

# 11

## CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

Position Paper 2022

Gruppo di Lavoro sul Goal 11



# LE AREE INTERNE E LA MONTAGNA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE





# 11

**CITTÀ  
E COMUNITÀ  
SOSTENIBILI**

**Position Paper 2022**

Gruppo di Lavoro sul Goal 11

# **LE AREE INTERNE E LA MONTAGNA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Gennaio 2022

**Questo documento è stato realizzato dai componenti del sottogruppo “Aree interne e Montagna” del Gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 “Città e comunità sostenibili”**

**Coordinatori del Gruppo di lavoro:** Silvia Brini (ISPRA) e Walter Vitali (Urban@it)

**Moderatori del sottogruppo di lavoro:** Erminio Quartiani (CAI-Club Alpino Italiano), Elena Torri (Fondazione Unipolis)

**Referenti del Segretariato ASviS:** Riccardo Della Valle, Lorenzo Pompei

**Componenti del sottogruppo di lavoro:** Gianpaolo Basile (Federterziario), Elena Battaglini (Fondazione Giuseppe Di Vittorio), Alessandro Beda (Fondazione Sodalitas), Enrico Bini (Federazione Aree Interne), Carla Calvino (Istituto Nazionale di BioARchitettura), Francesca Campora (Fondazione Edoardo Garrone), Giovanna Carrosio (Riabitare l'Italia), Laura Cavalli (Fondazione Eni Enrico Mattei), Samir de Chadarevian (GIST), Danilo De Lellis (CIA-Confederazione Italiana Agricoltori), Alessandra De Renzis (Riabitare l'Italia), Sergio Farruggia (Stati Generali dell'Innovazione), Alessandro Ficile (Federazione Aree Interne), Lorella Franceschini (CAI-Club Alpino Italiano), Fausto Francisca (Coordinamento Agende 21 Locali), Filippo Frescura (RUS-Università di Ferrara), Riccardo Giacomelli (CAI-Club Alpino Italiano), Teresa Gualtieri (Rete per la Parità), Piero Lacorazza (Fondazione Appennino), Ludovica Lella (IRES Piemonte), Giampiero Lupatelli (UNCHEM), Paola Manca (Legautonomie), Raffaele Marini (CAI-Club Alpino Italiano), Francesco Monaco (Fondazione IFEL-ANCI), Riccardo Picciafuoco (Italia Nostra), Veronica Polin (RUS-Università di Verona), Gaetano Sateriale (Associazione Nuove Ri-Generazioni), Jacopo Sforzi (Euricse), Matteo Spinazzola (Fondazione Eni Enrico Mattei), Giovanni Teneggi (Confcooperative).

**Data di pubblicazione:** Gennaio 2022

ISBN 979-12-80634-05-4

**La pubblicazione è a cura dell'ASviS - Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile:**

Responsabile collana: Flavia Belladonna

Revisione editoriale: Milos Skakal

Progetto grafico e impaginazione: Cristiana Focone, Knowledge for Business

Sede ASviS: Via Farini 17, 00185 Roma, [www.asvis.it](http://www.asvis.it)

# INDICE

## Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile

<b>Executive summary</b>	5
<b>1. Considerazioni generali</b>	7
1.1 La biodiversità	7
1.2 Fragilità e opportunità	7
1.3 Rimuovere i fattori negativi, valorizzare le potenzialità e le specificità	8
1.4 Un patto per lo sviluppo sostenibile delle Aree interne e montane	9
1.5 Adattare gli strumenti della programmazione alle specificità locali	10
1.6 La minaccia dello spopolamento e il futuro dei territori interni e montani	11
1.7 La sostenibilità ambientale: un vantaggio competitivo dei territori interni e montani	12
1.8 Una <i>governance</i> adeguata. Per una <i>Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna</i>	13
<b>2. Programmazione e politiche per le aree interne e la montagna</b>	17
2.1 La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)	17
2.1.1 La Strategia per le Aree Interne 2014-2020	17
2.1.2 Genesi della Strategia Nazionale per le Aree Interne	17
2.1.3 Potenziamento della Strategia per le Aree Interne	19
2.2 La legislazione e la programmazione per la montagna	21
2.3 I servizi di cittadinanza	25
2.4 Le Green community	27
2.4.1 Le origini della policy	27
2.4.2 I contenuti tematici	28
2.4.2.1 Gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale	28
2.4.2.2 Gestione integrata e certificata delle risorse idriche	28
2.4.2.3 Produzione di energia da fonti rinnovabili locali	28
2.4.2.4 Sviluppo del turismo sostenibile	28
2.4.2.5. Costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna	29
2.4.2.6 Efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti	29
2.4.2.7 Sviluppo sostenibile delle attività produttive ( <i>zero waste production</i> )	29
2.4.2.8 Integrazione dei servizi di mobilità	29
2.4.2.9 Sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile	29
2.5 Politiche per l'imprenditorialità in montagna e nelle Aree interne	30
<b>3. Buone pratiche</b>	33



## EXECUTIVE SUMMARY

In Italia, e in Europa, non si può affrontare l'attuazione dell'Agenda Onu 2030 senza occuparsi di aree interne e montagna, poiché è in queste realtà - fragili per condizioni fisico-geografiche, ambientali e per processi modificativi della vita sociale intervenuti nel tempo - che si gioca il futuro della conservazione e rigenerazione di biodiversità del nostro continente.

Tuttavia, in questi territori sono presenti limiti, ma anche nuove opportunità. E per coglierne il loro potenziale di sviluppo sostenibile, bisogna saper riconoscere specificità differenti (come quelle che distinguono territori alpini da quelli appenninici, o quelli che si propongono tra Appennino centro settentrionale e centromeridionale, oppure ancora quelle delle montagne insulari), sia per dare valore alle tante forme di imprenditorialità intergenerazionale sia per adattare strumenti di programmazione, pianificazione, progettazione futuri.

È con l'avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che si è diffusa tra i decisori pubblici la consapevolezza che lo sviluppo di questi territori, diversificati ed eterogenei, non può seguire un sentiero uniforme e tracciato da forze estranee ai sistemi locali. La sostenibilità di queste aree si gioca nell'essere un processo generativo di possibilità, che può affermarsi nella capacità di dare risposta locale alle istanze di più elevati livelli formativi e di costruzione di competenze da parte dei giovani in ingresso nel mercato del lavoro.

La carta della sostenibilità ambientale è quella che questi territori possono giocare con maggiore decisione ed efficacia a proprio vantaggio, tanto nei processi di gestione forestale delle politiche di scambio del sequestro di CO<sub>2</sub>, quanto nella rigenerazione di biodiversità di parchi e aree protette.

I territori montani rappresentano in Italia la gran parte delle aree interne, e la loro propria specificità e varietà va studiata e interpretata nell'in-

terazione con i territori di pianura e città, incrociando le rispettive domande sia di servizi ecosistemici sia di consumo di risorse naturali. Di qui la necessità di riscrivere il patto tra territori urbani e metropolitani e aree interne e montane per rendere, come recita il Goal 11, le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili, con ciò sollecitando le istituzioni pubbliche, rappresentative e di governo a programmarne e guidarne l'attuazione.

In tutto questo, decisiva è la disponibilità di una *governance* adeguata alle specificità territoriali. Rilanciare l'autogoverno locale, misurato con la realtà delle piccole comunità interne e montane alle quali fornire una dimensione d'area, diventa un'esigenza ineludibile. Senza questa dimensione, le strategie di intervento rischiano di essere vanificate.

Per questo motivo, occorre realizzare una regia coordinata del Governo nazionale capace di attivare sinergie interistituzionali (che invece la dispersione ministeriale rischia di fare smarrire), e il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) può elaborare un'*Agenda per lo sviluppo sostenibile delle Aree interne e della montagna*. È importante che l'ONU abbia dichiarato il 2022 *Anno internazionale per lo sviluppo sostenibile della montagna*.





# 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

## 1.1 La biodiversità

In Italia e in Europa non si può affrontare l'attuazione dell'Agenda Onu 2030 senza occuparsi di aree interne e montagna. In queste aree si concentra gran parte della biodiversità (il 50% dei cosiddetti hotspot di biodiversità si trovano in montagna, sono ambiti territoriali caratterizzati da contenuti elevati di diversità biologica sui quali grava la minaccia di perdita di habitat, dei cambiamenti climatici e della perdita di specie), la cui preservazione e riproduzione sono essenziali nell'opera di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici. La biodiversità è essenziale anche per l'equilibrio della convivenza tra insediamenti umani e natura, al fine di garantire una continuità di produzione sostenibile dei servizi ecosistemici dai quali deriva la vivibilità sia dei territori montani e interni che di quelli a intenso sviluppo urbano e metropolitano. Si tratta di una sostenibilità che proprio l'espandersi a scala globale dei processi di urbanizzazione pone in qualche misura sotto scacco, generando le preoccupazioni di cui il Goal 11 dell'Agenda 2030 si fa espressamente portavoce.

In queste aree si gioca il futuro della conservazione e rigenerazione di biodiversità del nostro Continente.

È una grande occasione da cogliere anche nel nostro Paese che il 2022 sia stato dichiarato dall'ONU *Anno internazionale dello sviluppo sostenibile della montagna*.

## 1.2 Fragilità e opportunità

Nei territori interni e montani, fragili per condizioni fisico-geografiche, ambientali e per processi modificativi della vita sociale intervenuti nel tempo, si manifestano profonde disuguaglianze di tipo economico, sociale, territoriale e geomorfologico, che rappresentano fattori di freno allo sviluppo ma allo stesso tempo anche opportunità in termini di propensione alla resilienza e all'adattamento a condizioni avverse, le quali agiscono come spinta alla innovazione, decisiva per corrispondere alla domanda di vivibilità delle comunità che vi sono insediate. Questi limiti e opportunità riguardano non solo le popolazioni residenti, ma anche gli abitanti di città e pianure che, consapevolmente o meno, si rapportano con le terre alte e lo spazio rurale per ragioni di lavoro, studio, diletto o entrano in rapporto con loro attraverso attori economici che rivendono i beni in esse conservati sotto forma di servizi universali provenienti dalle aree montane e interne, rendendoli disponibili all'intera collettività.

I servizi ecosistemici forniti da questi territori dovrebbero essere al centro di politiche di sviluppo che incorporino il loro valore nei costi che la comunità deve sostenere per il proprio benessere, con un ritorno di risorse ben orientate nel loro utilizzo a fini di sostenibilità ambientale e socioeconomica, come indicato anche dal Rapporto Dasgupta commissionato dal Governo inglese, con le seguenti raccomandazioni confermate anche dalla recente COP 15 di Kunming<sup>1</sup>:

- rendere sostenibili i sistemi alimentari ed energetici attraverso innovazioni tecnologiche e politiche che modifichino i prezzi e le norme comportamentali;
- investire in programmi che forniscano una pianificazione familiare basata sulla comunità;
- ampliare le aree protette e migliorarne l'accesso;

- implementare investimenti su larga scala e diffusi in soluzioni basate sulla natura per affrontare la perdita di biodiversità;
- introdurre il capitale naturale nei sistemi contabili nazionali.

