

I DIVERSI SENTIERI DI CRESCITA DELLA MONTAGNA LOMBARDA: QUALE RAPPORTO CON LE RISORSE E LE POLITICHE DI REGIONE LOMBARDIA?

Antonio DAL BIANCO¹, Riccardo SECOMANDI²

SOMMARIO

La montagna lombarda occupa una parte importante del territorio regionale (più del 43% della superficie), all'interno della quale vivono più di 1 milione e 250 mila cittadini. Negli anni recenti si è assistito a una crescente marginalizzazione del territorio montano rispetto alle aree metropolitane e alla fascia pedemontana. L'avvio della strategia delle aree interne punta a ridare slancio ai territori marginali inclusi quelli montani cercando di contrastare i fenomeni di depauperamento demografico e antropologico delle terre alte che peraltro non sono uniformemente distribuiti. L'esistenza di diversi modelli di sviluppo delle comunità montane è al centro di questo *paper* che intende verificare, applicando il modello della β -convergenza ai redditi, se i percorsi di sviluppo delle stesse si stanno diversificando. I risultati dell'analisi sembrano confermare l'ipotesi di partenza e sollevano ulteriori dubbi sull'efficacia perequativa delle politiche per i territori montani. L'adozione di strategie *placed based* di sviluppo locale, superando l'approccio fin qui seguito di interventi previsti nei PISL spesso disorganici e orientati a soddisfare logiche di intervento di breve periodo, potrebbe agevolare lo sviluppo delle terre alte.

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

² Università degli Studi di Parma e Università degli studi di Ferrara, via degli Adelardi 33, 44121, Ferrara, e-mail: riccardo.secomandi@unife.it

1. Introduzione

Nello studio della crescita economica e delle disparità nella distribuzione dei redditi a livello regionale o nazionale si fa spesso riferimento a due concetti fondamentali di convergenza. Un tipo di convergenza si verifica qualora economie meno sviluppate crescano più velocemente di quelle più sviluppate, riducendo la differenze nel tempo sui livelli di reddito, valore aggiunto o prodotto pro capite. Questo fenomeno fa riferimento al concetto di β -convergenza sviluppato in particolare da Mankiw (1992), Barro e Sala-I-Martin (1995). Un altro tipo di convergenza si verifica se la dispersione del reddito o del prodotto pro capite tra economie diverse diminuisce nel tempo; in questi casi si parla di σ -convergenza. La convergenza del primo tipo tende solitamente a generare quella del secondo tipo.

Le analisi sulla convergenza sono svolte solitamente per grandi unità a livello geografico. Negli ultimi anni infatti abbondano studi sulla convergenza delle economie delle regioni europee come in Peracchi e Meliciani (2001), Arbia e Paelinck (2003) e Arbia e Piras (2005). Numerosi sono anche gli approfondimenti fatti a livello di regioni italiane, come ad esempio in Paci e Pagliaru (1996), Terrasi (1999), Vamvakidis (2003), Maffezoli (2006) e Daniele (2009).

Esistono tuttavia diverse analisi sulla convergenza svolte a livello sub regionale. Tra i vari contributi a livello italiano si ricordano in particolare quelli di Bollino e Polinori (2007) che ricostruiscono i percorsi di crescita del valore aggiunto a livello comunale nella regione Umbria, e di Espa e Taufer (2015) che verificano la convergenza a livello di Sistemi Locali del Lavoro in Trentino Alto Adige e controllano la presenza di effetti spaziali.

La difficoltà principale di implementare questi studi risiede nella difficoltà di reperire i dati sul reddito, occupazione e valore aggiunto a livello di unità amministrativa sub regionale. Per approssimare il livello del reddito pro capite, nel nostro lavoro, sono stati utilizzati dati di fonte Agenzia delle Entrate e Istat a livello comunale. I dati sono stati successivamente aggregati nelle 23 zone omogenee montane che coincidono con i territori amministrati dalle Comunità montane lombarde, così come riorganizzate dalla legge regionale n.19 del 2008.

È stata poi riconosciuta la necessità di introdurre nell'analisi degli elementi che tengano conto di relazioni spaziali tra i territori montani. A tale proposito sono state costruite due matrici spaziali che contengono l'informazione sulla contiguità geografica e sulla distanza di queste zone montane.

Lo studio della convergenza delle economie montane lombarde consente di verificare indirettamente l'efficacia delle politiche regionali a favore dei territori marginali volte a ridurre il ritardo di sviluppo nei confronti delle aree di pianura e può essere uno strumento utile per comprendere se, nel tempo, si siano accresciute o meno le disparità tra aree montane.

Il presente lavoro è organizzato come segue: nella prima parte vengono presentati alcune statistiche della montagna lombarda, nella seconda vengono presentati i modelli econometrici utilizzati per le stime della β -convergenza (con e senza elementi spaziali), la terza parte approfondisce le risorse di Regione Lombardia a favore delle zone montane; infine nelle conclusioni vengono evidenziati o alcuni rilanci per le politiche regionali.

2. La montagna lombarda

Come nel contributo Dal Bianco e Secomandi (2016), si è scelto di utilizzare una definizione “amministrativa” di montagna³, riconoscendo nelle Comunità montane l’istituzione, oramai entrata stabilmente fra gli enti pubblici, che si è posta sia come protagonista attiva nelle politiche a favore della montagna sia come prima portatrice di interesse a livello sovra comunale (Osti e Struffi, 2000).

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 lombardo è organizzato in 23 zone omogenee, formate da 520 comuni corrispondenti al 34% dei comuni lombardi, distribuiti tra le province di Brescia, Bergamo, Como, Lecco, Pavia, Sondrio e Varese. Ad esclusione dell’enclave appenninica dell’Oltrepo 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.

Le diverse zone montane lombarde si distinguono per un diverso livello produttivo e dinamicità delle attività economiche, rinnovo e qualità del capitale umano, vocazioni e specializzazioni produttive, domanda di turismo.

