglio ottimale di tali compagini, anche alla luce delle molte partizioni già oggi esistenti. Ma si pone anche un problema legato alle modalità di formazione delle Unioni e al loro funzionamento. Dal punto di vista operativo, risultano meno strutturate e attive dei GAL in quanto più piccole, con minori capacità di sviluppo locale, e in alcuni casi prive di contiguità territoriale e stabilità nel tempo.

In conclusione per ripensare la gestione e il governo della montagna è necessario prima di tutto conoscerla. Questo significa avere un quadro chiaro sia delle potenzialità dei singoli territori e di eventuali fenomeni di ripresa (come quella demografica e/o occupazione in alcuni contesti piuttosto che in altri, la domanda delle produzioni locali sul mercato, il grado di attrattività turistica, i progetti di innovazione imprenditoriale), ma anche e soprattutto delle loro debolezze (dalla fuga della popolazione attiva, all’indebolimento del tessuto produttivo, al crollo dei servizi locali, così come il degrado dell’ambiente fisico e naturale, ecc.. e di conseguenza lo spopolamento, la desertificazione commerciale e dei servizi). Le politiche andrebbero dunque rimodulate in funzione di questa conoscenza per lo sviluppo complessivo della regione, abbandonando un approccio settoriale degli interventi ma piuttosto pensare ad azioni specifiche e integrate per le differenti montagne, cercando di superare la frammentazione amministrativa e costruire reti, progetti e strategie intercomunali, soprattutto in una realtà come quella piemontese caratterizzata dalla compresenza di aree molto svantaggiate e aree decisamente più dinamiche e in continua crescita.

3 Bibliografia

- Bishop P. Grippaios p. 2010 *Spatial Externalities, Relatedness and Sector Employment Growth in Great Britain*, Regional Studies, 44, 4: 443-454.
- Bertolino M.A., Corrado F. (2017), *Cultura alpina contemporanea e sviluppo del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R. (2009), *Per un concetto di capitale territoriale*, in Borri D., Ferlaino F., (eds), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Franco Angeli.
- Camagni R., Dotti N. (2010), *Il sistema urbano*, in Perulli P. e Pichierri A. (a cura di), *La crisi italiana nel mondo globale*, Economia e società del nord, Einaudi.
- Cappellin R. (2013), *Le terre alte : un nuovo fronte di ricerca per le Scienze Regionali* in F. Ferlaino, F.S, Rota (a cura di), *La Montagna italiana – Confini, identità e politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Corrado F., Dematteis G., (a cura di) (2016) *Riabitare la montagna*, in Scienze del territorio (rivista di studi territorialisti n.4/2016), Firenze University Press.
- Corrado F., Dematteis G. (2013) (a cura di), *Terre alte in movimento. Progetti di innovazione della montagna cuneese*, Quaderni della Fondazione CRT, 19.
- Cooke P. (2001), *Regional innovation system, cluster, and the knowledge economy*, in Industrial and Corporate Change, n.4, pp.945-974.
- Crescimanno A., Dondona C.A., Lella L., Rota F., Gruppo di ricerca IRES-Piemonte; Ferlaino F. (resp. scientifico) (2016), *Documento di inquadramento socio-economico per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Torino*; IRES-Piemonte, Torino
- Crescimanno A., Ferlaino F.S., Rota F. (2008), *Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*, IRES-Piemonte, Torino.
- Crescimanno A., Ferlaino F.S., Rota F. (2010), *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, IRES-Piemonte, Torino.
- Dematteis G. (2018), *La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torin*. Journal of Alpine Research, 106, 2-13. DOI: 10.4000/rga.4318.
- Dematteis G., Ferlaino F., Rota F.S. (2019) (a cura di), *Le Montagne del Piemonte*, IRES-Piemonte, Dislivelli, Torino.
- Dematteis G. (1989), *Nuove forme di organizzazione territoriale*, in Petsimeris P. (a cura di), *Le reti urbane tra decentramento e centralità*, Franco Angeli, Milano, pp. 33-38.
- Dematteis G. (1994), *Possibilità e limiti dello sviluppo locale*, in Sviluppo locale, n.1, pp. 10-30.
- De Vecchis G. (2004), *Un futuro possibile per la montagna italiana*, Kappa, Roma.
- Ferlaino F., Rota F.S. (2013) (a cura di), *La Montagna Italiana. Confini, identità e politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Ferlaino F., Rota F.S. (2010), *La Montagna nell'ordinamento italiano: un racconto in tre atti*
- Ferlaino F., Lella L., Rota F.S. (2019), *Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*, IRES-Piemonte, Torino.
- Fondazione Montagna Italia (2018), *Rapporto Montagne Italia 2017*.
- IRES Piemonte (2018), *Le agevolazioni fiscali regionali Irap dal 2011 al 2015. Gli effetti nei territori di montagna*, Mimeo.
- Lazzeroni M. (a cura di) (2004), *Geografia della conoscenza e dell'innovazione tecnologica. Un'interpretazione dei cambiamenti territoriali*, Franco Angeli, Milano.
- Massarutto A. (2008), *Politiche per lo sviluppo sostenibile della montagna*, Franco Angeli, Milano.