Il riferimento al mercato non è sufficiente a determinare la massa di risorse che con urgenza vanno impegnate per la biodiversità e non funziona di per sé, se applicato solo alle politiche volte a difendere e a riprodurre le condizioni date della biodiversità dei luoghi e dell'ambiente naturale e umano delle terre alte, poiché la logica dei profitti finanziari spesso si oppone a considerare investimenti redditizi quelli volti a garantire la continuità dei servizi ecosistemici.

In queste aree, perciò, si concentra una maggiore opportunità di mantenere programmi e azioni per lo sviluppo sostenibile che interessino il territorio e le comunità che vi risiedono.

### 1.3 Rimuovere i fattori negativi, valorizzare le potenzialità e le specificità

Per le ragioni sopra descritte, per le aree montane e interne dovrebbero essere implementate politiche di sostegno e di valorizzazione delle potenzialità di cui dispongono, per rimuovere i fattori negativi che ostacolano un loro sviluppo sostenibile e potenziare i fattori dei quali già dispongono come condizioni competitive rispetto ad altri territori: *in primis* il capitale naturale, le tradizioni artigiane e della cultura storica data dalle pratiche agro-silvo-pastorali, il paesaggio come compendio di qualità ambientale, beni naturali, patrimonio insediativo e consuetudini di vita, il sapere accumulato nei secoli e quello delle nuove generazioni, le forme di intraprendenza comune e di mutualità economica.

I territori montani, che rappresentano in Italia la gran parte delle aree interne, vanno letti, studiati e interpretati riconoscendone la loro propria specificità e varietà, così come la loro interazione con i territori di città e di pianura. Questi ultimi producono domande sensibilmente elevate di servizi ecosistemici e consumano risorse contenute nelle aree interne (acqua, legno, energia, pietra, ecc.). Di qui la necessità di riscrivere un patto di ampia portata dei territori urbani e metropolitani con le aree interne e montane, per rendere, come recita il Goal 11, le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili. A questo Obiettivo dovranno contribuire in modo rilevante quei territori e quei cittadini che beneficiano in modo preponderante di questi servizi. Si tratta, in sostanza, di ottenere le disponibilità a farsi carico della riduzione delle disuguaglianze provocate da un deficit di accesso ai beni primari e ai diritti fondamentali, determinato dalla diversa distribuzione nello spazio dei gruppi sociali, su scala globale, locale e regionale.

### 1.4 Un patto per lo sviluppo sostenibile delle Aree interne e montane

Il patto deve essere guidato e sollecitato dalle istituzioni pubbliche, rappresentative e di governo, correggendo radicalmente decenni di inadeguata legislazione e programmazione europea per la montagna e per le aree rurali e periferiche. Il Green Deal e il Next Generation EU possono contribuire a cambiare il segno di questo tipo di interventi, a patto che la legislazione europea e nazionale sappiano privilegiare e dare priorità a queste stesse aree.

Stabilito il quadro europeo delle politiche di coesione sociale, economica e territoriale, è lasciato ai singoli Stati il compito di definirne le caratteristiche e classificarle secondo criteri condivisi dalle comunità nazionali.

Al riguardo lo strumento principale dato dal quadro di norme nazionali è la Strategia Italiana per le Aree Interne (SNAI), la quale ha fatto compiere un significativo passo avanti alla stima dei territori interni e montani non più reputati esclusivamente come aree svantaggiate.

Il Governo sta inoltre predisponendo il disegno di legge-quadro sulla Montagna, collegato alla legge di Bilancio per il 2022, che sta per essere presentato in Parlamento.

Le aree interne, che ospitano nel nostro Paese pressoché l'intero territorio montano e collinare che a sua volta ne rappresenta la componente di gran lunga dominante, presentano forti disequilibri, dettati soprattutto dalla distanza dalla fruibilità dei servizi essenziali e basilari. La perifericità incide sul grado di disuguaglianza e determina la condizione delle difficoltà di accesso ai fondamentali servizi di cittadinanza, che provoca a sua volta lo spopolamento delle aree interne e montane, inducendo processi di inselvaticamento del territorio e di impoverimento della cura dello stesso da parte dell'uomo. L'inversione di questo processo non può avvenire esclusivamente mobilitando le risorse interne ai territori periferici e ultra-periferici, ma facendo convergere politiche sui servizi e di sviluppo locale volte a rimuovere o almeno mitigare gli effetti di una tendenza depressiva, che non è solo demografica, ma anche economica, sociale e istituzionale, muovendo risorse esterne

pubbliche e private che attivino sia forze locali che forze disposte a spendersi in realtà non più abbandonate al destino di un certo declino.

Allo stesso modo dobbiamo segnalare che queste aree comprendono biodiversità culturali, sociali ed economiche fondamentali per l'implementazione di programmi di sviluppo generativo e sostenibile.

## 1.5 Adattare gli strumenti della programmazione alle specificità locali

Tuttavia, non è sufficiente la valutazione degli squilibri che le distinguono da altri territori urbani e a più intensa capacità di sviluppo per definire la specificità delle montagne e delle aree interne. Bisogna saper riconoscere specificità differenti, come quelle che distinguono territori alpini da quelli appenninici o quelli che si propongono tra Appennino centro settentrionale e centromeridionale o quelle delle montagne insulari, per adattarvi gli strumenti della programmazione, pianificazione e progettazione del futuro:

- a) la specificità dei territori montani ad alta e media antropizzazione e quella di territori in via di spopolamento;
- b) la specificità dei territori di media montagna e quella dei territori collinari;
- c) la specificità dei territori alpini e di quelli appenninici;
- d) la specificità dei territori ad alta vocazione agro-silvo-pastorale e quella di territori ad alta vocazione turistica;
- e) la specificità dei territori più isolati e quella dei territori più infrastrutturati;
- f) la specificità dei territori soggetti a frequenti crisi sismiche che provocano ulteriori e spesso irreversibili fenomeni di abbandono.

A ciascuna di queste specificità corrispondono differenti potenzialità di sviluppo sostenibile. Non in tutti questi territori interni funzionano le leggi della concorrenza e del mercato. In molti territori montani il mercato tende a fallire per la rarefazione estrema delle sue forze e per la fragilità delle relazioni. In questi casi serve una pianificazione che allochi risorse apprezzabili per accrescere il benessere dei residenti, sostenuta da un'aumentata e migliorata capacità di spesa degli enti locali territoriali destinatari finali di queste risorse.

In particolare, non otterrebbero risultati apprezzabili modelli di sviluppo importati in queste aree da esperienze maturate in ambienti differenti come quelli urbani, che anziché contrastare e ridurre le disuguaglianze pretendessero di omologare le esperienze e i progetti di vita degli

abitanti in campo imprenditoriale come nelle attività agricole e produttive, nelle esperienze lavorative e residenziali, depotenziando il valore delle culture e delle tradizioni dei territori.

Occorre invece valorizzare forme dedicate di imprenditoria che trovino praticabilità nell'assunzione di una missione intergenerazionale, nell'ampliamento dello spazio comune, nell'implicazione biografica e in una definizione di azione economica riferibile contemporaneamente a fatti individuali e sociali.

Il carattere comune di questi territori non urbani è proprio quella diversità che deriva loro dall'essere rimasti all'esterno o al margine del *mainstream* della crescita urbano-industriale che il nostro Paese ha vissuto nella seconda metà del Novecento, al punto di preservarli dalla omologazione che il modello fordista ha impresso a territori, comportamenti e funzioni. Questa è peraltro una precondizione necessaria per ogni politica di sostenibilità, che non può che essere anche una politica per la conservazione della diversità, biologica e culturale.

Nel descrivere e affrontare queste specificità di realtà articolate e ricche di sfumature, occorre comunque ricercare una definizione operativa efficace, che ne colga le diverse manifestazioni senza la pretesa di uniformarle sotto una definizione esclusiva, anche per poter misurare i fenomeni assicurando l'azione di monitoraggio e di valutazione delle politiche che ne deve migliorare progressivamente l'efficacia. Inoltre, è necessario stabilire approcci di lettura e di progettazione sia di carattere integrato (come fa ad esempio in Europa il progetto Spazio Alpino<sup>2</sup>, che integra anche le aree prossime ai territori propriamente montuosi per la pianificazione del territorio e dei servizi) che specifico (come fa invece la Convenzione delle Alpi<sup>3</sup> tramite il potenziamento di politiche settoriali che ricadono sui territori, condivise dagli Stati e dall'Europa attraverso 12 protocolli specifici che vincolano le politiche nazionali, e come dovrebbe fare la Convenzione degli Appennini, mai decollata, ma promossa dal progetto APE - Appennino Parco d'Europa<sup>4</sup>, la grande riserva verde di valore continentale, che avrebbe bisogno di precisi specifici protocolli vincolanti per le 12 Regioni interessate e di una legislazione nazionale che la supporti).

## 1.6 La minaccia dello spopolamento e il futuro dei territori interni e montani

È una consapevolezza antica che lo spopolamento è la minaccia di maggiore portata che interessa i territori, della montagna e delle altre aree interne. Oggi, in un contesto di globalizzazione e di alta mobilità della popolazione, contrastare lo spopolamento dei territori interni e montani sempre meno può significare trattenerne soltanto la popolazione, specialmente giovanile, e sempre più richiede una capacità dei territori non urbani di essere attrattivi: la capacità di attrarre altri giovani sarà l'argomento più potente da giocare per radicare il progetto di vita di un numero sufficientemente ampio di giovani nelle aree interne e montane che li hanno visti nascere o verso le quali, non nativi, sentono di poter provare a ricollocare o collocare *ab initio* attività di lavoro, impresa o studio.

La pandemia che ha messo sotto scacco due dei principali fattori attrattivi delle città (densità e mobilità) è sembrata aprire nuove opportunità per questi territori, materialmente generate dalla diffusione dello *smart working* e culturalmente sostenute da una diversa consapevolezza della opinione pubblica e dei suoi comportamenti di consumo, ora più che mai orientati alla prossimità.

In questa prospettiva il tema dei servizi educativi e di un rinnovato investimento sul capitale umano della montagna e delle aree interne assume un rilievo centrale. Certamente deve essere attivata e valorizzata la connessione diretta tra la volontà delle famiglie di risiedere in ambienti dove la qualità della scuola è elevata, la volontà dei giovani di esplorare orizzonti di formazione post secondaria non intendendoli come veicoli di fuga e la volontà delle imprese della quarta rivoluzione industriale volta a ricercare in questi territori risorse umane di grande interesse.

Dopo l'avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne, si è almeno in parte diffusa tra i decisori politici di livello nazionale e regionale e tra gli stessi attori locali la consapevolezza che lo sviluppo di territori tanto diversificati ed eterogenei, come sono quelli delle aree interne e montane, non può seguire un sentiero uniforme

e tracciato da forze estranee ai sistemi locali, rendendo meno difficile sostenere che alla base di ogni programmazione deve sempre affermarsi una prospettiva dove il permanere di profili di specializzazione tradizionali delle attività e delle abilità si innesti con intrecci originali e specifici in percorsi di crescita che mettono in valore funzioni e produzioni allineate o allineabili alle sollecitazioni globali dell'economia della conoscenza e della società della comunicazione.