Secondo l’Agenzia delle Entrate tra il 2007 e il 2015 il reddito medio dichiarato dai residenti nelle 23 zone montane lombarde è aumentato del +7,3%, al di poco superiore dell’aumento del reddito pro capite a livello regionale (+6,5%). Naturalmente si tratta di una crescita al lordo dell’indice dei prezzi al consumo che, tanto per fare una stima utilizzando il dato nazionale, nel medesimo periodo ha cumulato circa 9 punti percentuali, segno che, in linea di massima, i redditi sono aumentati meno di quanto sia cresciuto il costo della vita in quasi tutte le zone montane, oltre che in Lombardia.

Nel 2015 il reddito medio pro capite delle zone omogenee è stato di 12.044 euro annui contro i 13.957 euro medi delle zone non classificate come montane. Due tra le 23 zone presentano un reddito medio superiore a quello delle zone non montane: il Lario Orientale – Valle San Martino con 14.957 euro pro capite e il Triangolo Lariano con 14.205 euro. Netamente al di sotto della media delle zone montane i dati relativi al reddito pro capite della Valli del Lario e del Ceresio (8.768 euro), Valchiavenna (9.877 euro) e Piambello⁴ (8.217 euro).

In termini di variazioni nell’intervallo 2007-2015 vi sono due zone che hanno registrato una riduzione del reddito medio pro capite (Valsassina, Valvarrone, Val d’Esino (-2,27%) e Riviera Triangolo Lariano (-1,14%), laddove invece tutte altre le zone montane, in particolare quelle della Provincia di Sondrio, hanno evidenziato una crescita al di sopra della media (intorno al dieci per cento, comunque al di sotto dell’aumento del costo della vita).

Suddividendo la distribuzione dei redditi in quantili (tabella 1) è possibile osservare meglio la differenza tra i redditi pro capite delle diverse zone montane. Nel 2015 la differenza tra i redditi pro capite delle zone montane più povere (primo quartile) e quello delle zone montane più ricche (ultimo quartile) è pari a 3.732 euro. Inoltre la differenza con i territori non montani delle zone montane più arretrate risulta molto più ampia

³ Per la suddivisione dei comuni lombardi in base ad altre definizioni di montagna si rinvia a Èupolis Lombardia (2015).

⁴ Si osservi che queste zone montane siano tutte confinanti con la Svizzera e per questo i dati delle dichiarazioni fiscali possono risentire della tassazione all’estero dei redditi dei lavoratori frontalieri.

rispetto alle zone montane dell'ultimo quartile della distribuzione. Le zone montane più ad alto reddito, nei casi del Triangolo Lariano e della zona omogenea Lario Orientale - Valle San Martino hanno persino colmato nel 2015 il *gap* con i territori non montani.

Tabella 1 – Redditi pro capite delle zone omogenee e differenza con i territori non montani, anno 2015.

<i>Zone omogenea</i>	<i>Redditi pro capite</i>	<i>Quantile</i>	<i>Redditi pro capite [quantili]</i>	<i>Differenza con i territori non montani</i>	<i>Differenza con i territori non montani [quantili]</i>
Piambello	8.217	I	10.008	-5.740	-3.949
Valli del Lario e del Ceresio	8.768			-5.190	
Valchiavenna	9.877			-4.080	
Valli del Verbano	10.738			-3.219	
Valle Imagna	10.980			-2.977	
Valtellina di Morbegno	11.469			-2.488	
Scalve	11.598	II	11.943	-2.359	-2.014
Valle Camonica	11.806			-2.151	
Valle Sabbia	12.028			-1.929	
Lario Intelvese	12.036			-1.921	
Valle Brembana	12.056			-1.901	
Valtellina di Tirano	12.134			-1.823	
Valtellina di Sondrio	12.327	III	12.506	-1.630	-1.452
Laghi Bergamaschi	12.376			-1.581	
Alta Valtellina	12.434			-1.523	
Valle Seriana	12.534			-1.423	
Valle Trompia	12.856			-1.101	
Alto Garda Bresciano	13.061	IV	13.740	-896	-218
Oltrepo Pavese	13.318			-639	
Sebino Bresciano	13.380			-577	
Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e R.	13.517			-441	
Triangolo Lariano	14.205			247	
Lario Orientale - Valle San Martino	14.957			1.000	

Fonte: elaborazione degli autori su dati Agenzia delle Entrate.

Per l'analisi sulla convergenza dei territori montani si farà ricorso ai dati delle dichiarazioni fiscali dei redditi pubblicati dall'Agenzia delle Entrate a livello comunale⁵, utilizzate precedentemente nelle analisi descrittive. Si tratta di una *proxy* del livello del reddito in quanto le dichiarazioni riflettono il livello di *compliance* della popolazione. Inoltre catturano solo una parte del reddito generato dai territori: la parte del reddito delle persone fisiche, dal quale quindi sono esclusi i redditi delle società che vengono assoggettati a tassazione specifica.

3. I modelli econometrici per lo studio della β convergenza

1. 1. Il modello senza elementi spaziali

Considerando un intero periodo $[0,T]$, autori quali Mankiw et al. (1992), Barro e Sala-I-Martin (1995), suggeriscono di utilizzare il seguente modello di regressione per l'analisi della β -convergenza:

⁵ http://www1.finanze.gov.it/finanze2/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php

$$[1] \quad \ln\left(\frac{y_T}{y_0}\right) = \beta_0 + \beta_1 \ln(y_0) + \varepsilon$$

Dove β_0 è una costante legata al livello tecnologico esistente ed al reddito di equilibrio e β_1 è legata alla velocità di convergenza, ossia, $\beta_1 = -1(1 - e^{-bT})$, da cui:

$$[2] \quad b = -\frac{\ln(1 + \beta_1)}{T}$$

Il primo modello econometrico utilizzato per la stima della convergenza dei redditi pro capite delle zone montane, che deriva dalla precedente equazione (1) è quello suggerito da Taufer, Giuliani, Espa e Dickson (2016), ed è espresso secondo la seguente formulazione:

$$[3] \quad E(Y) = \beta_0 + \beta_1 X + \varepsilon$$

Dove:

$$E(Y) = \log\left(\frac{R_t^i}{R_{t_0}^i}\right)$$

$$X = \log(R_{t_0}^i)$$

R_t^i è la media dei redditi pro capite dichiarati al fine della dichiarazione IRPEF nell'anno d'imposta t (con $t = 2007, 2008 \dots 2015$) nei comuni della zona omogenea i (con $i = 1, 2 \dots 23$), $R_{t_0}^i$ è la media dei redditi dichiarati al fine della dichiarazione IRPEF nell'anno d'imposta 2007 (primo anno di riferimento dell'analisi) nei comuni della zona omogenea i . I valori dei redditi sono stati opportunamente deflazionati attraverso l'indice nazionale dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (Istat).

