

POLITICHE E RISORSE REGIONALI PER LO SVILUPPO DELLA MONTAGNA
LOMBARDA

Antonio DAL BIANCO¹, Riccardo SECOMANDI²

SOMMARIO

Il contributo propone un'analisi degli interventi a favore delle montagna lombarda nel periodo 2007-2014. Nell'analisi vengono considerati tutti gli interventi finanziati a valere sui fondi comunitari oltre a quelli finanziati su risorse autonome regionali. L'obiettivo del lavoro è quello di identificare e quantificare le risorse destinate ai territori montani e alle politiche per la montagna.

La logica che ispira questi interventi ha spesso matrice più assistenzialista che di promozione dell'utilizzo appropriato delle specifiche risorse con modalità consone ai luoghi, fatto che ha determinato l'accentuarsi degli elementi di svantaggio a discapito delle opportunità potenziali basate sulle specificità di questi territori.

L'area di riferimento scelta per l'analisi coincide con il territorio dei comuni delle comunità montane lombarde.

Il lavoro presenta alcuni elementi di originalità: innanzitutto propone un'analisi *placed based* delle spese di Regione Lombardia per i territori montani adottando un approccio integrato e basato sull'analisi dei mandati di pagamento estratti dal bilancio regionale, in secondo luogo, a partire dalla sollecitazione sullo sviluppo delle strategia per le aree interne, intende offrire un contributo sull'opportunità di orientare le politiche per le terre alte allo sviluppo e alla valorizzazione delle proprie specificità.

¹ Éupolis Lombardia, Via Taramelli, 12, 20124, Milano, e-mail: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it

² Consiglio Regionale della Lombardia, borsista presso Ufficio Bilancio, Contratti ed Economato, Via Filzi 22, 20142, Milano, e-mail: riccardo.secomandi@consiglio.regione.lombardia.it

1. Introduzione

La montagna rappresenta uno spazio di laboratorio per le politiche pubbliche. Gli interventi per la montagna hanno subito nel corso degli anni vicissitudini alterne. Si è passati da una logica prevalentemente assistenziale, fondata sull'idea che la montagna rappresenti un'area di svantaggio naturale e subalterna rispetto ai poli di crescita urbani, a una logica propositiva di sviluppo, basata sulla valorizzazione delle risorse di cui dispongono le terre alte, logica che punta anche a superare la contrapposizione con le aree di pianura che fin qui ha caratterizzato il discorso politico sulla montagna in molte regioni italiane (Piazza, 2016).

Il superamento di questa contrapposizione potrebbe portare a una ridefinizione dello spazio d'intervento pubblico a favore dei territori montani e il definitivo abbandono della logica di intervento assistenziale che ha impregnato buona parte degli interventi destinati ai territori di montagna.

La logica assistenziale, se così la possiamo definire, è incardinata nella definizione di montagna come territorio di svantaggio naturale. Nella definizione del trattato europeo e di molte norme nazionali a carattere trasversale, il territorio montano viene sempre abbinato all'idea di svantaggio o di handicap rispetto ai più produttivi e efficienti modelli di sviluppo urbani. Questa logica ha permeato anche parte della legislazione regionale, contribuendo a costruire una immagine della montagna bisognosa di interventi e di assistenza, per la quale la rappresentanza politica dei territori montani non è esente da responsabilità.

Sulla definizione di una nuova stagione delle politiche per la montagna ha probabilmente contribuito anche la contrazione, ancorché parziale, del flusso di risorse destinato ai territori montani. La riduzione dei trasferimenti ai territori montani della Lombardia è il riflesso dei tagli e vincoli alla spesa che hanno colpito il comparto della pubblica amministrazione specie quella locale con il risultato di prosciugare nell'immediato la capacità di finanziare gli interventi nell'attesa di trovare meccanismi perequativi consoni ai fabbisogni dei territori di montagna.

Inoltre con l'introduzione dei vincoli alla spesa e all'indebitamento, gli enti locali hanno sacrificato gli impegni per le spese di investimento, procrastinando gli interventi non indispensabili. Considerata l'importanza delle spese di investimento per gli enti locali nei territori di montagna, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica a livello territoriale rischiano soprattutto per i piccoli comuni di tradursi anche nei prossimi anni nell'impossibilità di effettuare investimenti. Il tutto rischia di compromettere le possibilità di promuovere una politica per i territori montani organica, trasversale e innovativa che pur rinunciando a interventi di carattere compensativo non può essere a costo zero.

Ma quante risorse sono destinate ai territori montani? La semplicità di questa domanda unita alla difficoltà di dare una risposta compiuta è all'origine di questo contributo. Da una parte occorre circoscrivere il territorio montano e dall'altro quantificare le risorse pubbliche che i diversi strumenti di *policy* regionali e nazionali mettono a disposizione.

Questo contributo analizza la spesa di Regione Lombardia per i territori montani, utilizzando il *dataset* dei mandati di pagamento per il periodo 2007-2014 messo a disposizione dal bilancio regionale. Si tratta di una fonte di informazione unica nel suo genere, con un grado di dettaglio dei beneficiari e della finalità di spesa che consente di rappresentare la destinazione effettiva delle risorse sul territorio.

La quantificazione delle risorse ripropone il tema del tipo di interventi che insistono sui territori montani. Dalle analisi dei mandati di pagamento infatti è possibile risalire al tipo di intervento e tramite questi analizzare la distribuzione delle risorse per tipologia di intervento.

L'aspetto innovativo di questa indagine consente di evidenziare come esista una grande variabilità di spesa nei territori montani della Lombardia. Tali differenze non sono sempre riconducibili alle potenzialità di sviluppo dei territori montani, né ad esigenze di tipo perequativo tese a scoraggiare il fenomeno dell'abbandono della montagna, come previsto dal legislatore regionale.

Di certo, la penuria di risorse ha accelerato il processo di cambiamento delle definizioni degli interventi per la montagna anche in Regione Lombardia. Questo aspetto, pur nella sua criticità sul breve periodo, ha contribuito a minare alcuni dei luoghi comuni della politica assistenziale di cui hanno goduto i territori

montani e riproposto la necessità di trovare approcci allo sviluppo del territorio montano alternativi a quelli fin qui perseguiti, che deve tener conto delle differenti situazioni in cui si trovano i territori montani italiani che richiedono un approccio orientato a valorizzare la specificità dei territori montani anche in sinergia con la strategia delle Aree interne.

Il cambiamento di paradigma invocato per lo sviluppo dei territori montani richiede tempo e un graduale spostamento dell'attenzione anche delle classi politiche locali rappresentative dei territori montani, dalla contrattazione per le risorse a quella dei potenziali di sviluppo.

2. La definizione di montagna o di montanità

Le politiche di sostegno ai territori montani risentono della specificità della definizione con cui viene definito il concetto di montanità nella normativa europea, nazionale e regionale (Giorgi, 2014).

Un territorio può essere definito montano utilizzando diversi criteri che fanno riferimento alla peculiare caratteristica delle terre alte, quindi l'altitudine, la verticalità (Dematteis, 2013) e la pendenza dei terreni. Tali criteri non sono universalmente applicati tanto che anche all'interno dell'Unione europea si ritrovano diverse definizioni di territori montani (Nordregio, 2004).

La definizione di "terre alte" è in qualche misura non riducibile ad unità ne potrebbe esserlo vista la disparità di situazioni climatiche, sociali, culturali economiche in cui sono localizzati i territori montani.

La definizione di terre alte è stata fin qui permeata dall'idea di spazio montano come spazio marginale, subalterno a quello di spazio urbano metropolitano diventato il paradigma di mondo piatto che incarna l'idea stessa di globalizzazione economica.

Una definizione di montagna che ha avuto un'importante ripercussione sulle strategie di intervento è quella delle politiche di coesione dell'Unione europea. Tale definizione che, pur rinvia alle scelte dei singoli stati membri per la perimetrazione dei territori montani, si rifà a una definizione presente nel Trattato di Funzionamento dell'Unione europea che assimila le regioni di montagna, e il concetto di montanità stesso, alle aree marginali e periferiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici.

“Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna”

La definizione di montagna utilizzato in ambito europeo è sintomatica di come lo spazio montano sia identificato prevalentemente con le esternalità negative che esso produce sui fattori di produzione e sui modelli di consumo: in definitiva vivere e lavorare in montagna costa di più (Cannata *et al.*, 2007).

Le politiche per la montagna figlie di questa concezione adottano quindi una logica di tipo compensativo volta a correggere e limitare i disagi per quanti scelgono di vivere in montagna, disagi necessari ad assicurare un presidio minimo del territorio (Busatta, 2010).