La sostenibilità economica dello sviluppo dei territori interni e montani si gioca proprio nel suo essere processo generativo di opportunità, nella sua capacità di dare risposta locale alle istanze proposte da più elevati livelli formativi e di competenze da parte dei giovani in ingresso nel mercato del lavoro, radicandole nella realtà del territorio, sapendole suscitare nei confronti di un contesto familiare e sociale che fatica ancora ad apprezzare i rendimenti di lungo termine dell'investimento nel capitale umano.

## 1.7 La sostenibilità ambientale: un vantaggio competitivo dei territori interni e montani

La carta della sostenibilità ambientale è quella che i territori delle aree interne e montane possono giocare con maggiore decisione ed efficacia a proprio vantaggio, nei confronti di una società costretta a riconoscere l'inevitabile discontinuità dal modello sinora dominante di vita e la necessità di una transizione ecologica imposta dall'urgenza del cambiamento climatico e dalla crescente urgenza di protezione della biodiversità.

Si pensi all'opportunità data da processi manutentivi di tipo ecosistemico, come, ad esempio, quello della gestione forestale e del suo apporto alle politiche di scambio del sequestro di CO<sub>2</sub>, oppure al ruolo dei parchi e del sistema delle aree protette nel percorso di manutenzione e rigenerazione della ricchezza di biodiversità contribuendo direttamente ad arrestare e a ridurre la frammentazione degli *habitat* (Target 15.4 e 15.5 dell'Agenda Onu 2030).

Queste opportunità sono soprattutto racchiuse in ambito montano, dove però allo stesso tempo gli effetti dei cambiamenti climatici sottopongono i territori a shock ambientali di estrema portata. Tutto ciò incrementa le potenzialità di rischi di carattere idrogeologico e di profondo cambiamento degli habitat della flora e della fauna, ma paradossalmente questi cambiamenti generano opportunità anche di tipo economico, come quelle di innovare e rilanciare economie primarie, quali ad esempio la coltivazione della vite o dell'ulivo oltre i limiti fitoclimatici sino ad ora conosciuti.

Opportunità nuove si prospettano anche nelle forme di utilizzazione turistica dello spazio montano in termini di maggiore sostenibilità, soprattutto nelle aree nelle quali è divenuta antieconomica l'industria dello sci e la presenza di impianti non più adatti a soddisfare una domanda contraddetta dalla penuria di innevamento o alla quale si risponde con la costrizione ad adottare sempre più sistemi di artificializzazione dell'innevamento, costosi dal punto di vista economico e dal punto di vista ambientale.

Altre opportunità saranno date dalla programmazione dell'utilizzo di risorse, anzitutto di

quelle volte a fornire energia, quali quelle idroelettriche, del vento o del bosco, pur mantenendo quell'equilibrio con l'ambiente senza il quale si corre il grave rischio di volgere sul versante degli investimenti dannosi per l'ambiente e il paesaggio.

È questo un terreno delicato sul quale si deve misurare una politica per lo sviluppo sostenibile che sappia valutare tutti i fattori che concorrono a rendere sostenibili gli investimenti (ad esempio mille nuove dighe e invasi nella montagna italiana non sono sostenibili, anche se previsti nel PNRR). Le *green community* potranno svolgere un ruolo importante nel sollecitare una partecipazione alle decisioni da parte della popolazione in questo ambito di attività umane e produttive.

La Strategia forestale, nella sua attuazione, potrebbe coinvolgere anche un volontariato di servizio civile giovanile che accompagni il dispiegamento delle competenze e delle azioni dei soggetti privati e pubblici che saranno gli attori della realizzazione di una rinascita delle politiche forestali orientate da un codice nazionale condiviso.

In questi territori è impellente prevedere nuove strategie di investimento, sostitutive e non solo integrative dei precedenti modelli di sviluppo montano, cosicché la montagna possa diventare l'importante azionista di riferimento, come ad esempio può essere un sistema delle terre alte pervaso da idee e spinte innovative, alle quali la finanza pubblica e privata e il sistema creditizio sappiano corrispondere con disponibilità rinnovata e fiduciosa, sostenute da una pubblica opinione e da propensioni al consumo volte alla ricerca della sostenibilità e di modelli di vita, di lavoro e di svago più liberi, aperti e rispettosi dell'ambiente, meno omologanti e più genuini nel rapporto tra persone.

Senza risorse adeguate a compensare il maggior costo di produzione dei beni e dei servizi, le differenze delle aree interne e montane, a maggior ragione di fronte alle nuove sfide, tenderanno ad approfondirsi, sino a generare ancor più gravi disuguaglianze, che negano fondamentali diritti di cittadinanza, anziché, come vorremmo, produrre apprezzabili miglioramenti di qualità della vita e del lavoro.

Decisiva è la garanzia della disponibilità di servizi essenziali: scuola, sanità, servizi bancari, fi-

nanziari e postali, collegamento e accesso alla banda larga (superando il *digital divide*), estensione e rafforzamento di parchi e aree naturali protette, sostegno al turismo diffuso e all'accoglienza di qualità, recuperando il patrimonio delle seconde case a un progetto di più ampia fruizione.

Va segnalato peraltro come le operazioni di razionalizzazione del sistema pubblico tendono ad allontanare servizi e punti di prossimità istituzionale, smentendo parte essenziale dei loro obiettivi. Questa razionalizzazione delle risorse di servizi pubblici e istituzionali di prossimità andrà rivalutata, almeno per le terre alte e le aree interne.

### 1.8 Una governance adeguata. Per una Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna

Altrettanto decisiva è la disponibilità di una governance adeguata alle specificità delle diverse aree montane e interne.

Rilanciare l'autogoverno locale, misurato con la realtà delle piccole comunità di montagna, alle quali fornire una dimensione d'area, diventa un'esigenza ineludibile. Senza questa dimensione le strategie di intervento sulle aree interne rischiano di essere vanificate, visto che occorrerà passare dall'azione straordinaria della Strategia Nazionale per le Aree Interne a una *strategia ordinaria* che le riguardi tutte, non solo alcune aree pilota. Servirà la capacità di utilizzo degli 827 milioni di euro loro destinati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dei 300 milioni del piano complementare per le infrastrutture delle aree interne, serviranno i 300 milioni della legge di bilancio 2020, i 140 milioni per le *green community* sempre inseriti nel PNRR e i 700 milioni destinati dal decreto-legge Sostegni 2 alle attività turistiche e imprenditoriali di montagna. Serviranno le risorse ingenti dei Fondi europei per la programmazione 2021-2027 che la Risoluzione del Parlamento europeo del 3 ottobre 2018<sup>5</sup> vuole indirizzate in modo coerente e integrato alle aree montane, rurali e remote e che il quinto obiettivo di policy, «Una Europa più vicina ai cittadini», voluto dall'Accordo tra Consiglio e Parlamento europeo, ha trasferito alla programmazione operativa.

È sufficiente la definizione attuale di aree interne, che le identifica come le aree significativamente distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali indicati nell'istruzione, sanità e trasporti, allo scopo di invertire la tendenza allo spopolamento, di creare nuove opportunità di reddito e assicurare agli abitanti una più ampia possibilità di accesso ai servizi essenziali, migliorando la manutenzione di un territorio caratterizzato dalla presenza di risorse ambientali di pregio e di beni culturali a rischio a causa dei processi di spopolamento?

Così definite, le aree interne rappresentano il 58,2% del territorio italiano e una popolazione residente di 14 milioni di abitanti in 4.200 comuni.

Se le aree pilota individuate dalla Strategia nazionale, nelle quali si sono concentrate sinora risorse e investimenti, possono svolgere un decisivo ruolo nello sperimentare nuove politiche territoriali, questa sperimentazione non deve cristallizzare le differenze in essere con i territori limitrofi, ma rappresentare per questi ultimi il motore della volontà di cambiamento.

Nella definizione di area interna è largamente ricompresa la montagna, portatrice di una specificità che possiamo genericamente definire *montanità*, diversa in parte dalla montuosità, che è invece definita da elementi fisico geografici quali la quota, le pendenze e il ciclo vegetativo, dai quali elementi comunque non si può prescindere, essendo parti costitutive dell'ambiente montano. *Montanità* non è un concetto astratto, ma l'insieme di soggettività sedimentate nelle culture, nelle tradizioni e nella vita reale dei territori, che formano, nella loro diversità e specificità, il tratto distintivo di un modo di essere e di vivere proprio di chi la montagna la abita e la vive sotto diverse forme ed esperienze. Non è un bene da consumare, ma un lascito da valorizzare con cura e sensibilità verso quella ricchezza naturale che alle terre alte appartiene come un bene comune.

È nell'interesse del Paese una più stringente ed esaustiva definizione di area interna e di montagna, perché questa definizione possa rappresentare un servizio fondamentale per le decisioni da assumere per le politiche di sviluppo del territorio.

La citata risoluzione del Parlamento europeo del 2018 sottolinea la necessità di investimenti volti a integrare le zone rurali, montane e periferiche in tutte le politiche, al fine di realizzare la priorità dell'Unione europea tra cui la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la sicurezza alimentare, l'inclusione sociale, la parità di genere, la lotta ai cambiamenti climatici, la creazione di posti di lavoro, la digitalizzazione e l'efficienza del mercato interno. Tutti obiettivi che consentono di integrare politiche per la montagna e interventi riferiti alla Strategia per le aree interne.

Serve, per le politiche e le strategie rivolte a questi territori, una regia coordinata del Governo nazionale, per attivare sinergie che la dispersione ministeriale rischia di smarrire, con

effetti assai più limitati, talvolta contraddittori tra loro, dati dagli investimenti, le previsioni di spesa e il monitoraggio delle stesse. Solo il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), rinnovato di recente, può rappresentare la tecnologia interministeriale in grado di svolgere questo ruolo, senza creare nuove cabine di regia o altri ambiti burocratici di coordinamento e controllo.

Nel CIPESS serve definire un'*Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna* che, su iniziativa del Dipartimento per la Programmazione Coordinamento della Politica Economica (DIPE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, registri scadenze, provvedimenti, obblighi già previsti dalla legislazione vigente, per attivare decisioni e delibere, nonché monitorarne la realizzazione da parte dei ministeri interessati e coinvolti o con delega alle politiche e strategie per la coesione e la montagna. Si tratta della Strategia per le aree interne, della legge 97 del 1994 per la montagna (il fondo ivi previsto e i provvedimenti previsti dalla legge e solo in parte entrati nella legislazione corrente), della legge per i piccoli Comuni, della legge forestale, dei decreti sostegni, del Piano complementare per la parte infrastrutture destinate alle aree interne, delle parti di PNRR che interessano le aree interne e la montagna, della legge per le *green community*, ecc.

Queste argomentazioni consentono di estendere la questione della governance a ogni istituto pubblico o privato del territorio e in ogni ambito.