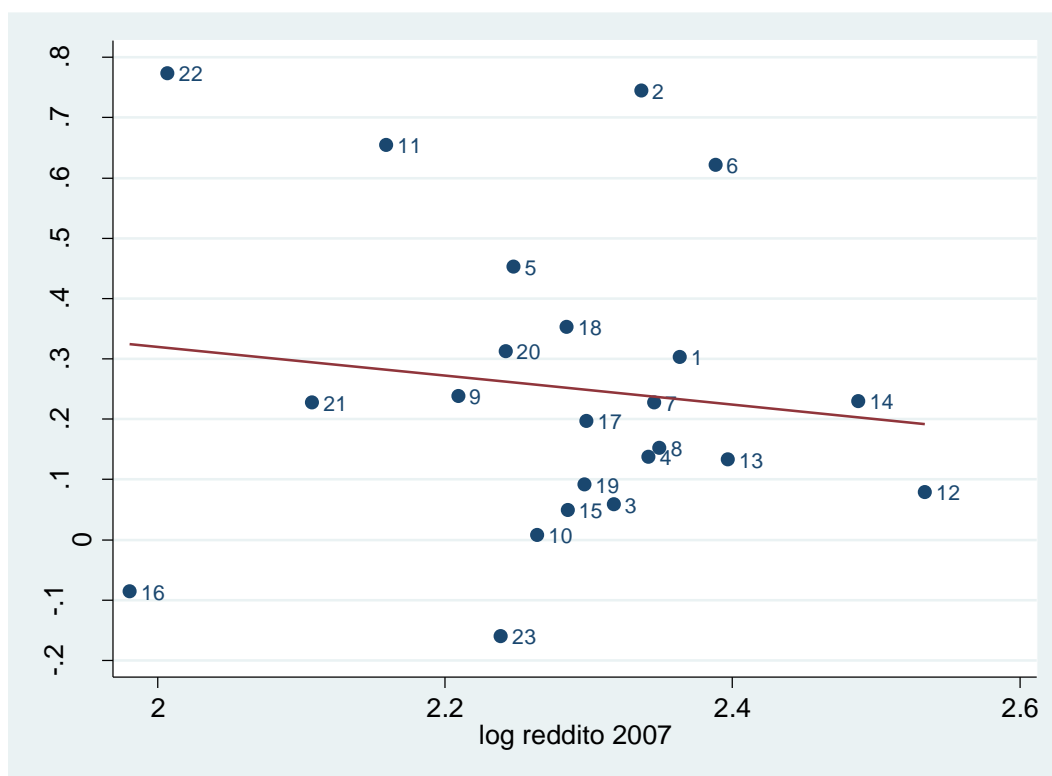
Ricordando che l'analisi di convergenza è condotta nel periodo 2007-2015, le stime OLS del modello (3) sono riportate nella tabella 2. Il coefficiente negativo della variabile indipendente X evidenzia l'esistenza di un processo di convergenza tra Comunità montane nel periodo considerato. Tuttavia il parametro non è significativo e il test F non accetta il modello come esplicativo del fenomeno.

Tabella 2 – Stime OLS del modello senza elementi spaziali.

	(3)
X	-0.023 (0.017)
Costante	1.099*** (0.039)
Osservazioni	207
R-quadro	0.009
Standard error tra parentesi	
*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$	

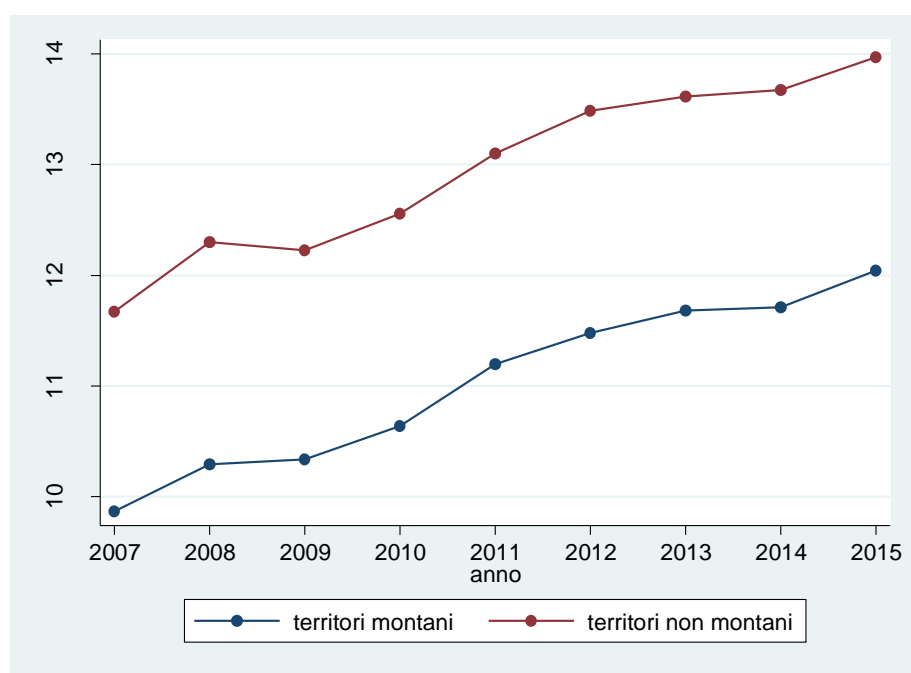
L'ipotesi di β convergenza può essere anche testata attraverso un grafico che mostri la correlazione parziale tra il tasso di crescita nel periodo analizzato e il livello iniziale della variabile di riferimento (Daniele, 2009). La figura 1 illustra i risultati ottenuti nel modello precedente. Si osserva una debole correlazione negativa tra il livello iniziale e il tasso di crescita del reddito pro capite per le 23 Comunità montane.