La logica compensativa è tangibile soprattutto nelle politiche agricole dove i territori montani vengono inclusi nel novero dei quelli destinatari di interventi compensativi in funzione dei maggiori costi produttivi delle produzioni agricole e del valore di bene pubblico riconosciuto alla tutela delle risorse naturali e al presidio del territorio assicurati dalle attività agro silvo pastorali della montagna.

L'idea di una montagna marginale e subalterna rispetto al modello di sviluppo urbano centrico resiste tutt'ora nell'approccio degli interventi per la montagna e tra gli stessi portatori di interessi, nonostante da qualche anno si assista a un superamento della logica assistenziale a favore del riconoscimento della diversità dello sviluppo dei territori montani.

Il “fattore differenziale” montagna comincia a essere identificato con un elemento di diversità fondato sulla specificità proprie del territorio montano dovute a fattori morfologici e climatici e in parte sedimentatisi anche in aspetti sociali e culturali delle popolazioni montane, non solo con fattore di svantaggio, che incide sui sovracosti strutturali del vivere e operare in quota.

Occorre tuttavia riconoscere che il rilancio della montagna non può essere esclusivamente affidato ai suoi punti di forza: un bene comune globale perché fornisce beni e servizi fruibili dalla collettività: acqua, biodiversità, riserve naturali e bellezze. Il rilancio della montagna richiede una politica integrata ed efficace che promuova uno sviluppo sostenibile, che riconosca le specificità territoriali, evitando che venga declinata come spazio ludico, deserto verde, sorgente di risorse strategiche da impiegare altrove (Salsa, 2016) e rifuggendo dalle logiche assistenzialiste che hanno solo l'effetto di rallentare il declino della montagna (Cerea, 2016).

3. La montagna lombarda

La montagna lombarda è fortemente differenziata e presenta potenzialità di sviluppo che dipendono oltre che dalla capacità di mobilitare e attrarre risorse, anche dalla resilienza del sistema produttivo locale agli effetti dovuti alla crisi economica che, in alcuni casi, ha accentuato le dipendenze dalle aree di pianura, marginalizzando ulteriormente le zone periferiche.

Il territorio montano lombardo³ è organizzato in 23 zone omogenee, formate da 520 comuni corrispondenti nel 2015 al 34% dei comuni lombardi, distribuiti tra le province di Brescia, Bergamo, Como, Lecco, Pavia, Sondrio e Varese. Ad esclusione dell'enclave appenninica dell'Oltrepò pavese, tutta la parte restante della montagna lombarda rientra nella catena delle Alpi, di cui occupa una delle sezioni centrali del versante meridionale.

Nel complesso il territorio montano ricopre, con circa 10.206 km², più del 43% della superficie territoriale della regione, con un'altitudine media di 551 metri sopra il livello del mare. In questi territori vive circa il 13% dei cittadini lombardi (1.260.000 abitanti).

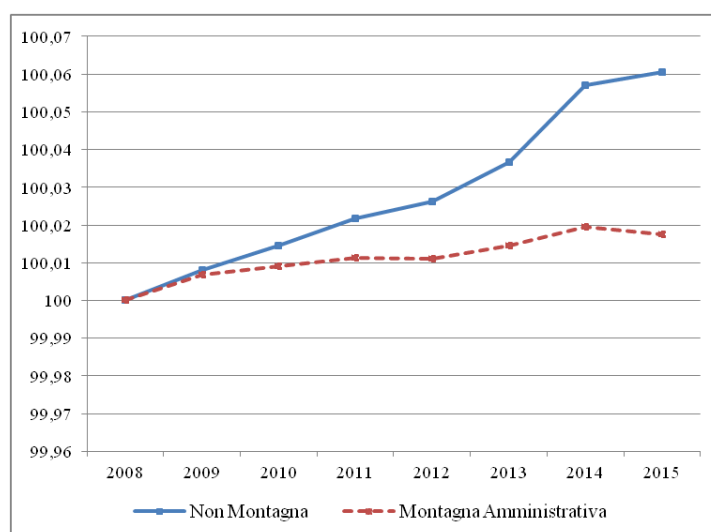
La montagna lombarda occupa quindi una porzione rilevante del territorio regionale con alcune comunità montane come la Valle Camonica, l'Alta Valtellina e la Valtellina di Sondrio, che occupano gran parte della fascia alpina e prealpina, altre invece sono piccole valli montane, come la Valle di Scalve e la Valle Imagna.

La distribuzione della popolazione all'interno delle 23 zone omogenee risulta molto eterogenea. Cinque di esse infatti superano o sono di poco inferiori a 100.000 abitanti (Valle Seriana, Valle Trompia, Lario Orientale - Valle San Martino, Laghi Bergamaschi e Valle Camonica), mentre alcune di esse non superano i 30.000 abitanti (Alto Garda Bresciano, Valtellina di Tirano, Lario Intelvese, Alta Valtellina, Valchiavenna, Oltrepò Pavese). Ulteriore eccezione la zona omogenea Valle di Scalve che conta nel 2015 solo 4.277 abitanti.

Il fenomeno dello spopolamento, spesso denunciato come uno dei gravi rischi di depauperamento della montagna, non interessa nella stessa misura tutti i territori di montagna. Nel corso del periodo 2007-2015 l'andamento della popolazione nei territori montani ha registrato una crescita complessiva del 1,75%; nel resto della regione invece si è annotato un incremento sensibilmente superiore, pari al 6,21%. Alcune aree tuttavia fanno registrare un calo della popolazione (alcune delle aree più “fragili” registrano una netta diminuzione della popolazione, ad esempio l'Oltrepò Pavese con -4,6% e la Valle di Scalve con il -3,4%) mentre in altre il tasso di crescita della popolazione si avvicina a quello dei territori non montani, (Valle Sabbia con +3,3% e nella zona omogenea dei Laghi Bergamaschi con +5,4%). Il contenuto tasso di natalità unito al fenomeno delle migrazioni verso le fasce pedemontane ha fatto progressivamente lievitare l'età media della popolazione. Nemmeno l'apporto dei flussi migratori sembra nel periodo considerato in grado di invertire il *trend*.

³ La nozione qui adottata è quella della “montagna amministrativa”. Si rinvia a Eupolis Lombardia (2015) per le definizioni di montagna. L'area di riferimento scelta per l'analisi coincide con il territorio delle 23 zone omogenee lombarde, così come individuate dalla Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19.

Figura 1 – Andamento della popolazione nei territori montani e non montani, anno base 2007 = 100.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

L'analisi dei dati relativi alla dinamica delle imprese attive nelle zone montane lombarde si iscrive nel contesto della ben nota crisi andata dispiegandosi a partire dalla fine del 2008. E' ormai altrettanto noto che non si è trattato di una crisi di carattere congiunturale, ma di una più complessa metamorfosi dell'apparato produttivo dagli esiti ancora incerti, specie per le aree montane che, almeno sotto il profilo quantitativo, hanno subito conseguenze forse anche più drammatiche del resto della regione, a partire da una contrazione più significativa del numero di imprese attive. Nel lungo periodo, infatti (2007-2015), l'insieme delle zone omogenee montane ha subito una contrazione di quasi il 5% del numero di imprese, laddove in Lombardia si è assistito ad un incremento dell'4%.

Così, se nel 2007 le imprese localizzate nelle aree montane rappresentavano il 12,5% del totale regionale, nel 2014 tale quota è scesa all'11,4%. In particolare durante il biennio 2013-2014 la situazione del comparto delle imprese attive nei territori montani è decisamente peggiorata, registrando un -9,9% di imprese (-9.270 unità locali) in due soli anni, a fronte del -1,1% a livello regionale.

Il turismo è una risorsa importante per i territori montani lombardi e sembra avere retto meglio alle conseguenze della recente crisi. Tuttavia anche su questo fronte la *performance* della montagna lombarda non sembra incoraggiante soprattutto in paragone a quella registrata nel territorio lombardo. Infatti, va precisato che dal 2007 il peso delle aree montane rispetto alle presenze turistiche risulta in costante diminuzione, soprattutto per effetto della crisi dell'industria della neve. Il turismo rappresenta una vocazione produttiva solo per alcuni territori di montagna: l'Alta Valtellina e l'Alto Garda Bresciano, cui si affiancano alcuni *cluster* significativi localizzati sulla sponda occidentale del Lario, il Sebino Bresciano e la Valchiavenna. Le restanti 17 zone presentano invece una dimensione turistica sostanzialmente marginale.