## 1. Considerazioni generali

---

### NOTE

- <sup>1</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review>.
- <sup>2</sup> <https://pdc.mite.gov.it/it/area/programmi/alpine-space-programme>.
- <sup>3</sup> <https://www.alpconv.org/it/home/>.
- <sup>4</sup> [https://www.cai.it/organo\\_tecnico/commissione-centrale-tutela-ambiente-montano/grandi-temi/ape-appennino-parco-deuropa/](https://www.cai.it/organo_tecnico/commissione-centrale-tutela-ambiente-montano/grandi-temi/ape-appennino-parco-deuropa/).
- <sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0374&from=LT#:~:text=Mercoled%C3%AC%203%20ottobre%202018,-l.&text=sottolinea%20l'importanza%20delle%20zone,2>.



## 2. PROGRAMMAZIONE E POLITICHE PER LE AREE INTERNE E LA MONTAGNA

### 2.1 La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)<sup>6</sup>

#### 2.1.1 La Strategia per le Aree Interne 2014-2020

La SNAI ha il merito di aver sdoganato le cosiddette «aree marginali».

La Strategia per le Aree Interne 2014-2020, dotata di 279 milioni di euro, parte delle politiche di coesione europee, introdotta per ridurre i crescenti divari tra territori, interessa il 60% del territorio e un quarto della popolazione. Essa identifica i Comuni interessati in base alla lontananza dai servizi essenziali (sanità, istruzione, trasporti) e include le aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche, in gran parte montane e collinari. Ora in capo al Dipartimento per il Sud e la coesione territoriale, aveva l'obiettivo di finanziare 72 progetti pilota. Il 10% delle risorse sono state impegnate e il 5,1% spese effettivamente secondo il monitoraggio 2020 del MEF. Si tratta di un risultato di spesa al momento deludente, su cui hanno inciso tre fattori:

- a) l'eccesso delle procedure burocratiche centralizzate;
- b) il grado di collaborazione delle Regioni;
- c) la farraginosità dei patti territoriali e gli accordi di programma.

Sono problemi da superare con strumenti innovativi di pianificazione e monitoraggio, garantendo la partecipazione dal basso e maggiore trasparenza, facendo assumere alla SNAI i caratteri dell'ordinarietà, per spendere tutto e bene, anche utilizzando indicatori che definiscano meglio le aree interne, quali i fattori climatici, biografici, fisiografici e idrogeologici (classificazione necessaria anche per valutare l'impatto degli investimenti sullo sviluppo sostenibile), incorporando obiettivi di preservazione della biodiversità, dei servizi ecosistemici e la

valorizzazione del capitale naturale, decisivi per l'equilibrio territoriale tra città e aree interne e montane.

#### 2.1.2 Genesi della Strategia Nazionale per le Aree Interne

Nell'ambito della politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020, si è posta particolare attenzione alle «aree interne».

Il documento di indirizzo per la programmazione della politica regionale «Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020» ha riconosciuto che lo sviluppo dell'intero Paese dipende anche dallo sviluppo delle sue aree interne.

Dal settembre 2012 è stata avviata la costruzione di una Strategia nazionale con il supporto di un Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) e il confronto con i rappresentanti delle diverse Regioni. Il documento relativo alla Strategia Nazionale delle Aree Interne è confluito nell'Accordo di partenariato.

La Strategia nazionale ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato).

Al primo obiettivo sono assegnate le risorse nazionali previste appositamente dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, articolo 1, comma 13 (legge di stabilità 2014), successivamente integrate dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, articolo 1, comma 674 (legge di stabilità 2015). Al secondo obiettivo le Regioni hanno destinato i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) 2014-2020.

Con la legge di stabilità 2016 una quota ulteriore di risorse è stata destinata per il rafforzamento della Strategia nazionale per il triennio 2016-

2018. Anche con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di bilancio 2018), sono state stanziati risorse per la Strategia. In particolare, l'articolo 1, comma 895, della suddetta legge di bilancio 2018 ha stanziato un importo per il triennio 2019-2020.

A oggi il CIPE, con proprie delibere, ha ripartito risorse per complessivi 281,18 milioni di euro, destinati al finanziamento delle 72 aree selezionate. Dal punto di vista metodologico la SNAI si è mossa su alcune principali innovazioni, che l'hanno caratterizzata rispetto a tutte le altre politiche di sviluppo territoriale praticate in Italia sin dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso:

- ha agito contestualmente sui diritti di cittadinanza e sullo sviluppo, *«superando la vecchia logica che vedeva i servizi alla popolazione come variabile dipendente dello sviluppo economico»* (le difficoltà di accesso ai servizi fondamentali - istruzione, salute e mobilità - hanno rappresentato la base della definizione di aree interne adottata dalla SNAI);
- si è concentrata non su tutto l'universo dei Comuni delle aree interne del Paese, ma solo su alcuni, definiti «aree-progetto» e individuati attraverso un'istruttoria pubblica condotta dal Comitato tecnico e dalle Regioni sulla base delle proposte pervenute dal territorio. L'idea di lavorare su specifiche «aree-progetto» è derivata dalla natura sperimentale della SNAI, che si presenta come unico caso di azione mirata alle aree interne nel panorama europeo degli strumenti di intervento territoriale della politica di coesione 2014-2020;
- ha agito solo sui Comuni organizzati in associazioni, secondo le norme ordinamentali vigenti che disciplinano la gestione associata di funzioni e servizi;
- ha scelto l'idea strategica, i risultati attesi e i progetti finanziabili sulla base di momenti ripetuti di democrazia deliberativa, secondo quanto disposto dal codice di condotta del partenariato;
- ha combinato forti indirizzi nazionali, predisposti e monitorati da centri di competenza

nazionali interni alla Pubblica Amministrazione, in stretto confronto con il partenariato economico e sociale e la società civile con un'attuazione strategica territoriale a misura di contesti, realizzata da istituzioni di area vasta, comunali o intercomunali, che utilizzano arene di confronto partecipato (metodo *place-based*);

- ha lavorato con metodo aperto, un approccio sperimentalista e tecniche di co-progettazione capaci di favorire un processo di apprendimento collettivo di tutte le amministrazioni centrali, regionali e locali coinvolte.

Il percorso di costruzione di una strategia d'area è stato organizzato in fasi di complessità crescente, a partire dalla scrittura di un primo documento, definito «Bozza di Strategia», attraverso il quale i Sindaci elaborano e sottopongono alla Regione e al Comitato tecnico una proposta di intervento prioritario, ossia l'identificazione di un'aspirazione generica dell'area e la conseguente declinazione di interventi con essa coerenti. La fase successiva vede la definizione, nel documento definito «Preliminare alla definizione della strategia d'area», della filiera cognitiva, ovvero, la scelta di un percorso che connetta sviluppo locale e servizi, a partire da esperienze e *know how* radicati nel territorio. Infine, il documento definito «Strategia d'area», nel quale i contenuti del Preliminare di Strategia vengono declinati in risultati attesi e indicatori di risultato, interventi e azioni specifiche per raggiungere i cambiamenti scelti dai Sindaci e dalle loro comunità.

La Strategia d'area è corredata inoltre da schede intervento per ciascun investimento previsto e da un prospetto finanziario riassuntivo: questo accorgimento risponde all'esigenza di rendere più veloce il passaggio alla successiva fase attuativa rappresentata dalla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ).

Con decisione del Comitato tecnico, al fine di ridurre i tempi di realizzazione la fase relativa al Preliminare di strategia è stata assorbita dalla successiva; pertanto, da giugno 2019 le aree che a questa data stavano ancora definendo il loro percorso strategico sono potute passare direttamente dalla Bozza di strategia alla Strategia d'area.

### 2.1.3 Potenziamento della Strategia per le aree interne

Le decisioni di potenziamento e rilancio della SNAI discendono dalla volontà politica esplicitata dal Piano Sud 2030 confluito nel Piano Nazionale di Riforma (PNR), confermata successivamente dal Governo in carica, il quale intende confermare l'obiettivo di avviare una «nuova politica territoriale», con il passaggio dalla fase di sperimentazione a una vera *politica strutturale* per le aree interne del Paese.

Cospicue risorse finanziarie sono state appostate allo scopo, a valere sulla legislazione ordinaria, il PNRR e i nuovi strumenti della politica di coesione 2021-2027.

Il passaggio da *sperimentazione* a *politica strutturale* si rende necessario al fine di un migliore coordinamento tra le politiche di coesione, sostenute da risorse aggiuntive, e le ordinarie politiche di bilancio che spesso, applicando la mera legge dei numeri per definire i bacini di utenza, finiscono per penalizzare le aree interne.

Un esempio concreto: la Strategia investe in medicina di prossimità, compresa l'ostetricia, ma se la politica sanitaria ordinaria non prevede un meccanismo che garantisca, pur nel rispetto degli standard internazionali di prestazioni, la presenza di un punto nascita nelle aree interessate, il servizio ne risulta fortemente compromesso. Si potrebbe continuare con esempi simili per la scuola e il servizio di mobilità. Quello che appare chiaro è che il potenziamento della SNAI non può distogliere l'attenzione dalla necessità di *curvare* le grandi politiche ordinarie del Paese (infrastrutture, digitale, green, servizi pubblici, welfare, ecc.) alle esigenze delle sue aree fragili, marginali, interne, montane o rurali.

Le esigenze che hanno motivato la nascita della SNAI risultano oggi ancora maggiori a causa degli effetti socioeconomici che la pandemia ha prodotto sui territori più fragili, rilevando al contempo la potenzialità di questi luoghi, dove si concentreranno peraltro cospicui investimenti nazionali e comunali.

L'investimento sulle aree interne con la necessità di disegnare economie e servizi non solo focalizzati sulla centralità delle grandi conurbazioni, costituiscono obiettivi di lungo periodo non solo per l'Italia ma per l'intera Unione.

Lo ha ribadito l'anno scorso, fra l'altro, la Commissione UE nella Relazione Paese 2019<sup>7</sup> dalla quale forte è emersa la necessità di continuare a investire nelle aree interne anche nel ciclo di programmazione 2021-2027 (allegato D).

La richiesta di attenzione delle politiche pubbliche alle aree interne è stata avanzata anche dalle parti economiche e sociali, oltreché dalle Regioni, nei documenti finali del lavoro partenariale che si è svolto sul futuro ciclo della politica di coesione, secondo le indicazioni del codice di condotta del partenariato UE.

Sotto il profilo programmatico, la scelta di rafforzamento di tale politica, pur non potendo contare su un'esaustiva valutazione, può contare invece su un sistema di monitoraggio in continuo aggiornamento, che è prodromico a essa. La SNAI, come il resto delle politiche di coesione, è tra le poche politiche pubbliche (perlopiù di derivazione comunitaria) che prevedono un monitoraggio costante, consentendo un controllo continuo sulla sua efficacia, anche da parte dei cittadini e delle imprese beneficiarie.

Ogni strategia d'area, infatti, è dotata di una batteria di indicatori utili a misurare i risultati attesi. Il quadro informativo si sta definendo man mano che i progetti si realizzano. In molte delle 72 aree della sperimentazione l'attuazione dei progetti SNAI è a regime e le relazioni annuali al CIPRESS documentano puntualmente i relativi avanzamenti.

Inoltre, diversi studi indipendenti fanno emergere evidenze importanti, da non trascurare.