Figura 1 – Convergenza dei redditi pro capite dei territori montani lombardi, anno 2007-2015



Se i tassi di sviluppo dei territori montani lombardi non mostrano un processo di convergenza robusto, rimane invece significativo il ritardo nei confronti delle aree di pianura. In particolare nel periodo considerato si evidenzia un aumento del divario nel livello di reddito pro capite tra territori montani e non montani, che conferma la difficoltà delle terre alte di recuperare attrattività e al tempo stesso diventa un campanello di allarme per le politiche pubbliche territoriali che dovrebbero rallentare questa tendenza.

Figura 2 – Andamento dei redditi pro capite nei territori montani e non montani in Lombardia, periodo 2007-2015



2. 1. Il modello con elementi spaziali

Il secondo modello econometrico utilizzato per la stima della β convergenza dei territori montani lombardi, seguendo i suggerimenti di Taufer, Giuliani, Espa e Dickson (2016)⁶, è un *Spatial error model*⁷ (Sem) e tiene in considerazione la contiguità spaziale tra le n osservazioni attraverso una matrice di prossimità W , che indica le zone omogenee confinanti⁸:

$$[4] \quad E(Y) = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 WZ + \beta_3 AR + \varepsilon$$

Dove WZ è l'effetto spaziale riconducibile alle variabili indipendenti ed è ottenuto come il prodotto Wx , AR è l'effetto auto regressivo spaziale riconducibile alla variabile dipendente ed è ottenuto come prodotto di Wy , $W = [w_{ij}]$ è la matrice delle distanze tra le zone omogenee $i, j = 1, \dots, 23$, $w_{ij} = 1$ se zona omogenea i confina con la zona omogenea j , 0 se altrimenti.

Nella tabella 3 sono riportate le stime ottenute attraverso il metodo della Massima Verosimiglianza del modello (4). La tabella 3 mostra che l'effetto della β – convergenza è ancora non significativo con un cambiamento dei coefficienti minimo mentre l'effetto spaziale attraverso WZ è significativo.

Tabella 3 – Stime ML del modello con elementi spaziali (zone omogenee confinanti).

(4)	
X	-0.0253 (0.016)
Costante	1.103*** (0.036)
WZ	0.178*** (0.008)
AR	-1.710*** (0.518)
Osservazioni	207
R-quadro	0.084
Standard error tra parentesi	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Il terzo modello utilizzato è sempre un *Spatial error model (Sem)*, che però tiene in considerazione la contiguità spaziale tra le n osservazioni attraverso una matrice di distanze K , che indica le distanze tra le zone montane⁹:

$$[5] \quad E(Y) = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 KZ + \beta_3 AS + \varepsilon$$

Dove KZ è l'effetto spaziale riconducibile alle variabili indipendenti ed è ottenuto come il prodotto di Kx e AS è l'effetto auto regressivo spaziale riconducibile alla variabile dipendente ed è ottenuto come prodotto di Ky , $K = [k_{ij}]$ con $k_{ij} = \frac{d_{ij}}{\sum_{i=1}^n d_{ij}}$ è la matrice normalizzata delle distanze tra le zone omogenee montane

⁶ Per ottenere le stime dei modelli econometrici spaziali si sono seguite le procedure in Stata di Belotti, Hughes e Piano Mortari (2016).

⁷ Anselin (1988).

⁸ La matrice W viene riportata integralmente in appendice.

⁹ La matrice K viene riportata integralmente in appendice.

e d_{ij} è la distanza normalizzata tra i comuni dove è presente la sede amministrativa della Comunità montana di riferimento¹⁰.

Tabella 4 – Stime ML del modello con elementi spaziali (matrice delle distanze).

	(5)
X	-0.023 (0.016)
Costante	1.098*** (0.037)
KZ	0.841*** (0.037)
AS	-0.743** (0.384)
Osservazioni	207
R-quadro	0.084
Standard error tra parentesi	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Nella tabella 4 sono riportate le stime ottenute attraverso il metodo della Massima Verosimiglianza del modello (5). La tabella 4 mostra che l'effetto della β –convergenza è non significativo, mentre l'effetto spaziale attraverso KZ è significativo.

I risultati ottenuti dai due diversi modelli econometrici spaziali mostrano che la prossimità con zone che crescono più velocemente ha effetti positivi sulla crescita dei singoli territori montani.

Le aree montane lombarde pur nelle eterogeneità dei modelli di sviluppo non tendono, nel periodo di osservazione, a ridurre il livello di differenza dei redditi pro capite. Tale risultato potrebbe essere influenzato da diverse ragioni: i dati sulla dichiarazione dei redditi potrebbero cogliere solo la parte meno volatile del reddito dei territori delle aree montane; in particolare i redditi legati al lavoro dipendente e al settore primario. In seconda battuta la differenza del livello di reddito delle aree montane potrebbe essere legato alle relazioni che le aree montane intrattengono con le zone di pianura da cui dipende l'andamento di una parte dei redditi dei territori di montagna (lavoro pendolare etc.).

4. La spesa regionale e lo sviluppo dei territori montani

In questo paragrafo l'analisi si concentra sulla relazione tra la spesa pubblica regionale e la crescita dei territori montani lombardi. Il ruolo delle politiche pubbliche regionali potrebbe avere influito sui processi di sviluppo dei territori montani, risulta perciò di interesse indagare la relazione tra crescita del livello dei redditi e spesa regionale nei territori delle 23 zone omogenee montane.

Come *proxy* delle risorse destinate alla montagna si sono utilizzati pagamenti erogati da Regione Lombardia a soggetti pubblici e privati con sede legale nei comuni lombardi montani nel periodo 2007-2015, per particolari interventi. Sono stati presi in considerazione le politiche di Regione Lombardia che valorizzano la montagna quale fattore differenziale depurando quindi la spesa regionale dai pagamenti che fanno riferimento a politiche 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

¹⁰ L'elenco dei comuni sede delle Comunità montane lombarde è disponibile in appendice.

diretta attinenza con la peculiarità e la caratteristica del territorio montano quali ad esempio gli interventi per la tutela della salute, l'istruzione le politiche sociali etc.