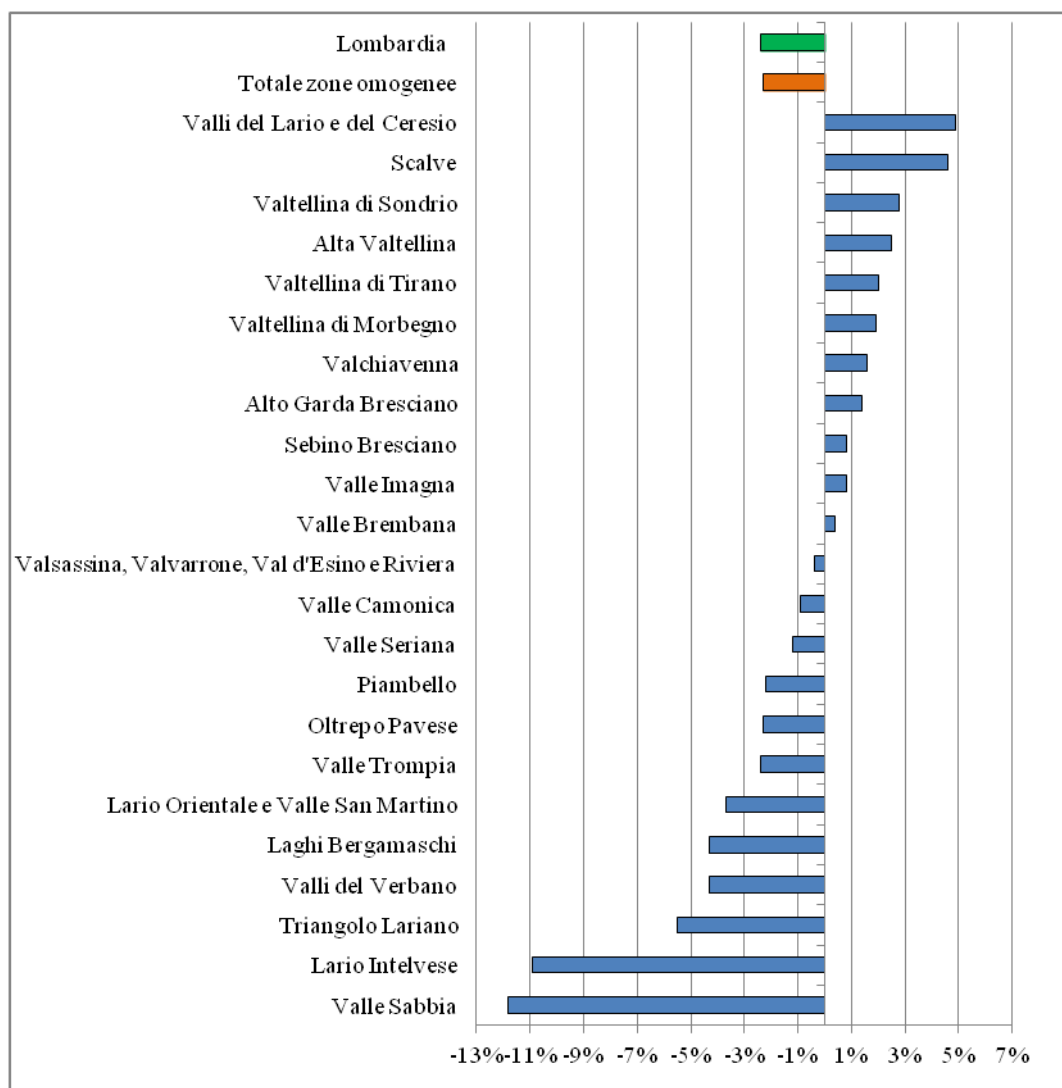
A fronte della perdita di attività imprenditoriali, i territori di montagna non sembrano aver subito contraccolpi significativi per quanto riguarda il livello del reddito. Infatti, secondo l'Agenzia delle Entrate tra il 2008 e il 2013 il reddito medio dichiarato dai residenti nelle 23 zone montane lombarde ha seguito un trend analogo a quello del resto della regione.

Come si osserva dalla figura 2, sono circa la metà le zone omogenee per cui si è registrata una crescita o comunque una diminuzione minore alla media dei redditi al netto dell'indice dei prezzi al consumo, mentre altri territori hanno subito un forte diminuzione del livello di reddito nel periodo d'analisi, ad esempio il Lario Intelvese e la Valle Sabbia hanno registrato un calo superiore al 10%. In quanto ad andamento dei redditi quindi i territori montani della Lombardia presentano andamenti differenziati.

Rispetto alle altre aree della regione il *gap* in termini di reddito *pro capite* rimane comunque significativo. Il reddito medio delle zone montane è infatti inferiore del 20% rispetto alle altre aree della Lombardia. Sempre nel 2013 il reddito medio *pro capite* delle zone omogenee è stato di 13.372 euro annui

contro i 16.595 euro a livello regionale. Nessuna tra le 23 zone presenta un reddito medio superiore a quello regionale. Quelle che vi si avvicinano maggiormente sono la zona omogenea Lario Orientale - Valle San Martino (15.396 euro), il Triangolo Lariano (15.100 euro), l'Alto Garda Bresciano (14.859 euro) e la Valsassina - Valvarrone (14.843 euro). Nettamente al di sotto della media delle zone montane i dati relativi al reddito *pro capite* delle aree a ridosso del confine elvetico come Piambello, Valli del Verbano, Valli del Lario e del Ceresio, Valchiavenna e, in parte, Valtellina di Tirano.

Figura 2 - Variazione del reddito 2008-2013, al netto dell'IPC nazionale.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Entrate.

Il grafico 1 evidenzia come la maggior parte delle zone omogenee abbia registrato una crescita della popolazione inferiore rispetto alla media lombarda (+3,43%), solamente la zona omogenea Laghi Bergamaschi ha avuto un dato migliore (+4,05%). In generale si può osservare come nessuna delle aree montane si collochi nel quadrante superiore destro (crescita della popolazione e crescita del reddito superiore alla media regionale).

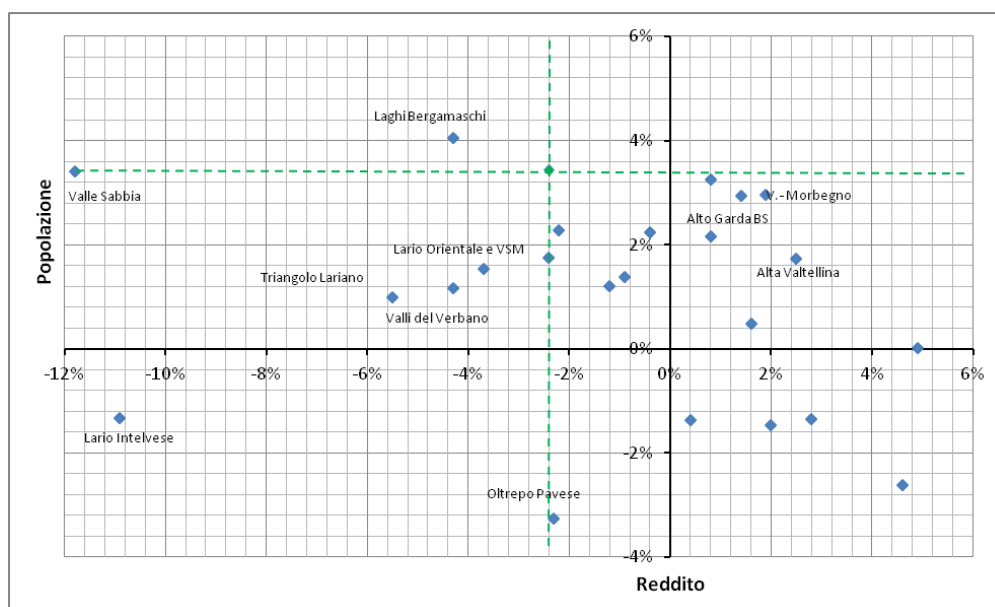
Alcune delle zone montane, avendo una crescita di poco inferiore alla media regionale, hanno mostrato una buona tenuta dal punto di vista economico. Ad esempio l'Alta Valtellina, la Valtellina di Morbegno e l'Alto Garda Bresciano, che considerando anche altri indicatori socio-economici, possiamo considerare come tra le aree montane con performance economiche e socio demografiche migliori, simili a quelle della pianura.

In altre zone omogenee, in particolare il Lario Intelvese, il Triangolo Lariano, le Valli del Verbano, il Lario Orientale - Valle San Martino, allo spopolamento o comunque a bassi tassi di crescita della

popolazione è associata una contrazione del reddito disponibile, superiore alla media regionale. Queste aree oltre a quella dell'Oltrepò Pavese, con forti problemi di spopolamento, e dalle Valle Sabbia, con una drastica riduzione delle attività economiche, possono essere considerate “fragili” perché manifestano problemi di tenuta rilevanti rispetto alle altre aree montate.

Tra queste particolarmente critica appare la situazione del Lario Intelvese (con -1,33% per la popolazione e -10,9% per il reddito) e dell'Oltrepò Pavese (con -3,27% per la popolazione e -2,30% per il reddito).