Recenti studi Formez (*I processi di digitalizzazione delle aree interne*<sup>8</sup>, 2020) e Formez-IFEL (*L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*<sup>9</sup>, 2019), per esempio, hanno registrato i progressi istituzionali che hanno riguardato il sistema associativo dei Comuni coinvolti: percorsi di associazionismo comunale sono stati già conclusi in 64 aree interessate su 72, un requisito essenziale per programmare investimenti e gestire in maniera efficiente i servizi in un contesto frammentato fatto da centinaia di piccoli Comuni. La SNAI, in effetti, si pone anche obiettivi di cambiamento istituzionale, la cui misurazione richiede analisi complesse di processo e organizzative, non esclusivamente o necessariamente quantitative.

La stessa ASviS è intervenuta con i suoi Rapporti sui Territori, documentando l'efficacia del metodo *place-based* adottato, a partire dall'analisi di alcune aree pilota.

Naturalmente deve restare forte l'impegno dello Stato e delle Regioni ad accompagnare sul terreno le iniziative in corso nelle 72 aree della sperimentazione in modo da assicurare un'omogeneità di attuazione in tutto Paese, anche per poter avere informazioni utili a una valutazione complessiva della strategia.

In prospettiva futura, per assicurare il passaggio della SNAI da sperimentazione a politica strutturale, con l'obiettivo di collocarla nell'ambito dell'*Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna*, in forte dialogo con la *strategia nazionale per le Green Community*, si ritiene necessario adottare le seguenti misure:

- a) individuazione delle nuove aree (il Comitato tecnico a dicembre 2020 aveva deciso l'attivazione di altre due aree a regione), utilizzando indicatori che definiscano le aree interne in modo più completo, quali i fattori climatici, biografici, fisiografici, e idrogeologici (classificazione necessaria anche per valutare l'impatto degli investimenti sullo sviluppo sostenibile), incorporando obiettivi di preservazione della biodiversità, dei servizi ecosistemici e la valorizzazione del capitale naturale, decisivi per l'equilibrio territoriale tra città e aree interne e montane;
- b) conferma del prerequisito della gestione associata per i Comuni (sistemi territoriali) che promuovono la propria candidatura alla SNAI;
- c) introduzione di un sistema di premialità, che riconosca ai territori che stanno conseguendo i migliori risultati nella qualità dell'offerta di servizi pubblici e nella creazione di nuova occupazione un giusto stimolo ad andare avanti e a rendere più solidi i miglioramenti ottenuti;
- d) conferma dell'approccio metodologico *place-based* promosso in Europa dal pacchetto normativo relativo al ciclo della politica di coesione 2014-2020 (confermato nei regolamenti del ciclo 2021-2027) nella programmazione dei nuovi interventi sulle aree interne;
- e) semplificazione del processo di definizione delle strategie d'area con riduzione dei passaggi che occorrono per passare dall'analisi del fabbisogno di intervento alla definizione del disegno strategico, salvaguardando il metodo dell'istruttoria pubblica partecipata;
- f) semplificazione delle procedure di approntamento e sottoscrizione degli accordi di programma nonché delle procedure di attuazione, monitoraggio e rendicontazione della spesa. Una proposta di superamento dell'APQ come strumento attuativo verso una forma negoziale meno complessa è contenuta nel decreto *governance* del PNRR;
- g) definizione di una regia coordinata del Governo nazionale attribuita al Comitato Interministeriale per la Politica Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), tecnostruttura interministeriale in grado di svolgere questo ruolo, senza creare nuove cabine di regia o altri ambiti burocratici di coordinamento e controllo;
- h) rafforzamento del ruolo dell'Agenzia per la Coesione territoriale di responsabile dell'attuazione della SNAI e presidio delle azioni di supporto ai territori interessati, in tutte le fasi del processo strategico, compresa l'attuazione;
- i) rafforzamento del Comitato tecnico aree Interne con accentuazione del suo carattere interministeriale mediante una più solida collaborazione tra le amministrazioni centrali che lo compongono, la valorizzazione del ruolo delle Regioni e un maggiore protagonismo degli enti locali beneficiari della Strategia;
- j) rafforzamento istituzionale e amministrativo delle compagini locali coinvolti nelle strategie di intervento;
- k) valorizzazione della *Federazione dei progetti e delle comunità delle aree interne* quale luogo di scambio di esperienze e buone pratiche, di condivisione di *know how* nell'attuazione, di diffusione del capitale reputazionale;
- l) potenziamento del partenariato, anche attraverso un maggiore coinvolgimento di cittadini e parti economiche e sociali nel Forum dei cittadini delle aree interne, luogo di incontro e maturazione della «Comunità SNAI»;

m) previsione che le Regioni possano assegnare un contributo per sostenerne la capacità di costruire strategie territoriali integrate per i territori delle aree interne e della montagna che non rientreranno nelle progettualità della SNAI.

## 2.2 La legislazione e la programmazione per la montagna

Per valutare gli effetti delle norme nazionali vigenti che interessano la montagna, come per prevederne eventualmente di nuove, occorre riaffermare quanto ricordato nelle considerazioni generali di questo Position paper: la *montanità* è la dimensione abitata della montagna, mentre le quote, le pendenze e il ciclo vegetativo definiscono la *montuosità*.

La montagna oltre i 600 metri è pari al 28% del territorio nazionale, mentre i Comuni montani e parzialmente montani, secondo il Dipartimento per gli Affari regionali, sono 4218, comprendendo il 58% del territorio nazionale. La montagna tra i 600 e i 1500 metri di quota s.l.m. rappresenta oltre il 71%, mentre quella superiore ai 1500 metri il 29%, degli 84.000 ettari di superficie montana ricompresa all'altitudine superiore ai 600 metri. I restanti 91.000 ettari sono compresi in territori di Comuni considerati montani, ma al di sotto dei 600 metri di quota, pari al 52% della superficie totale dei Comuni considerati montani o parzialmente montani.

Dal punto di vista altimetrico si potrebbe evincere che ci sono almeno tre montagne:

- 1) sopra i 1500 metri (alta montagna);
- 2) tra i 600 e i 1500 metri (bassa e media montagna);
- 3) sotto i 600 metri (collina).

Secondo il criterio statistico di ISTAT, il Paese risulta caratterizzato, per la sua conformazione orografica, da un territorio prevalentemente collinare (41,6% della superficie complessiva, che contiene il 38,9% della popolazione residente in Italia), seguito da quello di montagna (35,2% del territorio e 12,4% della popolazione) e di pianura (23,2% del territorio e 48,7% della popolazione). L'ISTAT, fino dal 1958, ripartisce il territorio italiano in zone altimetriche, con il criterio dell'inscindibilità del territorio comunale, dove montagna è quella oltre i 600 metri nell'Italia settentrionale e 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Ma nessuna norma vigente definisce cos'è montagna, a suo tempo definita dalla legge n. 991 del 1952, abrogata dalla legge 142 del 1990 - TUEL e non più ridefinita (salvo riferimenti *ad hoc* contenuti nella norma di abrogazione dei finanziamenti ordinari alle Comunità montane nella legge finan-

ziaria 2010, n.191 del 2009, art 2, comma 187, che considera Comuni montani, per i finanziamenti rimanenti, i Comuni in cui almeno il 75% del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri, oppure nella norma della legge di stabilità per il 2013 in cui si indicano, ai fini dell'accesso al fondo integrativo, i Comuni montani classificati nell'elenco ISTAT).

La media montagna prevale sull'alta montagna e corrisponde probabilmente alle cosiddette «montagne di mezzo», a lungo nei secoli antropizzate, che hanno svolto per millenni un ruolo importante.

L'orizzonte antropizzato nelle Alpi si spinge anche oltre la media montagna, mentre nell'Appennino è collocato in prevalenza nella montagna intermedia. In entrambi i casi, oltre al profilo fisico ambientale, occorre prendere in considerazione anche il profilo antropico, sociale ed economico, insieme alla rete di relazioni che le popolazioni montane stabiliscono con i centri urbani più prossimi, come si fa nella definizione delle aree interne.

Se si volesse adottare nazionalmente una definizione di montagna, infatti, come richiamato in precedenza, i criteri fisico-geografici da soli non sono sufficienti, anche se non si deve prescindervi; servirebbe almeno intrecciarli con criteri di natura socioeconomica, ambientali e culturali, che valorizzino diversità e specificità dei territori montani.

Una proposta elaborata dal disciolto Ente Italiano per la Montagna (EIM), soppresso con decreto del Governo nel 2010, indicava un metodo di definizione di territorio montano: quello il cui Comune fosse situato per il 70% della superficie al di sopra dei 500 metri e in cui il 30% del territorio presentasse una pendenza superiore al 20%, con la precisazione che per le regioni alpine il limite fosse da stabilirsi ad una altitudine di 600 metri slm.

La legge n. 97 del 1994 per la montagna, ancora in vigore, ma rimasta pressoché inattuata in gran parte del suo articolato e superata dal Titolo V della Costituzione, ai fini dell'individuazione dei Comuni montani di riferimento, si limitava a richiamare i criteri definiti per l'appartenenza alle Comunità montane (legge n.1102 del 1971) che, a sua volta, si richiamava alla soppressa legge n. 991 del 1952 abrogata dalla legge n. 142 del 1990. Un vero pasticcio normativo, i cui effetti si risentono al fine della attribuzione di risorse specifiche per la montagna

(Fondo per la montagna, altri Fondi, normative specifiche che interessano per intero o in parte i territori montani), con una ricaduta negativa sulla governance delle terre alte.

Un'evoluzione positiva, benché non esauriente, si è avuta con la definizione di aree interne, la cui Strategia nazionale interessa gran parte delle aree montane.

Da questo stato di cose bisogna partire per ricostruire un quadro di conoscenza della legislazione vigente e della pianificazione che si è succeduta con i diversi governi nazionali in tema di montagna.

Per comprendere meglio la qualità della vita in queste realtà, al fine di colmare divari e disegualianze e di poter sollecitare e adottare iniziative legislative e azioni di governo incisive volte alla coesione sociale, economica e territoriale, sarebbe necessaria una *legislazione nazionale rinnovata*, sufficientemente flessibile nelle definizioni, in concorso con una legislazione regionale più cogente, ben coordinate tra loro e finalizzate ad accogliere le istanze, istituzionali e non, dei territori locali.

Gli eccessi di centralizzazione hanno portato progressivamente nei decenni precedenti, in particolare alla fine del primo decennio del 2000, all'azzeramento di 300 milioni di euro annui che finanziavano le Comunità Montane (*de iure* e *de facto* superate dalla legislazione nazionale, sostituite con meno risorse con leggi regionali da Unioni o nuove forme di Comunità montane) e del Fondo ordinario per la montagna previsto dalla legge 97 del 1994, pari a circa 50 milioni di euro annui. Tutte risorse certamente in parte spese male e prive di controlli adeguati, mai però sostituite, semplicemente tagliate. A oggi, se mantenute quelle risorse, al valore di allora, la SNAI e le aree interne e montane avrebbero potuto disporre di oltre due miliardi in sei anni, anziché degli 827 milioni del PNRR, che sommati ai 280 della SNAI, i 140 per le Green Communities e i 300 del Piano complementare, in totale portano a un miliardo e 548 milioni in sei anni, un quarto in meno delle risorse finanziarie nazionali disponibili per la montagna nei primi anni del 2000.