L'intensità di spesa nei diversi territori montani risulta essere disomogenea e raggiunge l'apice nella poco popolata Valle di Scalve con 498 euro. I pagamenti pro capite nel periodo di osservazione risultano superiori rispetto alla media anche in Alta Valtellina (284 euro), nell'Oltrepo Pavese (209 euro), nella Valle Brembana (198 euro). Invece su altri territori montani i pagamenti pro capite sono significativamente inferiori alla media regionale: Triangolo Lariano (48 euro), Piambello (38 euro), Valle Imagna (39 euro) e Valle Trompia (37 euro) (Tabella 5). Nel periodo di analisi considerato non si nota una particolare concentrazione dei pagamenti nei territori montani meno sviluppati. Le risorse delle politiche regionali per lo sviluppo della montagna sembrano prendere la direzione dei territori montani che dimostrano più capacità propositiva e sono in grado di attivare più risorse.

Tabella 5 - Distribuzione dei pagamenti per lo sviluppo dei territori montani di Regione Lombardia, per il periodo 2007-2015 (in milioni di euro).

<i>Zona omogenea</i>	<i>Pagamenti riclassificati</i>	<i>% per zona omogenea</i>	<i>Pagamenti pro capite</i>
Scalve	19,39	1,81%	497,79
Alta Valtellina	62,95	5,86%	284,53
Oltrepo Pavese	32,07	2,99%	208,73
Valle Brembana	76,92	7,16%	198,63
Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	55,03	5,13%	183,28
Valle Camonica	146,23	13,62%	174,95
Valchiavenna	38,04	3,54%	171,42
Valtellina di Tirano	39,29	3,66%	150,76
Valtellina di Morbegno	58,95	5,49%	141,10
Alto Garda Bresciano	35,13	3,27%	134,63
Valli del Lario e del Ceresio	42,27	3,94%	126,36
Laghi Bergamaschi	82,92	7,72%	95,33
Valtellina di Sondrio	27,70	2,58%	88,18
Lario Intelvese	21,94	2,04%	85,28
Sebino Bresciano	25,26	2,35%	77,49
Valle Sabbia	45,69	4,26%	77,38
Lario Orientale - Valle San Martino	55,06	5,13%	56,87
Valli del Verbano	39,66	3,69%	56,83
Valle Seriana	65,25	6,08%	52,52
Triangolo Lariano	32,88	3,06%	48,61
Valle Imagna	10,40	0,97%	38,69
Piambello	23,59	2,20%	37,59
Valle Trompia	36,93	3,44%	36,50
Media territori montani	1.073,54		131,45

Fonte: elaborazione degli autori

5. Alcune considerazioni sulle politiche per lo sviluppo della montagna lombarda

L'insufficiente processo di convergenza nel livello di reddito pro capite tra aree montane e il crescente divario con i territori non montani avvalorano quanto emerso in altre analisi che evidenziano negli ultimi anni una crescente differenziazione dei percorsi di sviluppo delle Comunità montane (Dal Bianco e Secomandi, 2016), caratterizzati in alcuni casi dalla perdita di popolazione e di attività economiche, fenomeno che rischia di diventare irreversibile. In altre zone omogenee montane della Lombardia, il tessuto produttivo e sociale ha mostrato capacità di reinventare il modello di sviluppo locale, cercando di valorizzare al meglio le risorse del territorio in una logica di sostenibilità e riequilibrio con i territori di pianura.

Il limite che incontrano le aree marginali più fragili è dovuto spesso alla carenza di capacità di coordinare le iniziative istituzionali (l'associazionismo comunale), gli interventi nazionali e regionali (politiche per la piccola distribuzione e il turismo, la tutela del territorio), i fondi comunitari in particolare il programma regionale di sviluppo, verso delle priorità definite e condivise, all'interno di un percorso di sviluppo locale partecipato. Il caso in Lombardia dei PISL montagna è sintomatico di una politica che ha cercato di innescare una progettazione di sviluppo dal basso a partire dalle esigenze dei territori, senza preoccuparsi di definire le condizioni tali da garantire una regia unitaria degli interventi con il risultato che in molti casi i PISL montagna hanno frammentato sul territorio gli interventi, perdendo di vista lo scopo per cui i programmi integrati di sviluppo locale erano stati originariamente concepiti. Se da un punto di vista del percorso di attuazione, i PISL Montagna hanno saputo essere uno strumento capace di realizzare gli interventi mirati previsti, d'altra parte i risultati di tali interventi risultano riduttivi in termini di potenzialità che lo strumento di programmazione negoziata può auspicare (Regione Lombardia, 2017).

Il PISL, ovvero il programma integrato di sviluppo locale, è uno strumento di natura strategica per il territorio di riferimento in quanto fissa in tempi certi (tre anni) obiettivi di breve e medio periodo per il miglioramento effettivo della qualità di vita dei cittadini e dei fruitori esterni, attraverso la realizzazione di un'ampia gamma di azioni territoriali integrate. Tale strumento non si pone come progetto, ma come programma, il quale coordina attori del territorio attuatori delle singole azioni previste, monitorandone la realizzazione e soprattutto coordinando la coerenza di obiettivi e risultati. In tal senso, il PISL Montagna non ha svolto tale ruolo ma i numerosi interventi previsti dai PISL sono stati intesi come singole azioni di attuazione, anche di carattere sovracomunale in alcuni casi, ma non intese come vera occasione di ripensamento delle strategie intercomunali per l'attrazione di nuovi investimenti e popolazioni.

Un approccio alla politica di intervento sui territori marginali radicalmente diverso è quello inaugurato con la Strategia nazionale delle aree interne (SNAI) che in Lombardia interessa soprattutto le aree montane. Nella strategia delle aree interne approvate a livello nazionale, un ruolo importante viene attribuito alla strategia di sviluppo locale attorno a cui si coagula il partenariato di attori che, sotto la supervisione e il monitoraggio dell'Agenzia per la coesione territoriale e della Regione, dovrebbe portare avanti la realizzazione delle misure previste volte a rilanciare l'attrattività dei territori marginali, superando la frammentazione istituzionale, propria di questa di territori, che fin qui è stato forse il maggior deterrente ad una visione di insieme di sviluppo delle aree montane. Si tratta di un'occasione importante, forse unica, per rilanciare le aspirazioni delle terre alte di vedersi riconosciuto un ruolo nel dibattito sulle politiche di sviluppo locale, anche alla luce delle riduzioni sulle spese di investimento degli enti locali che rischiano di penalizzarle ulteriormente. La qualità del partenariato locale è uno dei fattori che potrà assicurare alla strategia delle aree interne un elemento di vantaggio rispetto alle politiche regionali rappresentate dai PISL montagna.