Grafico 1 - Variazione del reddito e variazione della popolazione nelle zone omogenee, anni 2008-2013.



Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Entrate e Istat.

Nel complesso i dati evidenziano una complessiva “tenuta” del territorio montano della Lombardia con significative differenziazioni al proprio interno che riguardano situazioni diametralmente opposte: da una parte le aree montane che presentano una situazione di spopolamento conclamato e che pur non evidenziando cali significativi nel livello del reddito, manifestano segnali di avvistamento pericolosi e dall'altra alcune zone montane in grado di reggere il confronto anche con le aree di pianura, pur nella specificità del percorso di sviluppo.

4. Le principali politiche di Regione Lombardia in favore della montagna

Come espressamente previsto dall'articolo 3 del proprio Statuto, Regione Lombardia riconosce la specificità dei territori montani e prevede politiche di intervento al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo, inoltre, anche attraverso la valorizzazione delle comunità montane, incentiva e disciplina l'esercizio in forma associata delle funzioni di più enti, e in particolare dei comuni di piccole dimensioni e di quelli situati nelle zone montane o economicamente svantaggiate.

Il territorio montano lombardo è interessato da una pluralità di politiche comunitarie, nazionali e regionali, molte di esse definite secondo un'ottica settoriale e solo alcune concepite esplicitamente per il territorio montano o quantomeno funzionale allo sviluppo integrato delle terre alte.

La “politica per la montagna” della Lombardia assume quindi contorni molto larghi e sfumati, arrivando a coinvolgere un numero ampio di linee di intervento nei campi più diversi. In questo contributo ci focalizziamo solo sugli interventi gestiti direttamente da Regione Lombardia.

Di seguito nella tabella 1, vengono riportati i principali interventi regionali che riguardano i territori montani, proponendo una lettura per assi di intervento.

Tabella 1 - Selezione delle principali leggi di spesa in favore della montagna di Regione Lombardia.

<i>Legge regionale</i>	<i>Titolo</i>
66/1982	Norme per l'erogazione di contributi per la formazione di strumenti urbanistici generali
34/1996	Interventi regionali per agevolare l'accesso al credito delle imprese artigiane
35/1996	Interventi regionali per lo sviluppo delle imprese minori
6/2002	Disciplina delle Comunità Montane
11/2004	Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia
12/2005	Legge per il governo del territorio
25/2007	Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani
31/2008	Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale e disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica
11/2009	Testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti
6/2010	Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere
26/2014	Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive, dell'impiantistica sportiva e per l'esercizio delle professioni sportive inerenti alla montagna
27/2015 (ex 15/2007)	Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo

Fonte: elaborazione degli autori.

La politica regionale a favore dei territori montani è contenuta principalmente nella Legge Regionale 15 ottobre 2007, n. 25 “Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani” la quale, grazie al fondo regionale per la montagna, costituisce tutt'oggi uno dei principali strumenti finanziari e di supporto per la crescita e lo sviluppo competitivo delle aree montane in Lombardia.

Le azioni per lo sviluppo della montagna, previste da questa legge, sono diverse e trasversali a diversi ambiti e settori d'intervento. In particolare la legge prevede azioni integrate per la tutela dell'ambiente e del suolo, per la promozione dei settori agricolo-forestale, artigianale e commerciale, per il miglioramento del trasporto pubblico locale, per la diffusione della banda larga, per nuovi modelli organizzativi delle istituzioni locali, per l'uso di energie alternative e rinnovabili e per lo sviluppo del turismo.

Il fondo regionale per la montagna, riservato alle zone omogenee, è istituito per il finanziamento di progetti di sviluppo pluriennali del territorio montano, coerenti con le linee di indirizzo contenute nei documenti di programmazione economico-finanziaria regionale.

Questa legge fornisce inoltre uno strumento conoscitivo innovativo, cioè la classificazione del territorio montano in zone che presentano condizioni omogenee di sviluppo socio-economico.

La prima vera e propria azione legislativa di Regione Lombardia in materia di montagna può essere considerata Legge Regionale 16 aprile 1973, n. 23 "Costituzione delle comunità montane e formulazione degli statuti" (Regione Lombardia, 2012). Con essa viene data piena applicazione alla legge di istituzione delle comunità montane (Legge n. 1102/1971) e di ripartizione della cosiddetta "montagna legale". La predetta legge regionale ha dato vita alle comunità montane, a cui è stato demandato il compito di attuare, nel quadro della programmazione regionale, lo sviluppo socio-economico dei territori montani.

In attuazione di diverse normative nazionali, Regione Lombardia ha modificato più volte l'ordinamento, le funzioni e le prerogative delle comunità montane: con la Legge Regionale 2 aprile 2002, n. 6 ha ridefinito in particolare i criteri e le procedure di delimitazione delle zone omogenee e le risorse finanziarie per il loro

funzionamento, mentre con la Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19 ha previsto la riduzione del numero delle comunità montane da trenta a ventitré e la riduzione dei costi dei componenti degli organi decisionali.

Con la Legge Regionale 5 maggio 2004, n. 11 “Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia” Regione Lombardia ha introdotto specifiche misure di sostegno rivolte ai piccoli comuni caratterizzati da marginalità infrastrutturale e socio-economica, di fatto molti di questi interventi sono ricaduti in territori montani. Le azioni previste riguardano la facilitazione dei procedimenti amministrativi, l’istruzione, la formazione professionale, interventi infrastrutturali sociali e non, agevolazioni tributarie e sostegno alla realizzazione degli investimenti.

Attraverso la Legge Regionale 5 dicembre 2008, n. 31 “Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale”, Regione Lombardia assicura alle imprese agricole ubicate nei comuni montani un *voucher* da impiegare per servizi di assistenza tecnica, supporto tecnico specialistico, gestione aziendale, nonché per investimenti strutturali e dotazioni tecniche aziendali.

La competenza in materia di difesa del suolo è principalmente riservata allo Stato, tuttavia le regioni sono coinvolte appieno nella difesa del suolo in quanto sub-materia di tale settore è quella del governo del territorio, che è invece materia concorrente regolata nel dettaglio a livello regionale (Germanò, 2015).

Pur non trovando specifiche applicazioni ai territori montani, la Legge regionale per il governo del territorio (Legge regionale 11 marzo 2005, n. 12) sostenendo la salvaguardia dei territori a maggiore rischio idraulico, geomorfologico e valanghivo ha di fatto supportato le politiche a tutela del territorio e dell’ambiente montano.

È invece materia esclusiva delle Regioni il vincolo idrogeologico introdotto dal r.d.l. 3267/1923 e generalmente ricompreso nel settore delle foreste. Su questo aspetto la Regione interviene con i finanziamenti dell’art. 26 della Legge Regionale 5 dicembre 2008, n. 31 e la misura 226 del PSR; tali finanziamenti sono però accorpati con quelli di sistemazione idraulico-forestale previsti dall’art. 25 della l.r. 31/2008 e dalla medesima misura 226 del PSR.

Regione Lombardia si è anche dotata di un "Programma triennale di interventi prioritari di manutenzione dei corsi d’acqua e di difesa del suolo nei bacini lombardi", per il finanziamento di interventi di manutenzione delle opere lungo i corsi d’acqua di competenza regionale ed opere di difesa del suolo lungo i versanti, finanziato con fondi regionali e con riprogrammazione di fondi statali. Sul territorio montano poi nel periodo 2007-2014 sono ricadute le risorse provenienti dai fondi stanziati per le emergenze attraverso le Ordinanze Decreto Presidente Consiglio dei Ministri (ODPCM) e dalla regione stessa in occasione delle dichiarazioni di stato di emergenza.

L’attenzione verso i territori montani è evidenziata inoltre dall’articolo 2 della Legge Regionale 30 novembre 1982, n. 66: nell’assegnazione dei contributi per la formazione di strumenti urbanistici generali, sono privilegiate le comunità montane e i comuni montani (inferiori a 5.000 abitanti), fino ad un massimo del 20% delle risorse disponibili.

All’interno della Legge Regionale 4 aprile 2012, n. 6, che disciplina il settore dei trasporti in Lombardia, sono presenti particolari norme che regolano servizi impianti a fune e in generale sugli impianti di risalita. La predetta legge regionale assegna alle comunità montane le funzioni e i compiti che riguardano il rispettivo territorio relativamente a impianti a fune aventi finalità turistico - ricreative e relative infrastrutture di interscambio e quindi obbliga la Regione Lombardia ad erogare le risorse finanziarie necessarie per l’esercizio delle funzioni di rispettiva competenza.