Attualmente il Fondo per la montagna disposto dalla legge 97 del 1994 ammonta a circa 10 milioni di euro annuali, destinati ai Comuni montani, equamente suddivisi su base regionale tenendo



conto dei seguenti criteri: estensione del territorio montano, popolazione residente, distribuzione per classi di età, occupazione, indice di spopolamento, salvaguardia ambientale, reddito medio pro capite, livello dei servizi, entità dei trasferimenti ordinari e speciali, con deliberazione del CIPESS, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Ministro per gli Affari regionali, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle finanze e delle Politiche agricole e forestali.

A questo Fondo si aggiunge quello integrativo per i Comuni montani, istituito con la legge di stabilità 2013, pari a 5 milioni di euro annui, assegnato a progetti secondo graduatorie Regione per Regione.

Se si tiene conto che le aree interne dal 2014 al 2020 hanno usufruito di 279 milioni di euro in 6 anni, esclusivamente a vantaggio dei Comuni di 72 aree pilota, non intervenendo sulle restanti aree interne, e se si valutano attentamente i fondi per la montagna che ciascuna Regione definisce con risorse proprie, spesso di esigua entità (ad es. circa 2,5 milioni in Toscana), si può dedurre che questi impegni di risorse statali e regionali per la montagna, attraverso Fondi destinati, sono persino al di sotto delle aspettative suscitate anche dalla più debole e disattenta delle politiche di tipo assistenziale per le terre alte.

In queste condizioni molta montagna italiana continua a restare dimenticata e a essere analizzata con lenti burocratiche inefficaci.

La grande battaglia di civiltà denominata «causa montana», per ridurre insopportabili diseguaglianze sociali, economiche e territoriali che da oltre un secolo colpiscono le terre alte, come vuole anche l'articolo 44 comma 2 della Costituzione, che dovrebbe interpellare tutti gli attori istituzionali, gli *stakeholders* e i cittadini per far sì che le zone montane e interne tornino a rappresentare un valore riconosciuto dall'intero Paese, è stata profondamente disattesa.

Servono alcune decisioni radicali, come quella di ricondurre a un unico Fondo nazionale tutte le risorse destinate da leggi e normative vigenti interessanti i territori montani e procedere a una revisione delle normative medesime, al fine di incrementare le risorse disponibili, finalizzandole a investimenti strategici per le terre alte e di coordinarne le previsioni di legge e i soggetti attuatori, alimentandolo anche con risorse derivanti

da un preciso calcolo e conferimento dei corrispettivi per i servizi ecosistemici resi dai territori montani. Non si tratta solo di confermare canoni e sovracani nel settore idroelettrico, con un ruolo rafforzato dei Bacini Imbriferi Montani (BIM), ma di computare la resa dei servizi ecosistemici per conferire alla montagna risorse da impiegare nella difesa della biodiversità e dell'ambiente naturale, per farne oggetto anche di uno sviluppo sostenibile delle comunità residenti.

È un fatto significativo e degno di nota che la legge di Bilancio per il 2022 istituisca un nuovo Fondo per lo sviluppo per le montagne italiane, nel quale confluiscono anche il Fondo nazionale per la montagna e il Fondo integrativo per i comuni montani, con una dotazione di 129,5 milioni di euro nel 2022 e 209,5 milioni per ciascuno degli anni 2023 e 2024 (legge n. 234 del 31 dicembre 2021, art. 1, commi 593-596).

È importante il già menzionato riferimento europeo dato dalla risoluzione del Parlamento del 2018, che, come sottolineato nella prima parte del documento, dà risalto agli investimenti volti a integrare le zone rurali, montane e periferiche in tutte le politiche, al fine di realizzare le priorità dell'Unione, tra le quali la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la sicurezza alimentare, l'inclusione sociale, la parità di genere, la lotta ai cambiamenti climatici, la creazione di posti di lavoro, la digitalizzazione e l'efficienza del mercato interno. Tutti obiettivi che consentono di integrare politiche per la montagna e interventi che fanno riferimento alla Strategia per le aree interne.

Le mozioni approvate alla Camera nel gennaio 2020, sono la base per una Strategia per la montagna che insista su fiscalità differenziata, riorganizzazione istituzionale, uso delle risorse comunitarie, garanzia dei servizi (scuole, trasporti, sanità, assistenza, banda larga), anche in deroga a leggi nazionali di razionalizzazione dei servizi fondamentali, in stretto coordinamento con le Regioni.

Nuove regole sono definite per l'utilizzo delle risorse del PNRR e sono incardinate nell'art. 36 del decreto-legge Semplificazioni in materia di economia montana e forestale, cui va prestata grande attenzione, soprattutto per la semplificazione delle procedure concessorie. Infatti, bisognerebbe intendere se il PNRR ingloba il Piano, scaduto nel 2020, per sostenere l'agricol-

tura montana, che prefigurava di procedere a un uso ottimale dei fondi europei e predisporre un piano operativo con le Regioni per la gestione del patrimonio forestale, anche come strumento di contrasto al dissesto idrogeologico. Il Piano 2014/2020 per l'agricoltura di montagna coinvolgeva 280.000 aziende agricole oggetto della Politica Agricola Comune (ad esempio con 50 milioni di euro annui per la zootecnia di montagna) e prevedeva l'impiego di 1,8 miliardi di euro per la gestione dei boschi, importante anche per la filiera del legno e l'uso delle biomasse, oggi facilitato dal nuovo Codice forestale e dalla strategia forestale.

Non va tralasciato peraltro che la riforma della Politica Agricola Comune (PAC) prevede il sostegno alle zone montane tramite indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali, interventi agroambientali e climatici, sviluppo delle aziende agricole nelle zone rurali, regimi di qualità dei prodotti agricoli, allestimento di sistemi agroforestali, costituzione di associazioni tra produttori, e, il programma europeo per lo sviluppo locale LEADER<sup>10</sup>, con la promozione di Gruppi di Azione Locale (GAL) per formulare un piano delle istituzioni e delle associazioni professionali locali. In che modo saranno impiegate risorse all'interno di questi ambiti delle politiche per la montagna e con quale coordinamento con le altre specifiche politiche previste in favore delle terre alte? Anche nell'ambito delle politiche agricole non si può prescindere da un approccio di forte coordinamento interministeriale.

Nella transizione digitale il piano nazionale per l'infrastrutturazione con la banda larga delle zone montane, assai in ritardo rispetto il previsto, assume un carattere strategico prioritario per la ripartenza dei territori montani e della loro economia, decisivo nel contenere i processi di abbandono e incentivare quelli di ritorno e di permanenza delle famiglie, dei giovani, nonché nel favorire nuove attività e lavori sostenibili nel settore privato.

Sono stati presentati in Parlamento progetti di legge di riforma della legge n. 97 del 1994 e sono oggi giacenti progetti di riforma delle professioni di montagna, come sul riuso dei territori abbandonati o la limitazione del consumo di suolo, e altri progetti che interessano le montagne. È giunto il tempo di riprenderli e farli oggetto di nuova legislazione per i territori interessati, che

li attendono da tempo, per accompagnare una rinnovata *Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna* con maggiore vivacità e strumenti legislativi nazionali all'altezza delle sfide dello sviluppo sostenibile.

Basti pensare che ci sono in montagna più di 160.000 km di sentieri, mulattiere e tratturi che attendono da tempo un Catasto unico nazionale, una segnaletica unificata, una legislazione che ne favorisca la manutenzione e la valorizzazione, sia come strumento di contenimento del dissesto idrogeologico, sia come rete percorribile in sicurezza, indispensabile per rilanciare quel turismo lento, responsabile e sostenibile, di cui ha bisogno la montagna alpina e appenninica e l'intero territorio delle aree interne. Questo settore, al quale guarda con crescente sensibilità il turismo in Europa è un bene inestimabile, fatto da migliaia di infrastrutture sostenibili di prossimità, da molte attività nell'ambito del terzo settore, sostenute da migliaia di volontari. È un patrimonio al quale occorrerebbe guardare con iniziative legislative e di governo, per garantirne il mantenimento con adeguate risorse finanziarie e di bilancio. In questo ambito andrebbe anche predisposta una adeguata rivisitazione del Codice della strada, per regolamentare l'uso dei sentieri da parte del traffico motorizzato, che, se lasciato libero di circolare, spesso risulta nocivo all'ambiente, alla stabilità delle infrastrutture stesse e alla sicurezza di chi le percorre a piedi o in bicicletta.

Nella transizione ecologica assume ancora maggiore forza il ruolo dei Parchi nazionali, del sistema delle aree protette, la direttiva Natura 2000 e le Zone a protezione speciale, ai quali purtroppo ancora si guarda da parte di molti amministratori come un ostacolo allo sviluppo dei territori, anziché come un potente strumento di crescita e sviluppo sostenibile. Perciò occorre rimettere mano al rafforzamento della legge quadro delle aree protette e della loro governance, la n. 394 del 1991, essendo i Parchi nazionali insistenti in gran parte su aree montane e interne, incidendo sulla pianificazione del loro territorio, strumenti potenti nelle disponibilità della comunità dei Parchi, ma attualmente indeboliti da strutture di governo e amministrative interne inadeguate e non suffragate da un costante impegno e sostegno del Governo nazionale in loro favore. Così come nella transizione

ecologica assume rilievo la revisione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), che va aggiornata anche alla luce degli obiettivi del PNRR in materia e soprattutto relativamente all'impiego delle risorse idroelettriche e delle fonti rinnovabili, che molto riguardano i territori montani e che, nel loro impiego intensivo spesso impattano con gli equilibri di biodiversità, ambientali e del paesaggio delle terre alte. A queste ultime, che sono territori fragili, anche dal punto di vista idrogeologico, vanno riservate politiche di investimento energetico fortemente orientate alla valorizzazione della loro specificità.

Con maggiore insistenza, anche con norme più aderenti alla domanda di qualità del prodotto e di neutralità ambientale dello stesso, occorre valorizzare la tipicità delle produzioni di montagna, come fattore di promozione del territorio e di sostegno a una più consistente penetrazione nel mercato di questi prodotti, sia sul versante della internazionalizzazione sia su quello della risposta alla domanda di prossimità e genuinità del prodotto montano.

Infine, i borghi, scrigno peraltro di contenuti artistici, storici e culturali da valorizzare, sono essi stessi un patrimonio da riscoprire e da far riscoprire alla politica nazionale, cominciando a utilizzare quelle norme e risorse loro destinate ultimamente anche dal PNRR e dal Piano triennale del turismo.

Il Piano complementare al PNRR, che stanZIA 300 milioni di euro in sei anni per le infrastrutture sostenibili delle aree interne, rappresenta una buona occasione per ricondurre entro un quadro programmatico condiviso interventi troppo spesso lasciati al caso e tra loro non coordinati.

Quanto più il CIPESS diventerà riferimento per politiche e investimenti volti a dare un futuro alla montagna italiana, facendo colloquiare tra loro le amministrazioni dello Stato, compreso il CITE (Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica) e i soggetti istituzionali detentori di poteri e risorse orientate alla programmazione di politiche e investimenti destinati alle terre alte e al loro benessere, tanto più ne beneficerà l'intero Paese. Con maggiori probabilità, la montagna e le aree interne potranno ambire a essere al centro della progettazione politica e della programmazione istituzionale.