Un altro aspetto non secondario di questo tipo di interventi è rappresentato dalla concentrazione di risorse. La fine della stagione dei programmi integrati di intervento per le aree montane si traduce nel venir meno di risorse specificamente dedicate alle terre alte che devono fare i conti anche sui tagli alle Comunità montane. Sebbene nel 2015, il calo dei pagamenti regionali destinati ai territori montani si sia arrestato,

occorre ricordare come le risorse regionali, pur non rappresentando l'unica componente di finanziamento dei territori montani, siano largamente sottodimensionate con riferimento alle esigenze dei territori di montagna, come dimostra l'entità dei pagamenti espressi a chilometro quadrato (250.000 euro a chilometro quadrato nei territori montani contro gli oltre 1.200.000 euro per i territori non montani).

La strategia per le aree interne in Lombardia mette a disposizione dei quattro territori individuati (Alta Valtellina, Valchiavenna, Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese, Valli del Lario Alto Lago di Como) potenzialmente 80 milioni di euro, nel periodo 2014-2020. Gli 80 milioni di euro sono finanziati su fondi POR FESR, FSE, FEASR e risorse del fondo nazionale dedicato alle aree interne. Queste aree potranno quindi contare su un afflusso di risorse che potrebbe compensare i tagli ai fondi ordinari di Regione Lombardia, destinati al complesso delle Comunità montane lombarde. Le risorse pubbliche regionali dovrebbero fare auspicabilmente da massa critica e da volano per altri investimenti pubblici e privati il che potrebbe indicare l'attrattività effettiva dei progetti e della strategia di area nel suo complesso, contrariamente a quanto successo nei programmi integrati di sviluppo locale in cui il contributo dei privati è risultato marginale.

Le risorse per la montagna destinate alle aree interne sono tuttavia insufficienti per il complesso delle aree montane. A prescindere dai problemi di *governance* che hanno fin qui caratterizzato l'attuazione dei programmi integrati di sviluppo locale nelle Comunità montane lombarde, le terre alte ricevono in termini di pagamenti meno del valore dei benefici ambientali e collettivi che generano sotto forma di risorse naturali che destinano alle aree di pianura, le principali beneficiarie di queste esternalità. Una recente ricerca di Intermont (2017) ha presentato alcuni dati sui flussi di interscambio che intercorrono tra montagna e pianura nella provincia di Torino, evidenziando come la montagna riceve dalla pianura le spese dei turisti e i redditi dei pendolari e che a sua volta ceda alle aree di pianura beni e servizi naturali (acqua) che tuttavia non sono sufficienti a rendere la montagna economicamente autosufficiente. Tuttavia il rapporto città – montagna migliorerebbe se aumentassero le interdipendenze socio-economiche tra i due territori: la montagna risulta dipendente dalla città sia per quanto riguarda beni e servizi necessari alle famiglie e alle imprese, sia per l'occupazione. In senso inverso c'è dissimmetria nella dotazione di capitale naturale e determina forte dipendenza della città da alcuni servizi eco-sistemici. In particolare potrebbero essere incrementati gli scambi di prossimità come quelli di filiere corte del cibo, legna e la fruizione dei servizi ecosistemici "culturali".

Un parziale sostegno alle terre alte potrebbe arrivare proprio dalla valorizzazione dei servizi ecosistemici così come previsto dal collegato ambientale 1.221/2015. L'art. 70 del collegato ambientale aveva previsto che il Governo entro sei mesi dall'approvazione del provvedimento adottasse uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA). Tra i servizi ecosistemici e ambientali che dovrebbero essere oggetto di remunerazione, alcuni riguardano direttamente i territori montani quali la fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; la regimazione delle acque nei bacini montani, altri come la salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; gli interventi di pulizia e manutenzione dell'alveo dei fiumi e dei torrenti possono essere ricondotti ai territori di montagna e quindi rappresentare una fonte di introito che oggi è solo in parte coperta dai canoni di concessione delle acque e dalle risorse estrattive (cave e foreste). Nonostante la delega sia scaduta, il tema del riconoscimento dei servizi ecosistemici rappresenterebbe un passo in avanti nel riequilibrare i rapporti di forza tra aree marginali e aree metropolitane, contribuendo soprattutto nel caso delle aree più fragili, a generare un flusso di risorse economiche che potrebbe compensare i disagi del vivere in questi territori e attivare una rigenerazione di attività collegate a tali servizi in grado di contrastare l'abbandono e lo spopolamento di queste terre.

6. Conclusioni

Le analisi supportano l'ipotesi di assenza di convergenza del reddito tra zone omogenee montane della Lombardia. Allo stesso tempo si evidenzia la persistenza del divario con il resto della regione. Il dualismo tra città e montagna non accenna quindi a diminuire, di contro permangono differenze anche all'interno dei territori montani.

L'analisi potrebbe offrire qualche spunto di riflessione per le politiche pubbliche a favore delle terre alte tradizionalmente contraddistinte da un carattere assistenziale e perequativo. Queste ultime non sembrano avere contribuito a ridurre il differenziale di reddito con i territori di pianura che continuano a crescere. Tuttavia per verificare l'efficacia di tali interventi occorre disporre di dati specifici per i singoli territori.

Le politiche per i territori montani potrebbero trarre giovamento dall'implementazione della Strategia delle aree interne recentemente avviata in alcune aree montane della Lombardia. In particolare è auspicabile il superamento della frammentarietà degli interventi e il rafforzamento dei partenariati locali.