Pur non riconoscendo specifici provvedimenti per le imprese situate in territori montani, Regione Lombardia ha sviluppato una serie di interventi per sostenere i livelli di competitività delle diverse realtà imprenditoriali e promuovere il riequilibrio territoriale della struttura industriale regionale.

La Legge Regionale 16 dicembre 1996, n. 35, in particolare ha previsto particolari interventi rivolti a sviluppare le strutture di servizio alle piccole e medie imprese (PMI), promuovere l’innovazione, la ricerca e l’internazionalizzazione nelle PMI, incentivare la realizzazione dello sportello unico per le imprese ed agevolare l’accesso al credito da parte delle PMI.

La Regione ha promosso lo sviluppo delle imprese artigiane, molto diffuse nel territorio montano, attraverso la Legge Regionale 16 dicembre 1996, n. 34, che prevede agevolazioni di accesso al credito, e incentivi per l'introduzione di innovazioni tecnologiche, in particolare per la salvaguardia dell'ambiente e della sicurezza del lavoro.

Il Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere (Legge Regionale 2 febbraio 2010, n. 6) prevede espressamente tra le sue finalità *“salvaguardare e favorire la rete distributiva delle zone montane e rurali attraverso la creazione di servizi commerciali, anche polifunzionali, al fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione del tessuto commerciale”*, per raggiungere questa finalità sono previste particolari agevolazioni, ad esempio semplificazioni per il commercio su aree pubbliche o per l'introduzione di nuovi impianti di distribuzione carburanti.

All'interno della Legge Regionale 1 ottobre 2015, n. 27 che ha sostituito *de facto* il Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, si trovano specifici interventi per i territori montani. In *primis* alla provincia di Sondrio, in considerazione delle sue caratteristiche territoriali montane, è stata demandata la gestione per specifici interventi per lo sviluppo della filiera del turismo e dell'attrattività territoriale. Regione Lombardia ha previsto inoltre particolari agevolazioni finanziarie per le strutture ricettive del territorio montano, per la costruzione e la manutenzione di rifugi, il supporto alle attività logistiche necessarie per l'esecuzione di trasporti in quota o finalizzati al rifornimento delle strutture alpinistiche, alle iniziative volte ad ampliare il periodo di apertura dei rifugi e gli interventi di tracciatura o di straordinaria manutenzione dei sentieri.

La Legge Regionale 1 ottobre 2014, n. 26 reca disposizioni in materia di attività motorie e sportive in montagna, riconoscendone la funzione sociale, oltre che essere fattore di prevenzione e di tutela della salute. Tra i principali strumenti di intervento previsti dalla normativa regionale si sottolineano: il sostegno alla realizzazione di progetti in ambito sportivo e di manifestazioni sportive, il supporto alle famiglie per i costi correlati all'esercizio di attività sportive, la facilitazione nell'accesso al credito degli operatori del settore, il sostegno al rifacimento o potenziamento degli impianti di risalita e la valorizzazione di rifugi, bivacchi e sentieri. La predetta legge inoltre disciplina l'esercizio delle professioni della montagna.

All'interno dei finanziamenti concessi dall'Unione europea gestiti direttamente da Regione, sono due i programmi che interessano direttamente le aree montane lombarde: il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia - Svizzera, finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e il Programma di Sviluppo Rurale (PSR), finanziato dal Fondo Europeo Agricolo di Sviluppo Rurale (FEASR).

Il Programma di Cooperazione Transfrontaliera Italia - Svizzera ha visto come zone ammissibili al programma diverse province lombarde montane (Como, Lecco, Sondrio e Varese), le altre sono state ammesse a partecipare come zone adiacenti (Bergamo, Brescia e Pavia). In particolare per i territori montani, la prima priorità ha permesso lo sviluppo di progetti per la gestione congiunta dei rischi naturali ed ambientali, la salvaguardia e la valorizzazione congiunta delle risorse ambientali, l'integrazione del comparto agroforestale e la promozione dell'innovazione e della sperimentazione congiunta in tale settore. La priorità della competitività invece ha incentivato lo sviluppo di un'economia di sistema basata sull'innovazione e sull'integrazione delle risorse turistiche e delle reti e servizi di trasporto nelle aree transfrontaliere. La priorità *“qualità della vita”* infine ha incrementato la qualità della vita nell'area rafforzando i processi di cooperazione in ambito sociale e istituzionale e valorizzando il patrimonio culturale.

Il Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2007-2013 della Regione Lombardia è lo strumento che ha messo a disposizione di diverse imprese agricole e agroindustriali situate in territori montani, una serie di misure a sostegno degli investimenti. All'interno dei singoli assi del FEASR-PSR sono stati individuati specifici fabbisogni delle aree montane e sono state sviluppate delle risposte specifiche.

All'interno dell'Asse 1 sono state studiate misure atte allo sviluppo delle infrastrutture per il miglioramento della competitività delle aziende che operano in montagna tramite la realizzazione e manutenzione di opere di servizio e la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale. All'interno dell'asse le misure 121, 122, 125b e 132 fanno esplicitamente riferimento alle aree rurali montane, sia per quanto

riguarda condizioni finanziarie differenti (misura 121), sia per zone di applicazione (esclusiva misura 122, o zona prioritaria misura 132), sia per eleggibilità dei beneficiari (misura 125b).

L'Asse 2 si occupa prioritariamente del miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale con particolare attenzione alla salvaguardia dell'agricoltura nelle aree svantaggiate di montagna che si realizza tramite le indennità compensative (misura 211). Anche in questo caso, oltre alla misura specifica studiata per il territorio montano, vengono studiate specifiche priorità e condizioni di favore da adottarsi nelle disposizioni attuative delle altre misure.

Attraverso l'Asse 3 si sostiene lo sviluppo integrato e multifunzionale delle attività agricole nelle zone rurali e in ritardo di sviluppo tramite la diversificazione in attività non agricole, il sostegno alla creazione e allo sviluppo delle imprese, la tutela e riqualificazione del patrimonio rurale, l'attuazione delle strategie di sviluppo locale, lo sviluppo del turismo rurale e delle piccole attività imprenditoriali collegabili. All'interno dell'asse le misure 311b, 312 e 323c fanno esplicitamente riferimento alle aree rurali montane: la 311b favorisce Investimenti per la realizzazione nelle aziende di impianti fino ad 1 MW elettrico, l'acquisto di attrezzatura e macchine ed attività funzionali alla gestione di impianti per la produzione e la vendita di energia a favore di utenze locali; la 312 favorisce le aree svantaggiate di montagna attraverso una percentuale più alta di finanziamento e la 323c è direttamente incentrata sulla creazione di nuova e stabile occupazione attraverso la salvaguardia e valorizzazione degli alpeggi.

Anche tramite l'Asse 4 del POR-FESR vengono finanziati progetti e interventi relativi all'incremento della competitività dei territori (comprese le zone rurali), introducendo fattori di innovazione capaci di incrementare il grado di qualità (anche ambientale) e quindi di attrattività delle risorse naturali e culturali nell'ottica del turismo sostenibile. Gli interventi di riqualificazione ambientale sono funzionali alla fruizione turistica, al miglioramento della qualità della vita dei residenti e all'accrescimento dei valori di naturalità diffusa anche in ambito urbano e periurbano, per quanto riguarda le aree eleggibili al finanziamento.

5. Le risorse di Regione Lombardia a favore della montagna

Con l'intento di definire un quadro complessivo delle risorse destinate alla montagna, questo lavoro riporta l'analisi complessiva dei pagamenti erogati da Regione Lombardia a soggetti pubblici e privati con sede legale nei comuni lombardi montani nel periodo 2007-2014. Per quantificare l'entità della spesa regionale destinata ai territori montani sono stati adottati alcuni criteri:

- la dimensione finanziaria complessiva presa in analisi coincide con la spesa pubblica totale, espressa come entità dei pagamenti, in conto competenza e conto residui, al netto delle partite di giro e dei pagamenti per conto terzi, effettuati ai beneficiari direttamente da Regione Lombardia;
- la delimitazione del territorio di riferimento è stato fatto coincidere con il territorio delle 23 zone omogenee lombarde, così come individuate dalla Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19;
- la definizione di beneficiario è stata fatta coincidere convenzionalmente con la persona fisica e giuridica destinataria del pagamento, indipendentemente dal fatto che fosse o meno il beneficiario effettivo della misura di intervento;
- per la localizzazione delle spese si è fatto riferimento alla residenza del beneficiario, così come riportata nei mandati di pagamento di Regione Lombardia;

L'analisi della spesa potrebbe sovrastimare o sottostimare l'entità effettiva delle risorse destinate ai territori montani. Infatti da una parte i beneficiari effettivi degli interventi, principalmente persone fisiche e imprese, potrebbero non coincidere con i destinatari effettivi degli interventi regionali a favore dello sviluppo delle aree montane, dall'altra alcuni beneficiari di politiche per la montagna potrebbero avere residenza in

zone non montane (ad esempio nei comuni capoluogo di Sondrio e Varese) e quindi non essere considerati nell'analisi⁴.