McCann P., Ortega-Argiles R. (2015) *Smart Specialization, Regional Growth and Applications to European Union Cohesion Policy*, *Regional Studies*, 49:8, 1291-1302, DOI: 10.1080/00343404.2013.799769,

Musolino D., Canti F. (2014), *La diversificazione economica: una strategia possibile contro lo spopolamento delle aree montane?*, in Mazzola F., Musolino D. Provenzano V. Reti, nuovi settori e sostenibilità. Prospettive per l'analisi e le politiche regionali; Collana Scienze Regionali n.51, dell'Associazione italiana di scienze regionali - AISRe, Franco Angeli, pp. 309-336.

Naldi L. et al. (2015), *What is smart rural development?* *Journal of Rural Studies*, 40:90-101

Neffke F., Henning M., Boschma R (2011), *How Do Regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions*, *Economic Geography*, 87,3: 237-265.

Perlik M., Messerli P., Bätzing W. (2001), *Towns in the Alps. Urbanization processes, economic structure and demarcation of European functional urban areas (Efua) in the Alps*, *Mountain Research and Development*, vol. XXI, n. 3, pp. 243-252.

Raffestin C., *Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione* (1084), in A. Turco (a cura di), *Regione e regionalizzazione*, Franco Angeli, Milano, pp.69-84.

Ravizza P. (2015), *La montagna che rinasce. Il ruolo delle associazioni per ridare vita a un territorio*, in Lucia M.G. Lazzarini P. (a cura di), *La terra che calpesto*, Franco Angeli, Milano, pp. 333-341.

Rodríguez-Pose A., Wilkie C. (2018). *Strategies of gain and strategies of waste: What determines the success of development intervention?*, *Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG)* 1826, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography, revised Jul 2018.

Rota S.F. (2015), *Lo sviluppo delle terre alte nella prospettiva della specializzazione intelligente*, in Lucia M.G. Lazzarini P. (a cura di), *La terra che calpesto*, Franco Angeli, Milano, pp. 197-205.

Ruth M. (2018), *Regional science in a resource-constrained world*. *The Annals of Regional Science*, 61 (2): 229–236.

Saquet M.A. (2012), *Il territorio della geografia*, Scienze geografiche, Franco Angeli, Milano.

Segre G., Meneghin E. (2016), *Cultura e sviluppo locale in montagna: il programma Torino e le Alpi della Compagnia di San Paolo*, in Atti e rassegna tecnica della società degli ingegneri e degli architetti in Torino, anno 149, LXX - N. 1-2-3.

Troiano S., *Politiche integrate per lo sviluppo sostenibile delle Alpi: il caso della Carnia*, in Massaruto A. (a cura di) (2008), *Politiche per lo sviluppo sostenibile della montagna*, Franco Angeli, Milano, pp.46-47.

Uncem Piemonte (in collaborazione con Fondazione CRT) (2017), *Smart and Green Community. Coesione, crescita inclusive, sostenibilità per i territori*, Progetto editoriale e realizzazione a cura di Uncem Piemonte, Unione dei Comuni, delle Comunità e degli Enti montani del Piemonte.

Visvizi A., Lytras M.D. (2018), *Rescaling and refocusing smart cities research: from mega cities to smart villages*, *Journal of Science and Technology Policy Management*, 9 (2): 134-145, <https://doi.org/10.1108/JSTPM-02-2018-0020>.

Wilson B. et al. (2018), *Unlocking the digital potential of rural areas across the UK*, https://www.sruc.ac.uk/download/downloads/id/3613/unlocking_the_digital_potential_of_rural_areas_across_the_uk.pdf [ultimo accesso 28_03_2019].