### 2.3 I servizi di cittadinanza

La SNAI tematizza tre fondamentali *servizi di cittadinanza* - educazione, salute, mobilità - ponendoli al centro della propria attenzione.

Vengono definiti *servizi di cittadinanza* perché sono essenziali a garantire le minime condizioni necessarie per abitare il territorio nelle sue diverse parti e, dunque, emblematici nelle loro condizioni di concreta fruibilità, per cogliere le oggettive condizioni di disuguaglianza e discriminazione tra le diverse parti della nazione.

I servizi di cittadinanza sono in primo piano anche nell'attenzione degli attori locali, proponendosi come condizioni di fragilità del sistema insediativo e sollecitando l'identificazione di nuovi percorsi e strumenti per superarne i condizionamenti e contrastarne le limitazioni.

Dei tre, volendone portare uno in primo piano, emerge forse il tema dell'educazione che, pur presentando nel panorama delle aree interne e montane tratti di qualità (e addirittura di eccellenza) nella sua offerta, risulta tuttavia critico per la natura costitutiva che i processi educativi rivestono nel permanere e nel rinnovarsi di una identità comunitaria.

In questo caso, non meno che per i servizi della salute e della mobilità, sono straordinariamente incombenti le difficoltà organizzative e quelle istituzionali che faticano a garantire la continuità dei servizi in un quadro demografico segnato da così gravi processi di spopolamento.

Queste criticità rimandano tuttavia all'esigenza di interrompere il circolo vizioso che lega lo spopolamento alla chiusura dei servizi, scesi sotto la propria soglia di efficienza, a sua volta legata all'ulteriore spopolamento che ne consegue.

Per interrompere il circuito è sicuramente necessaria la rimodulazione degli standard di programmazione di cui la SNAI si è fatta opportunamente interprete evidenziando come per territori «rugosi e a bassa densità» le regole che esprimono efficienza dei processi nelle realtà urbane rischiano di risultare drammaticamente inefficaci.

Qualche segnale di una nuova attenzione, alla luce delle sollecitazioni e degli shock generati dalla pandemia, ha cominciato a manifestarsi nelle politiche pubbliche. Provvedimenti, ancora

di natura straordinaria ed emergenziale, si sono manifestati nella ridefinizione di una più bassa soglia di alunni per le direzioni didattiche degli istituti comprensivi nelle aree interne, come nella rivisitazione della politica sulle chiusure dei punti nascita.

Non è però solo un problema di diversa modulazione degli standard ed eventualmente di deroghe. La pandemia ci ha costretto a ripensare in profondità alcune categorie della nostra visione della organizzazione sociale e del suo rapporto con lo spazio.

La nozione di *prossimità* è al centro di questo capovolgimento e ci invita a riconsiderare i *target* quantitativi che abbiamo talvolta voluto interpretare come fattori di massa critica capaci di generare processi di sviluppo economico e insediativo. «Industrializzazione senza fratture», si è detto qualche decennio fa per interpretare l'imprevisto successo economico di una parte del Paese inizialmente estranea all'inesco delle due principali fasi di crescita urbana e industriale italiana, a fine Ottocento e nel secondo dopoguerra.

*Target* quantitativi che usualmente impieghiamo per misurare l'efficienza di un sistema funzionale - come il numero di residenti di una città, il numero di discenti di una classe o di una dirigenza scolastica, il numero di prestazioni di un servizio ospedaliero - potrebbero essere utilmente sostituiti (o almeno accompagnati) dalla misura della propria efficacia di cui è indicatore significativo la propria distribuzione spaziale.

Tra i tanti episodi della lunga battaglia dell'umanità per la sua sopravvivenza che la pandemia ha consentito di portare alla luce, non va forse trascurato il valore emblematico della campagna con cui la comunità medica italiana di fine Ottocento, alle prese con la drammatica condizione sanitaria della popolazione rurale, pose come misura della presenza di medici condotti il numero di km<sup>2</sup> di territorio che ogni medico condotto doveva presidiare.

Oggi, al tempo nella nuova pandemia, l'immagine (e l'obiettivo) della «città dei 15 minuti», proposta dalla Sindaca di Parigi Anne Hidalgo, è balzata all'evidenza delle cronache proponendo un diverso criterio di organizzazione dello spazio, nel quale la concentrazione delle funzioni deve comunque essere bilanciata da un

principio di prossimità alla utenza di cui è misurata il tempo e non la quantità.

C'è anche una «montagna dei 30 minuti» negli orizzonti delle politiche territoriali? Varrebbe la pena indagarlo con intelligenza e determinazione.

## 2.4 Le Green Community

### 2.4.1 Le origini della policy

Le Green Community sono divenute oggetto di politica pubblica con la legge 28 dicembre 2015 n. 221 che, all'art. 72, "*promuove la predisposizione della strategia nazionale delle Green Community*".

Già questa iniziale definizione del tema rileva la presenza di tre presupposti generali di un'azione innovativa:

- a) il primo riferimento è ai «*territori (rurali e di montagna)*» che intendono agire per «*sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono*» (comma 2). *Territori*, dunque cui si riconosce soggettività e intenzionalità proprio mentre si fonda il loro valore identitario sui caratteri oggettivi del capitale naturale di cui i territori sono detentori; una soggettività comunitaria, dunque, che non trae origine dai valori culturali dei rapporti di sangue e dall'esercizio di una autorità tradizionale (come nella contrapposizione comunità/società della tradizione sociologica moderna) ma trae piuttosto alimento dalla natura dei luoghi;
- b) il secondo riferimento è costituito dalla esigenza di «*aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane*». Un'affermazione *ante litteram* di «*metromontanità*» necessaria che assume particolare rilievo se si considera che il contesto della legge n. 221 del 2015 è anche quello che registra la introduzione nell'ordinamento della previsione relativa ai servizi e soprattutto ai «*Pagamenti per i Servizi eco-sistemici e ambientali PSEA*» (all'art. 70) che pur non avendo esplicito richiamo nell'art. 72, ne costituiscono la cornice di senso, rafforzata dall'esplicito richiamo al «*rapporto sussidiario e di scambio*» con le realtà urbane;
- c) il terzo riferimento è quello alle istituzioni locali da cui la costituzione delle Green Community dovrebbe trarre impulso; quelle Unioni di Comuni e Unioni di Comuni montani che, anche sulla scorta di leggi regionali che possono individuare le modalità, i tempi e le risorse finanziarie, promuovono l'attuazione

della Strategia nazionale (comma 3). Dunque, una dimensione intercomunale necessaria consolidata in una pratica associativa che realizza, nella dimensione giuridico-amministrativa, lo spirito delle comunità verdi e assicura loro capacità di agire.

La missione di realizzare la Strategia nazionale è affidata dalla legge n. 221 del 2015 al Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

In attuazione del mandato ricevuto il DARA ha promosso nel 2017 una *Consultazione pubblica sulla Strategia nazionale delle Green Community* che ha focalizzato i suoi esiti in tre punti principali:

- a) l'opportunità di una esplicita e *coordinata relazione* della Strategia delle Green Community con altre Strategie nazionali, come la Strategia Nazionale Sviluppo Sostenibile, Strategia Nazionale per le Aree Interne, Strategia Energetica Nazionale, Strategia Nazionale per l'Economia Circolare, Strategia Italiana per la Biodiversità (Italia Sicura), Strategia per il Patrimonio Edilizio (Casa Italia);
- b) l'esigenza di focalizzare la *dimensione territoriale* rispetto alla quale configurare la Strategia, riconoscendone la dimensione comunque sovracomunale operando però con grande flessibilità e approccio empirico a fronte della grande diversità dei caratteri territoriali delle regioni italiane;
- c) il riferimento a *esperienze di comunità territoriali sorte per la gestione di politiche*, come i GAL o i Parchi, considerate come possibile elemento aggregante anche per la nuova Strategia e, assieme, l'esigenza di *fare rete* anche a una dimensione territoriale più vasta come quella legata, ad esempio, a grandi infrastrutture sostenibili per la ciclabilità.

Considerazioni, tutte, che non hanno trovato successivamente riscontro operativo sino alla recente previsione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che finalmente supera lo stallo generato dalla affermazione, al comma 4 della legge, trasferendo la eventuale responsabilità di mettere in campo queste risorse alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano che «*con proprie leggi possono individuare le modalità, i tempi e le risorse finanziarie...*».

Interviene finalmente il PNRR che, con lo stanziamento di 140 milioni di euro a valere sulla misura M2C1 finanzia lo «sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Ciò verrà realizzato favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le Green Community), attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale».

Non sono a oggi disponibili informazioni sul percorso attuativo attraverso il quale le risorse saranno attribuite alle Green Community selezionate (30 nella previsione del PNRR).

## 2.4.2 I contenuti tematici

### 2.4.2.1 Gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale

La natura *trasversale* della Strategia per le Green Community impone una forte azione di coordinamento con altri approcci strategici già precedentemente disposti e ora confermati e sostenuti dallo stesso PNRR.

Ciò vale anche riguardo alla Strategia Forestale Nazionale, intervenuta successivamente alla sua approvazione.

La Strategia Forestale Nazionale tratteggia una visione incentrata sulla Gestione Forestale Sostenibile (GFS), quale principio ispiratore internazionalmente concordato per affrontare le sfide globali connesse alla conservazione, valorizzazione e gestione del patrimonio forestale, l'incremento di valore della componente forestale del capitale naturale nazionale e lo sviluppo socioeconomico delle aree interne e montane dove è localizzata la maggior parte dei boschi, valorizzando il settore e le sue filiere.

L'ambito forestale è sicuramente uno dei campi prioritari di attenzione delle Green Community al tema dei Servizi eco-sistemici e alla emersione dei relativi pagamenti.

### 2.4.2.2 Gestione integrata e certificata delle risorse idriche

Anche il fronte della gestione integrata e certificata delle risorse idriche propone nel contesto della Strategia per le Green Community una attenzione privilegiata al tema dei Servizi eco-sistemici e alla emersione dei relativi pagamenti, potendosi in questo caso basare sulla esistenza di disposizioni di carattere regionale che costituiscono significativi precedenti. Qui è maggiormente evidente il ruolo delle Green Community come strumento per uno scambio sussidiario tra i territori montani nella quale la risorsa idrica viene prelevata e i contesti urbani e metropolitani nei quali si concentra la sua utilizzazione.

### 2.4.2.3 Produzione di energia da fonti rinnovabili locali

La transizione energetica, componente essenziale della transizione ecologica e del Green Deal europeo, è sicuramente tra i contenuti irrinunciabili delle azioni che la Strategia Nazionale delle Green Community dovrà mettere in campo, potendo fare riferimento a un vasto campo di opportunità nel PNRR, la cui misura sulle Comunità energetiche (M2C2, Investimento 1.02) si propone di sostenere le strutture collettive di auto-produzione focalizzandosi proprio sul sostegno dell'economia dei piccoli Comuni.