5.1. I pagamenti di Regione Lombardia nei territori montani

Il volume finanziario complessivo dei pagamenti di Regione Lombardia ammonta a circa 212,6 miliardi di euro per l'intero periodo 2007-2014. La quota ricadente nei territori montani è stata stimata in 2,4 miliardi, pari quindi all' 1,12% del totale. Come si osserva dalla tabella 2, questa quota è rimasta pressoché costante in tutto il periodo analizzato, con un massimo toccato nel 2007 (1,48%) e un minimo nel 2013 (0,79%).

Il dato sulla spesa regionale appare ridimensionato rispetto all'incidenza della popolazione e della superficie montana: a fronte di una popolazione che rappresenta l'11% del totale regionale e una superficie pari a più del 20% della regione. Occorre ricordare che dai dati dei pagamenti è esclusa per gran parte dei territori montani la quota parte di spesa sanitaria che viene destinata amministrativamente agli enti e alle aziende del Sistema Sanitario Regionale⁵.

Come mostra l'ultima colonna della tabella 2, anche escludendo la componente socio sanitaria della spesa, che rappresenta circa il 60% delle spese del bilancio regionale, la quota destinata alla montagna non varia significativamente.

Tabella 2 – Volume complessivo dei pagamenti di Regione Lombardia, 2007-2014 (milioni di euro).

<i>Esercizio di riferimento</i>	<i>Pagamenti totali</i>	<i>Pagamenti in territori montani</i>	<i>Incidenza % area montana su totale</i>	<i>Incidenza % area montana (al netto della spesa sanitaria)</i>
2007	22.733,95	337,61	1,48	3,20
2008	28.872,45	327,09	1,13	1,60
2009	28.135,93	327,36	1,16	1,44
2010	27.594,03	344,88	1,25	4,21
2011	30.589,30	291,90	0,95	1,51
2012	26.892,65	283,49	1,05	1,47
2013	29.111,68	231,51	0,79	0,83
2014	18.631,22	233,55	1,25	2,55
Totale	212.561,21	2.377,38	1,12	1,79

Fonte: elaborazione degli autori.

Tali dati si traducono in una dimensione di spesa *pro capite* destinata ai territori montani largamente inferiore a quella media regionale: la spesa in termini *pro capite* nel periodo considerato, nelle aree montane è pari a 237 euro, a fronte di una media di 3.142 euro *pro capite* per l'intera regione.

Può essere anche interessante rapportare i finanziamenti alla superficie territoriale, uno dei fattori che determina in misura significativa la distribuzione spaziale degli aiuti all'interno dello spazio montano regionale. In questo caso il contributo medio per chilometro quadrato è di 29.027 euro, ben al di sotto della media regionale (1.945.481 euro).

⁴ Tuttavia è possibile che solo parte di questa spesa sia effettivamente orientata a interventi per la montagna e non a semplici trasferimenti per politiche dove unica differenza è la residenza nei 520 comuni classificati come montani compresi nelle 23 zone omogenee.

⁵ La spesa sanitaria regionale che ricade direttamente sul territorio montano riguarda solamente i pagamenti a favore dell'Azienda Sanitaria Valle Camonica – Sebino. Non essendo classificati come comuni montani tutti i capoluoghi di Provincia, non rientra nella spesa a favore dei territori montani la spesa sanitaria a favore di tutti gli enti e le aziende del Sistema Sanitario Regionale nei comuni di Sondrio, Como, Varese e Lecco.

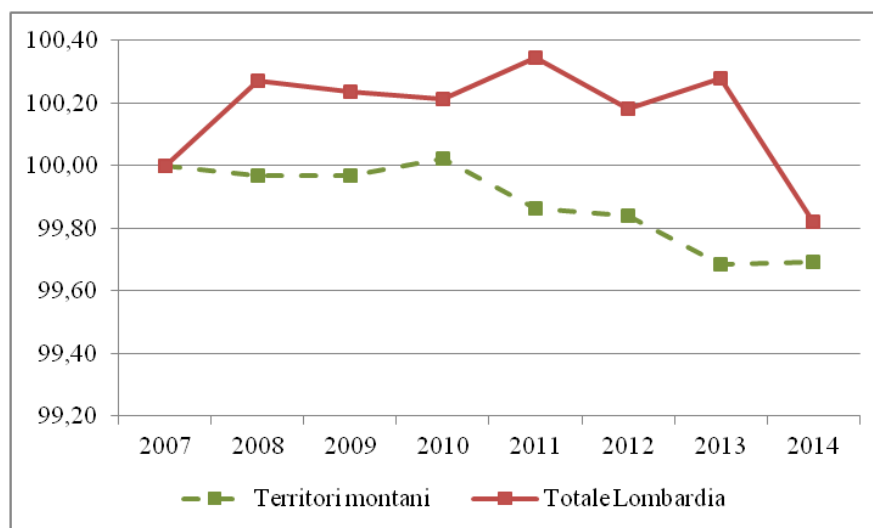
Tabella 3 – Pagamenti di Regione Lombardia per popolazione e superficie, per il periodo 2007-2014.

Esercizio di riferimento	Pagamenti totali pro capite	Pagamenti in territori montani pro capite	Pagamenti totali per km ²	Pagamenti in territori montani per km ²
2007	2.762	272	1.664.592	33.040
2008	3.480	262	2.114.057	32.007
2009	3.369	262	2.060.128	32.070
2010	3.281	275	2.020.450	33.778
2011	3.621	233	2.239.765	28.591
2012	3.150	225	1.969.094	27.769
2013	3.342	183	2.131.573	22.671
2014	2.131	185	1.364.188	22.850
Totale	3.142	237	1.945.481	29.097

Fonte: elaborazione degli autori.

I dati sulla spesa regionale sembrano confermare che l'attenzione al territorio montano è marginale in rapporto al resto del territorio: non trova quindi conferma l'ipotesi di un territorio montano sussidiato grazie alla spesa pubblica. Piuttosto i dati dei mandati di pagamento, al netto dei *caveat* di cui sopra, evidenziano che la spesa regionale è indirizzata prevalentemente sulle aree meno fragili del territorio regionale, in virtù della concentrazione nelle stesse delle sedi amministrative di ospedali e aziende sanitarie che spiegano la maggior parte dei pagamenti del bilancio regionale. Anche considerando il trend della spesa, si evince che l'attenzione per i territori montani ha subito una graduale erosione nel tempo. Da un'analisi preliminare dei dati di spesa di Regione Lombardia si nota come i flussi di spesa destinati ai territori montani abbiano subito una costante diminuzione a partire dagli anni 2010, mentre la spesa sul territorio regionale ha subito un graduale incremento fino al 2013 per poi decrescere bruscamente al 2014, scendendo sotto i livelli del 2007.

Figura 3 – Dinamica dei pagamenti di Regione Lombardia, periodo 2007-2014.



Fonte: elaborazione degli autori.

4.2 La distribuzione territoriale dei pagamenti all'interno dei territori montani

Nella pagine che seguono l'analisi si concentra sugli interventi che rientrano tra quelle politiche che valorizzano la montagna quale fattore differenziale depurando quindi la spesa regionale dai pagamenti che fanno riferimento a politiche generaliste rivolte alla generalità dei cittadini, delle pubbliche amministrazioni

e delle imprese del territorio lombardo, che non sono riferiti a interventi specificamente rivolti al fattore montanità. Dall'analisi sono state perciò esclusi tutti quei pagamenti riguardanti settori/obiettivi che non hanno una diretta attinenza con la peculiarità e la caratteristica del territorio montano quali ad esempio gli interventi per la tutela della salute⁶, l'istruzione le politiche sociali etc.

Le priorità individuate corrispondono a quelle previste dalla legislazione regionale e dai principali obiettivi dei programmi comunitari, precedentemente analizzati.

Nei finanziamenti per la tutela e assetto del territorio e dell'ambiente, un'ampia parte proviene dagli interventi a seguito di calamità naturali o a seguito di interventi per la manutenzione idrogeologica del territorio legati al governo del territorio (l.r. 12/2005), all'interno della spesa a favore della competitività del sistema imprenditoriale si trovano gli interventi di incentivazione per le PMI e per le imprese artigiane previste dalla leggi regionali n. 34/1996, n. 35/1996 n. 6/2010. Le risorse finanziarie disciplinate dal testo unico delle leggi regionali in materia di trasporti (l.r. 11/2009), ricadono direttamente nella priorità dell'accessibilità delle zone montane. I finanziamenti per il miglioramento dell'assetto istituzionale sono composti principalmente per il trasferimento per il funzionamento alle comunità montane (l.r. 6/2002 e successive modifiche) e ai piccoli comuni montani per la gestione associata dei servizi (l.r. 11/2004). Per lo sviluppo e valorizzazione del turismo invece sono messe a disposizione le risorse della l.r. 27/2015 (ex l.r.15/2007). I finanziamenti per sostenere l'agricoltura e sviluppo rurale provengono principalmente dalle varie misure del PSR e dalla legge 31/2008. Le risorse della legge n. 26/2014 rientrano invece sotto la priorità "politiche giovanili, sport e attività culturali". I fondi messi a disposizione della legge n. 25/2007 "Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani" e del programma INTERREG 2007-2013 ricadono su diverse priorità, essendo trasversali.