7. Bibliografia

- Anselin L., (1988), *Spatial Econometrics, Methods and Models*. Kluwer Academic, Boston.
- Arbia G. e Paelinck J.H.P. (2003), Economic convergence or divergence? Modelling the interregional dynamics of EU regions 1985 – 1999, *Geographical Systems*, 5: 1-24.
- Arbia G. e Piras G. (2005), Convergence in Per-capita GDP across European Regions using Panel Data Models Extended to Spatial Autocorrelation Effects, *ISAE Working Paper*, n.51/2005.
- Barro R. e Sala-I-Martin X. (1995), *Economic Growth*. Mc Graw-Hill.
- Belotti F., Hughes G. e Piano Mortari A.(2016), Spatial panel data models using Stata, *CEIS Research Paper*, n.373, Tor Vergata University, CEIS.
- Bollino C.A. e Polinori P. (2007), Ricostruzione del valore aggiunto su scala comunale e percorsi di crescita a livello micro-territoriale: il caso del'Umbria, *Scienze Regionali*, 6, 2: 35-73.
- Censis (2003), *Il valore della Montagna*, Franco Angeli.
- Dal Bianco, A. e Secomandi, R.(2016), Politiche e risorse regionali per lo sviluppo della montagna lombarda. Paper presentato alla XXXVII Conferenza scientifica annuale AISRe, Ancona (AN), 20-22 Settembre.
- Daniele V. (2009), Regional convergence and public spending in Italy. Is there a correlation?, *MPRA Paper* n. 14334.
- Éupolis Lombardia (2015), *Piano Unitario di valutazione Sviluppo della montagna*. Rapporto di ricerca.
- Espa G. e Taufer E. (2015), Modelli econometrici per l'analisi della β -convergenza a livello micro-territoriale. In: Bollino C.A. e Espa G. (eds.) *Analisi e modelli di efficienza e produttività a livello territoriale*. Franco Angeli Editore. Milano.
- Ferlaino F. e Rota F.S. (2013), *La montagna italiana: confini, identità e politiche*, AISRE (collana Scienze regionali).
- Intermont (2017), *Intermont: l'interazione tra aree urbane e retroterra montani*, convegno del 5 maggio 2017, Torino.
- LeSage J. P. e Pace R. K. (2009), *Introduction to Spatial Econometrics*. Taylor & Francis.
- Maffezzoli M. (2006), Convergence Across Italian Regions and the Role of Technological Catch-up, *Topics in Macroeconomics*, 6(1), art. 15.
- Meliciani, V. e Peracchi F. (2014), Convergence in pre-capita GDP across European regions: a reappraisal, *CEIS Tor Vergata Research paper series*, Working Paper n. 58.
- Osti G. e Struffi L. (2000), Verso un'analisi valutativa dell'azione di sviluppo delle Comunità montane italiane negli anni Ottanta. In: Gubert R. (eds.) *Il ruolo delle Comunità nello sviluppo della montagna italiana*. Franco Angeli Editore. Milano.
- Paci R. e Pagliaru F. (1996), β -convergence and/or Structural Change? Evidence from the Italian Regions, *CRENoS*, Working paper 96/07.
- Taufer E., Giuliani D., Espa G. e Dickson M.M. (2016), Spatial models for the analysis of β -convergence at micro-territorial level, *Bulletin of Mathematics and Statistics research*, 4, 4:77-86.
- Terrasi M. (1999), Convergence and divergence across Italian regions, *The Annals of Regional Sciences*, 33, 4: 491-510,
- Vamvakidis A. (2003), Regional Convergence in Italy: 1960-2002, *IMF Italy: Selected Issues-IMF Country report*, n. 3/352: 31-56, Washington.

Appendice

Elenco delle zone omogenee montane lombarde

<i>Id zona omogenea</i>	<i>Zona omogenea</i>	<i>Sede della Comunità montana</i>	
		<i>Comune</i>	<i>Provincia</i>
1	Oltrepo Pavese	Varzi	Pavia
2	Alto Garda Bresciano	Gargnano	Brescia
3	Valle Sabbia	Vestone	Brescia
4	Valle Trompia	Gardone Val Trompia	Brescia
5	Valle Camonica	Breno	Brescia
6	Sebino Bresciano	Sale Marasino	Brescia
7	Laghi Bergamaschi	Lovere	Bergamo
8	Valle Seriana	Clusone	Bergamo
9	Scalve	Vilminore di Scalve	Bergamo
10	Valle Brembana	Piazza Brembana	Bergamo
11	Valle Imagna	S. Omobono Terme	Bergamo
12	Lario Orientale - Valle San Martino	Galbiate	Lecco
13	Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	Barzio	Lecco
14	Triangolo Lariano	Canzo	Como
15	Lario Intelvese	San Fedele Intelvi	Como
16	Valli del Lario e del Ceresio	Gravedona ed Uniti	Como
17	Alta Valtellina	Bormio	Sondrio
18	Valtellina di Tirano	Tirano	Sondrio
19	Valtellina di Sondrio	Sondrio	Sondrio
20	Valtellina di Morbegno	Morbegno	Sondrio
21	Valchiavenna	Chiavenna	Sondrio
22	Piambello	Arcisate	Varese
23	Valli del Verbano	Cassano Valcuvia	Varese
23	Valli del Verbano	Cassano Valcuvia	Varese

Matrice W – matrice delle distanze tra le zone omogenee

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
6	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
9	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
10	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0
11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0
14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0
15	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
17	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
18	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
19	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0
21	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
22	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Matrice K – matrice delle distanze tra le zone omogenee