L'analisi è riferita alla distribuzione della spesa per comunità montane. L'obiettivo è evidenziare l'esistenza di modelli di sviluppo diversi tra le comunità montane della Lombardia e di specifiche vocazioni che potrebbero richiedere un *mix* di interventi differenziato.

Tabella 4 - Classificazione dei pagamenti in territorio montano, in base alla priorità delle politiche regionali, per il periodo 2007-2014 (milioni di euro).

<i>Priorità</i>	<i>Spesa pubblica in area montana</i>	<i>Incidenza %</i>
Tutela e assetto del territorio e dell'ambiente	582,12	59,47
Competitività sistema imprenditoriale	98,80	10,09
Accessibilità	90,41	9,24
Assetto istituzionale	74,26	7,59
Sviluppo e valorizzazione del turismo	49,36	5,04
Agricoltura e sviluppo rurale	47,03	4,80
Politiche giovanili, sport e attività culturali	31,37	3,20
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	5,48	0,56
Totale	978,83	

Fonte: elaborazione degli autori.

Come si evidenzia dalla tabella 4, rispetto all'entità della spesa per i territori montani, l'aggregato complessivo riferibile alle politiche distintive rappresenta circa il 41% di tutta la spesa destinata ai territori montani.

⁶ Recentemente Regione Lombardia ha introdotto meccanismi correttivi per la perequazione delle risorse nella programmazione sanitaria destinate ai territori montani.

L'elemento di maggiore spicco è la prevalenza delle risorse destinate a interventi per la tutela e assetto del territorio e dell'ambiente che, con più di 582 milioni di euro, totalizzano il 59% dei pagamenti riclassificati. Tale dato non stupisce soprattutto alla luce dei numerosi interventi a seguito di calamità naturali o di messa in sicurezza che hanno interessato i territori montani della Lombardia. Uno degli aspetti prevalenti della politica regionale per la montagna è infatti la preservazione e il contrasto all'abbandono del territorio inteso come bene pubblico, la cui perdita di funzionalità mette a rischio non solo le popolazioni montane, ma anche le popolazioni di valle.

Al secondo posto in termini di entità dei pagamenti si trovano i pagamenti per interventi a sostegno delle imprese, con quasi 99 milioni di euro, pari al 10% delle risorse regionali riclassificate, all'interno di queste risorse sono presenti i fondi per il sostegno del commercio e dell'artigianato locale. Al terzo posto si trovano i pagamenti a favore dell'accessibilità dei territori, in particolare i trasferimenti per il trasporto pubblico locale, con 90 milioni di euro, pari al 9% dei mandati dei pagamenti.

I mandati a favore della riorganizzazione istituzionale dei territori montani, quali i trasferimenti per le Comunità Montane e i contributi per la gestione associata di servizi da parte dei comuni, sono stati pari a 74 milioni, pari a quasi l'8% delle risorse regionali.

Il supporto al settore turistico, nel periodo considerato, ha attivato 49 milioni di euro di risorse pubbliche, equivalenti al 5%.

I pagamenti che interessano le attività connesse all'agricoltura e allo sviluppo rurale, grazie soprattutto alle risorse messe a disposizione dal Piano di Sviluppo Rurale (PSR), sono stati pari a 47 milioni di euro (5%).

Infine completano il quadro dei pagamenti di Regione Lombardia i finanziamenti delle politiche giovanili, sport e attività culturali (31 milioni di euro) e le risorse riguardanti il settore dell'energia e della diversificazione delle fonti energetiche (5 milioni di euro).

Nel complesso quindi la spesa sui territori montani della Lombardia sembra essere orientata innanzitutto alla preservazione della montagna come risorsa ambientale, paesistica e naturale, la cui tutela è essenziale e strumentale anche per la crescita e il radicamento delle attività che generano valore economico.

L'intensità di spesa nei diversi territori montani risulta essere disomogenea e raggiunge l'apice nella poco popolata Valle di Scalve con 498 euro, superiore di molto rispetto alla media anche in Alta Valtellina (300 euro), nell'Oltrepò Pavese (218 euro), nella Valle Brembana (203 euro). Invece su altri territori montani i pagamenti *pro capite* sono significativamente inferiori alla media regionale: Triangolo Lariano (47 euro), Piambello (37 euro), Valle Imagna (37 euro) e Valle Trompia (37 euro).

Tabella 5 - Distribuzione dei pagamenti nei territori montani lombardi, per il periodo 2007-2014 (in milioni di euro).

<i>Zona omogenea</i>	<i>Pagamenti riclassificati</i>	<i>% per zona omogenea</i>	<i>Pagamenti pro capite</i>
Valle Camonica	133,43	13,63	179,54
Laghi Bergamaschi	76,38	7,80	98,98
Valle Brembana	70,15	7,17	203,29
Alta Valtellina	58,88	6,02	300,01
Valle Seriana	58,84	6,01	53,27
Valtellina di Morbegno	56,31	5,75	151,89
Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	51,39	5,25	192,66
Lario Orientale - Valle San Martino	50,60	5,17	58,8
Valli del Lario e del Ceresio	38,90	3,97	130,78
Valle Sabbia	38,67	3,95	73,69
Valtellina di Tirano	36,05	3,68	155,41
Valli del Verbano	36,03	3,68	58,15
Valchiavenna	33,98	3,47	172,39

Valle Trompia	32,86	3,36	36,53
Alto Garda Bresciano	31,52	3,22	135,97
Oltrepò Pavese	29,97	3,06	218,83
Triangolo Lariano	28,41	2,90	47,23
Valtellina di Sondrio	27,27	2,79	97,5
Sebino Bresciano	23,03	2,35	79,51
Piambello	20,5	2,09	36,82
Lario Intelvese	19,57	2,00	85,55
Scalve	17,3	1,77	498,39
Valle Imagna	8,78	0,90	36,79
Media territori montani	978,83		134,87

Fonte: elaborazione degli autori.

In particolare nei territori più “fragili” (Lario Intelvese, Valli del Verbano, Valle Sabbia, Lario Orientale), caratterizzati dai fenomeni dello spopolamento e dell’abbandono, la spesa *pro capite* regionale, nel periodo di analisi, sia in media inferiore rispetto alla media dei territori montani. Viceversa le zone montane più “performanti” come l’Alta Valtellina, la Valtellina di Morbegno, l’Alto Garda Bresciano hanno registrato una spesa *pro capite* superiore alla media. Fa eccezione da questo punto di vista la zona dell’Oltrepò Pavese, zona caratterizzata da un marcato fenomeno di spopolamento che riesce comunque ad attirare interventi regionali sul proprio territorio.

Tali evidenze sembrano smentire l’ipotesi che le risorse per i territori montani siano destinati a fini perequativi o meramente compensativi. Viceversa le risorse delle politiche regionali sembrano prendere la direzione dei territori montani che dimostrano più capacità propositiva e sono in grado attivare più risorse.

Andando ad analizzare la distribuzione della spesa regionale tra le diverse priorità di intervento per territorio montano (tabella 6), si evince l’esistenza di modelli di allocazione delle risorse per priorità che variano anche significativamente tra le diverse comunità montane della Lombardia. In parte l’allocazione delle risorse tra obiettivi sembra riflettere la vocazione di alcune zone montane della Lombardia verso modelli di sviluppo differenziati, in parte denota come le priorità di tipo produttivo (turismo, agricoltura, etc) legate alla produzione dei redditi rappresentino per tutte le zone omogenee della Lombardia una parte minoritaria della spesa delle politiche regionali.

In particolare emerge come in alcuni territori considerati tra i più fragili, come il Lario Orientale - Valle San Martino, Lario Intelvese, Valli del Verbano e Oltrepò pavese, la maggior parte della spesa è stata allocata per la tutela del territorio e dell’ambiente, spesa prevalentemente di compensativo e nella logica dell’indennizzo.

Nella zona omogenea del Triangolo Lariano, territorio con preoccupanti trend sia demografici che economici, si osserva che la quota di spesa relativa ad ambiti produttivi come la competitività sistema imprenditoriale (22%) e l’agricoltura e sviluppo rurale (12%) è superiore alla media dei territori montani. L’allocazione dei pagamenti tra obiettivi sembrerebbe indicare come il territorio non sia orientato a una logica difensiva e attendista come altre comunità montane ma provi a percorrere strategie di sviluppo.

La spesa per la valorizzazione del turismo è maggiormente concentrata nelle zone montane “più performanti”, nell’Alta Valtellina con una quota superiore che supera il 30%, nel Sebino Bresciano con il 22% e nell’Alto Garda Bresciano con il 10%.

Tra i territori montani con una quota rilevante di spesa relativa ad ambiti produttivi si distinguono i territori con performance demografiche e economiche nella media delle zone omogenee, come ad esempio la Valle Brembana, con una quota per la competitività sistema imprenditoriale del 20%, la Valle Camonica e la Valsassina, Valvarrone, Val d’Esino e Riviera con rispettivamente il 28% e il 33% della spesa concentrata in competitività sistema imprenditoriale e accessibilità.

Tabella 6 - Pagamenti di Regione Lombardia per territori e per priorità, periodo di riferimento 2007-2014 (valori in percentuale).

<i>Zona omogenea</i>	<i>Territorio ambiente</i>	<i>Competitività</i>	<i>Accessi bilità</i>	<i>Assetto istituzionale</i>	<i>Agricoltura</i>	<i>Turismo</i>	<i>Altre^a</i>
Lario Orientale - Valle San Martino	84	6	2	4	2	1	2
Piambello	75	8	1	7	4	3	2
Valtellina di Morbegno	73	7	1	4	7	4	3
Valle Seriana	69	7	5	7	5	2	4
Valtellina di Sondrio	77	4	4	9	0	2	5
Valle Imagna	67	5	0	14	3	6	4
Lario Intelvese	63	4	3	14	4	7	5
Valtellina di Tirano	60	9	4	11	9	3	5
Valchiavenna	76	3	4	7	7	2	2
Oltrepo Pavese	75	4	0	9	10	1	0
Alto Garda Bresciano	73	10	1	2	4	10	2
Alta Valtellina	52	6	3	2	4	30	3
Sebino Bresciano	50	6	9	5	6	22	2
Valli del Verbano	72	3	9	9	4	2	2
Laghi Bergamaschi	29	7	54	4	3	1	1
Valli del Lario e del Ceresio	63	14	2	6	5	5	4
Valle Trompia	54	15	6	9	7	5	3
Scalve	61	5	10	5	3	12	3
Valle Sabbia	57	10	2	20	6	1	3
Valle Brembana	57	20	2	12	3	1	5
Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	53	14	19	5	3	2	3
Valle Camonica	49	16	12	8	4	4	7
Triangolo Lariano	45	22	2	11	12	2	7
Media territori montani	54	12	11	8	5	7	4

Fonte: elaborazione degli autori.

L'analisi dei dati sugli interventi per zone omogenee sembra evidenziare l'esistenza di una differenziazione piuttosto marcata non solo nelle condizioni di contesto, ma anche nella capacità dei singoli territori montani di avvalersi delle opportunità offerte dalla legislazione regionale.

La classificazione proposta non esaurisce la complessità della lettura dell'intervento regionale a favore dei territori montani. Piuttosto, grazie all'analisi delle risorse effettivamente spese dal governo regionale nei territori montani, è possibile evidenziare l'esistenza di policy mix differenziati per le aree montane che in parte rispecchiano le vocazioni dei territori (turistico, agricolo, produttivo) in parte probabilmente anche il relativo isolamento dalle aree urbane o di valle e in parte la diversa capacità progettuale e attrattiva dei territori stessi⁷.

^a Politiche giovanili, sport e attività culturali ed energia e diversificazione delle fonti energetiche.

⁷ Tale capacità di progettare percorsi di sviluppo è fondamentale per accedere ai vantaggi offerti dalla strategia per le aree interne, come dimostra ad esempio il caso della Alta Valtellina

6. Conclusioni

Il lavoro presenta alcuni elementi di originalità: innanzitutto presenta un'analisi placed based delle spese di Regione Lombardia per i territori montani adottando un approccio integrato e basato sull'analisi dei mandati di pagamento estratti dal bilancio regionale, in secondo luogo, a partire dalla sollecitazione sullo sviluppo delle strategie per le aree interne, intende offrire un contributo sull'opportunità di orientare le politiche per le terre alte allo sviluppo e alla valorizzazione delle proprie specificità.

L'analisi delle comunità montane proposta in questo lavoro che attinge allo studio di valutazione unitaria condotto sui programmi regionali ha evidenziato come esistano situazioni molto differenziate all'interno della montagna lombarda e che nella maggior parte dei casi le aree più fragili ovvero quelle a rischio di spopolamento e marginalizzazione economica e sociale non sono le maggiori beneficiarie della spesa regionale. Del resto le politiche per la montagna pur avendo anche un connotato perequativo, o almeno compensativo, rappresentano un laboratorio originale per le politiche pubbliche. Da una parte condividono con tutte le politiche regionali il peso dei tagli dei trasferimenti dallo Stato, dall'altro devono fare i conti con lo "scatto d'orgoglio" delle comunità di montagna e con la fine della stagione della logica compensativa che ne aveva permeato la genesi.

Con la strategia delle aree interne le comunità montane in Lombardia sono chiamate a scommettere sulla propria capacità progettuale e sulla coesione interna, oltre che a puntare su interventi di sviluppo integrati. Nel contempo è richiesto anche una rivisitazione degli strumenti di intervento di Regione Lombardia per i territori montani. In prima battuta per ridurre il divario di trattamento con le zone di pianura (particolarmente evidente soprattutto sui dati di spesa per kilometro quadrato). In secondo luogo per orientare gli interventi alla valorizzazione del modello di sviluppo delle terre alte ad una maggiore valorizzazione delle proprie specificità.

7. Bibliografia

- Busatta (2010), *Vivere in quota*, disponibile su http://www.mauriziobusatta.it/wp-content/uploads/2011/08/In-Quota_pp_singole_ok.pdf
- Cannata G., Folloni G., Gorla G. (2007), *Lavorare e vivere in montagna. Svantaggi strutturali e costi aggiuntivi*, Bologna, Bononia University Press
- Cerea G., Marcantoni M. (2016), (a cura di) *La montagna perduta, come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano, Franco Angeli Editore.
- Dematteis (2013), *Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, Territorio, 66, 9 pp 7-15.
- Éupolis Lombardia (2015), *Piano Unitario di valutazione Sviluppo della montagna*. Rapporto di ricerca.
- Ferlaino e Rota (2013), *La montagna italiana: confini, identità e politiche*, in AISRE, collana Scienze regionali, 2013.
- Fondazione montagna Italia (2015), *Rapporto Montagna Italia*, rapporto di ricerca.
- Germanò (2015), *Commento al Codice dell'ambiente*, Torino, Giappichelli Editore.
- Giorgi A. (2014), *Il "problema" della montagna nell'area alpina*, in *Il Nord e la macroregione alpina*, P. Bassetti, G.A. Bellati, S.B. Galli, A. Giorgi, G. Pola, R. Ratti, L. Senn, L. Zanzi; [a cura di] S.B. Galli, G. Pola, Milano, Guerini e Associati.
- Istituto nazionale della Statistica e Istituto nazionale della Montagna (2007), *Atlante statistico della montagna italiana 2007*, Bologna, Bononia University Press.
- Nordregio (2004), *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries*, Final Report, Bruxelles
- Piazza, S. (2016), *Il Veneto e la montagna sul crinale tra istituzioni e territori*, Torino, Giappichelli Editore.
- Regione Lombardia (2012), *Relazione sugli interventi attuati nel triennio 2008 -2010 ai sensi della l.r. n. 25 del 15 ottobre 2007 - Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani*, comunicazione alla Giunta Regionale del 29 marzo 2012.
- Salsa (2016), *Il valore dell'autogoverno per le terre alte*, in *La montagna perduta, come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Milano, Franco Angeli Editore.

ABSTRACT

The paper proposes an analysis of regional policy interventions in mountain areas in Lombardy from 2007 to 2014. The focus of the work is to identify and quantify the resources allocated by regional government to mountain areas with the aim to derive some policy implications.

The logic behind regional interventions for mountain area is threefold: compensate for the natural handicaps, equalize as far as possible in the mountains living costs and enhance the distinctive elements of the mountain territory.

The paper presents some original elements: first of all presents a sort of placed based analysis of the Lombardy Regional expenditure for mountain areas by adopting an integrated approach based on an analysis of payment orders from the regional budget, secondly, it intends to contribute to the debate on adopting a more comprehensive approach in local development policies .