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
1	0,0000	0,0779	0,0875	0,0912	0,1126	0,0965	0,1101	0,1221	0,1267	0,1267	0,1006	0,0927	0,1153	0,0913	0,0886	0,1113	0,1020	0,1206	0,1310	0,1270	0,1118	0,0676	0,0684
2	0,0489	0,0000	0,0129	0,0272	0,0302	0,0337	0,0410	0,0555	0,0479	0,0793	0,0793	0,0843	0,0881	0,0866	0,0880	0,0880	0,0443	0,0488	0,0667	0,0835	0,0798	0,0808	0,0797
3	0,0443	0,0104	0,0000	0,0125	0,0213	0,0180	0,0239	0,0370	0,0342	0,0609	0,0606	0,0668	0,0699	0,0707	0,0734	0,0737	0,0418	0,0411	0,0535	0,0682	0,0685	0,0693	0,0690
4	0,0404	0,0192	0,0109	0,0000	0,0228	0,0055	0,0137	0,0268	0,0300	0,0484	0,0463	0,0543	0,0572	0,0580	0,0623	0,0639	0,0438	0,0411	0,0486	0,0588	0,0619	0,0602	0,0604
5	0,0499	0,0213	0,0186	0,0228	0,0000	0,0243	0,0213	0,0268	0,0146	0,0474	0,0552	0,0609	0,0590	0,0643	0,0651	0,0602	0,0284	0,0209	0,0329	0,0512	0,0539	0,0642	0,0636
6	0,0401	0,0223	0,0148	0,0051	0,0228	0,0000	0,0094	0,0213	0,0265	0,0416	0,0410	0,0484	0,0509	0,0532	0,0582	0,0586	0,0428	0,0391	0,0445	0,0537	0,0579	0,0562	0,0572
7	0,0420	0,0249	0,0180	0,0118	0,0184	0,0086	0,0000	0,0120	0,0180	0,0338	0,0365	0,0451	0,0445	0,0492	0,0540	0,0526	0,0383	0,0321	0,0354	0,0452	0,0512	0,0539	0,0545
8	0,0430	0,0312	0,0257	0,0213	0,0213	0,0180	0,0111	0,0000	0,0146	0,0222	0,0294	0,0376	0,0345	0,0413	0,0464	0,0429	0,0358	0,0279	0,0264	0,0341	0,0426	0,0481	0,0487
9	0,0482	0,0291	0,0257	0,0257	0,0125	0,0243	0,0179	0,0157	0,0000	0,0222	0,0427	0,0492	0,0445	0,0524	0,0547	0,0474	0,0284	0,0174	0,0206	0,0375	0,0432	0,0556	0,0551
10	0,0427	0,0426	0,0405	0,0368	0,0361	0,0337	0,0299	0,0213	0,0197	0,0000	0,0169	0,0225	0,0145	0,0254	0,0319	0,0263	0,0398	0,0342	0,0239	0,0188	0,0306	0,0367	0,0374
11	0,0368	0,0462	0,0437	0,0382	0,0456	0,0361	0,0350	0,0305	0,0411	0,0184	0,0000	0,0125	0,0145	0,0167	0,0270	0,0308	0,0488	0,0467	0,0395	0,0307	0,0379	0,0304	0,0326
12	0,0362	0,0525	0,0514	0,0478	0,0537	0,0455	0,0461	0,0416	0,0505	0,0261	0,0134	0,0000	0,0145	0,0071	0,0194	0,0278	0,0528	0,0530	0,0453	0,0324	0,0373	0,0229	0,0262
13	0,0414	0,0504	0,0495	0,0463	0,0478	0,0439	0,0418	0,0352	0,0420	0,0155	0,0142	0,0134	0,0000	0,0143	0,0208	0,0188	0,0453	0,0432	0,0329	0,0188	0,0279	0,0275	0,0289
14	0,0375	0,0566	0,0572	0,0537	0,0596	0,0525	0,0529	0,0481	0,0565	0,0309	0,0187	0,0075	0,0163	0,0000	0,0139	0,0248	0,0543	0,0558	0,0486	0,0332	0,0353	0,0183	0,0214
15	0,0417	0,0660	0,0682	0,0662	0,0692	0,0659	0,0666	0,0620	0,0676	0,0445	0,0347	0,0234	0,0272	0,0159	0,0000	0,0195	0,0567	0,0621	0,0544	0,0358	0,0306	0,0120	0,0128
16	0,0482	0,0608	0,0630	0,0625	0,0589	0,0612	0,0597	0,0527	0,0539	0,0338	0,0365	0,0309	0,0227	0,0262	0,0180	0,0000	0,0448	0,0467	0,0362	0,0171	0,0140	0,0269	0,0257
17	0,0668	0,0462	0,0540	0,0647	0,0419	0,0675	0,0657	0,0666	0,0488	0,0774	0,0873	0,0885	0,0827	0,0866	0,0789	0,0677	0,0000	0,0223	0,0420	0,0622	0,0512	0,0774	0,0738
18	0,0564	0,0364	0,0379	0,0434	0,0221	0,0439	0,0392	0,0370	0,0214	0,0474	0,0597	0,0634	0,0563	0,0635	0,0616	0,0504	0,0159	0,0000	0,0189	0,0409	0,0406	0,0625	0,0604
19	0,0518	0,0421	0,0418	0,0434	0,0294	0,0424	0,0367	0,0296	0,0214	0,0280	0,0427	0,0459	0,0363	0,0469	0,0457	0,0331	0,0254	0,0160	0,0000	0,0205	0,0273	0,0493	0,0481
20	0,0486	0,0509	0,0514	0,0507	0,0442	0,0494	0,0452	0,0370	0,0377	0,0213	0,0321	0,0317	0,0200	0,0310	0,0291	0,0150	0,0363	0,0335	0,0198	0,0000	0,0160	0,0361	0,0353
21	0,0548	0,0623	0,0662	0,0684	0,0596	0,0682	0,0657	0,0592	0,0557	0,0445	0,0508	0,0467	0,0381	0,0421	0,0319	0,0158	0,0383	0,0425	0,0338	0,0205	0,0000	0,0378	0,0348
22	0,0385	0,0732	0,0778	0,0772	0,0824	0,0769	0,0802	0,0777	0,0830	0,0619	0,0472	0,0334	0,0436	0,0254	0,0145	0,0353	0,0672	0,0760	0,0708	0,0537	0,0439	0,0000	0,0059
23	0,0417	0,0774	0,0830	0,0831	0,0876	0,0839	0,0870	0,0842	0,0882	0,0677	0,0543	0,0409	0,0490	0,0318	0,0166	0,0361	0,0687	0,0788	0,0741	0,0563	0,0366	0,0063	0,0000

ABSTRACT

The mountains of Lombardy is an integral part of the region (more than 43% of the whole area). In recent years there has been a growing marginalization of mountain territory compared to metropolitan areas or lowlands. Our studies are focused on comparing and learning about the existence of different models of development in alpine areas. Applying the model of beta convergence to incomes of the mountain communities of Lombardy (corrected for spatial effects), this paper checks for the existence of a weak process of convergence among the mountain areas of Lombardy. This analysis seems to support "placed based" measures for local development, going beyond typical intervention strategies, which are often inconsistent and oriented over the short term.