La Strategia delle Green Community dovrà rafforzare la responsabilizzazione delle comunità locali verso modelli energetici più sostenibili non solo per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, ma anche riguardo alle esigenze della conservazione della biodiversità con cui le utilizzazioni di fonti rinnovabili (acqua e biomasse in particolare) devono convivere.

### 2.4.2.4 Sviluppo del turismo sostenibile

La Strategia della Green Community si misura con il tema assai rilevante di gestire gli impatti del riscaldamento globale sulla forma più impattante di utilizzazione turistica dei territori montani, realizzata dall'industria della neve. È necessario individuare alternative per la fruizione ambientale nelle nuove modalità dell'*out-door recreation* per gestire la riconversione di stazioni spiazzate dal cambiamento climatico come il sostegno allo sviluppo di nuove econo-

mie del turismo sostenibile. La Strategia può essere messa in relazione con la politica dei Cammini e con il Piano nazionale dei borghi (M1C3, Investimento 2.1 del PNRR) del Ministero della Cultura e con quella per le ciclovie (M2C1, Investimento 4.01 del PNRR) del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili.

### 2.4.2.5 Costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna

Il significato più profondo dell'attenzione delle Green Community alla costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna deve essere inteso nell'importanza delle azioni di accompagnamento delle misure di incentivazione in essere, necessarie perché la qualità della domanda e la capacità delle imprese locali di proporre una offerta di qualità inneschi circuiti virtuosi, sia sul fronte della sostenibilità ambientale delle soluzioni, che su quello della sostenibilità economica dello *shock* sul lato della domanda determinato dai provvedimenti straordinari di incentivazione. Può essere un esempio emblematico quello dell'impiego più esteso di risorse forestali locali nelle pratiche costruttive dei sistemi locali.

### 2.4.2.6 Efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti

L'azione della Strategia delle Green Community rivolta all'efficienza energetica e all'integrazione intelligente *degli impianti e delle reti* si intreccia con quella rivolta alla produzione da fonti rinnovabili e alla costituzione di comunità energetiche, proponendo le Green Community come interlocutori dei grandi *player* elettrici sulle *smart grid*, attrezzati a negoziare sul territorio le condizioni in cui potrà essere estesa l'iniziativa per cui è oggi prevista una specifica dotazione nel PNRR alla misura M2C2, Investimento 2.01, ora concentrata sulle aree metropolitane.

### 2.4.2.7 Sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*)

Le imprese della *green economy* sono sicuramente le protagoniste di una linea di attenzione della Strategia rivolta allo sviluppo sostenibile

delle attività produttive (*zero waste production*) e all'economia circolare.

La presenza più rarefatta di imprese manifatturiere in larga parte dei territori montani non deve far ritenere questa linea di azione marginale. Al contrario, un forte orientamento alla sostenibilità della intera comunità locale può essere non solo un fattore di sostegno e di accompagnamento allo sviluppo di imprese *green* già localizzate in questi territori (presenza non trascurabile se si usano come saggi le poche esperienze che hanno esplorato il possibile cammino delle *Green Community* in carenza di specifiche disposizioni di sostegno) ma anche un elemento di importante *attrattività* nei confronti di imprese che esprimano questo orientamento. Una contestuale attenzione ai temi della transizione digitale può rafforzare questa attrattività.

### 2.4.2.8 Integrazione dei servizi di mobilità

Il tema dell'efficienza e dell'efficacia della mobilità nelle aree di rarefazione insediativa è da lungo tempo sul tavolo dei decisori e delle politiche territoriali, sin qui con una modesta efficacia delle risposte. Scontiamo la presenza di modelli organizzativi imbalsamati e gestiti da sistemi di regolazione anacronistici: per la separazione dei flussi del TPL e trasporto scolastico, in quello tra mobilità delle persone e trasporto delle merci, e si potrebbe continuare.

Le sperimentazioni ipotizzate in ambito SNAI si sono spesso scontrate con questa rigidità del sistema di regolazione e il tema non può certo darsi per risolto nell'ambito delle Green Community.

La transizione digitale può però forse rappresentare un contesto tecnologico radicalmente rivoluzionato per le possibilità che consente di pensare con realismo a relazioni tra domanda e offerta.

### 2.4.2.9 Sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile

La disciplina legislativa delle Green Community propone il tema delle attività agricole in chiusura della sua elencazione di *temi sensibili*, in un'ideale continuità di attenzione alle risorse primarie e alla loro utilizzazione, chiudendo il

cerchio che le filiere forestali avevano aperto. La formulazione letterale del testo legislativo è insolita e fa sospettare una qualche casualità nella addizione di un tema forse non originariamente concepito nell'impianto della manovra: parla di «*un modello di azienda agricola sostenibile*» quando è presumibile che di modelli ne possano esistere una pluralità, seguendo orientamenti produttivi certamente semplificati dall'orizzonte climatico montano, ma non per questo uniformati a uno standard.

Dobbiamo forse intendere questa indicazione piuttosto nella direzione di un diretto coinvolgimento degli attori economici delle filiere primarie - che stanno conoscendo importanti fenomeni di successione generazionale o di ingresso di operatori di elevata formazione - entro l'orizzonte della sostenibilità, intendendola non come condizione esterna quanto piuttosto come leva strategica del proprio successo.

In conclusione, per una efficace gestione della Strategia Nazionale per le Green Community è in primo piano il rapporto con una Strategia Nazionale per la Montagna, di prossima emanazione, che promana dalla stessa Autorità preposta all'attuazione della Strategia per le Green Community e la consolidata Strategia Nazionale per le Aree INTERNE che promana da un diverso Dipartimento, quello per le Politiche di coesione, della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri.

Oltre a richiamare l'evidente esigenza di un efficace coordinamento delle tre Strategie che non solo si sovrappongono nello spazio rivolgendosi a un territorio che in larghissima parte è il medesimo, ma anche tematicamente, esprimendo un campo di obiettivi sicuramente convergente. L'*Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna* elaborata dal CIPES, che viene proposta in questo Position paper, può aiutare ad andare in questa direzione.

## 2.5 Politiche per l'imprenditorialità in montagna e nelle aree interne

La montagna, nel più ampio contesto delle aree interne, esprime da sempre e comunica oggi con codici universalmente riconoscibili, forme tipiche di intraprendenza e di impresa. Non dobbiamo riferirci alla tipicità di prodotto bensì a quella di missione, organizzazione e processo: forme di innesco, scala e sostenibilità delle economie insediabili in questi contesti che attendono un più ampio e puntuale riconoscimento. È l'abilitazione politica, tecnica e normativa utile a rendere visibile, credibile e partecipabile una nuova abitabilità delle terre alte.

Questo obiettivo esige almeno cinque *azioni abilitanti* che proviamo qui a sintetizzare:

1. la necessità di aumentare la fruizione di risorse e patrimoni di questi territori per intraprendenze sostenibili deve essere un obiettivo esplicito e corale della comunità sociale, economica e politica;
2. il concetto di *fiscalità agevolata* (in terre *svantaggiate*) deve lasciare spazio a quello di *fiscalità dedicata* (in terre *premiante*) con riferimento a condizioni di equità così come al valore collettivo generale documentato dall'impresa che opera consapevolmente in questi contesti;
3. l'ordinamento normativo deve riconoscere, favorire e, a tratti, prescrivere uno *statuto per l'impresa di montagna e delle aree interne* con particolare riferimento all'implicazione comunitaria, alla multifunzionalità e alla plurisettorialità;
4. programmi territoriali, anche infrastrutturali, devono assicurare l'accessibilità delle imprese di montagna e aree interne alle *commodities* oggi indispensabili per l'efficacia dei processi di trasformazione e di relazione con il mercato, prima fra tutte quella tecnologica e di connettività digitale, così come per il benessere di lavoratori e lavoratrici, quali ad esempio i servizi educativi, culturali e di assistenza socio-sanitaria;
5. le politiche e i programmi di sviluppo attesi da misure straordinarie e dalla nuova agenda europea devono favorire un approccio generale e specifiche progettualità di cooperazione rafforzata fra enti locali, imprese for



profit, cooperative, enti di terzo settore e abitanti, *infrastrutturando amministrativamente uno spazio comune di scambio e valore* che garantisca maggiori e non raramente determinanti capacità di tenuta della funzione pubblica come di quella imprenditoriale.

### NOTE

- 
- <sup>6</sup> <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/>.
  - <sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf).
  - <sup>8</sup> [http://www.formez.it/sites/default/files/i\\_processi\\_di\\_digitalizzazione\\_nelle\\_ai-.pdf](http://www.formez.it/sites/default/files/i_processi_di_digitalizzazione_nelle_ai-.pdf).
  - <sup>9</sup> [http://focus.formez.it/sites/all/files/formez\\_azioni\\_40.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/formez_azioni_40.pdf).
  - <sup>10</sup> [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_it](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_it).



## 3. BUONE PRATICHE

Pubblichiamo la presentazione di alcune buone pratiche che è stata effettuata nel corso dell'evento nazionale del Festival dello sviluppo sostenibile svoltosi il 12 ottobre 2021 su iniziativa del Gruppo di lavoro sul Goal 11.

### 3.1 Crearee

Il progetto *Crearee* nasce all'interno dei Consigli Regionali Unipol (CRU) che collaborano con la Fondazione Unipolis per lo sviluppo e il presidio della reputazione sul territorio e l'implementazione di politiche e azioni di creazione di valore condiviso, in un'ottica di *stakeholder engagement*.

Il progetto parte dall'esigenza di creare un sistema di collaborazione tra istituzioni pubbliche e il settore privato per sostenere e arricchire le politiche a favore del rilancio delle aree interne. Esso prevede una serie di azioni, sia locali che trasversali, strettamente interconnesse le une con le altre, da realizzare, con la guida dei CRU, assieme alle organizzazioni pubbliche e private coinvolte.

*Crearee* ha l'obiettivo di costruire un percorso che porti all'identificazione e alla formalizzazione di un metodo di lavoro da utilizzare per sostenere le amministrazioni locali e le comunità territoriali nel realizzare le tante progettualità esistenti nei territori delle aree interne, in particolare nelle 72 aree progetto indeterminate dalla SNAI. In particolare, il progetto mira a promuovere veri e propri *masterplan di sviluppo territoriale*, in grado di dotare gli enti locali e le loro comunità di riferimento di una strategia che consenta loro di disegnare le proprie traiettorie di sviluppo di medio periodo, mettendo a fuoco obiettivi generali e specifici, e di pianificarle dal punto di vista economico e finanziario. In questo ambito è fondamentale il coinvolgimento del Terzo settore, attraverso la co-programmazione e la co-progettazione, al fine di valorizzare il rapporto collaborativo tra pubblico e privato.

Tramite protocolli di intesa, hanno aderito al progetto importanti *stakeholder* a livello nazionale, di diversa dimensione e natura. Gli *stakeholder* sono rappresentati all'interno della Cabina di regia, che è composta anche dai referenti di pro-

getto del soggetto promotore. La Cabina di regia è il principale organo di elaborazione e proposta del progetto, che detiene il potere decisionale su ogni attività. Si tratta di un organo aperto, che può modificare la propria composizione nel corso del tempo. Alla Cabina di regia possono essere invitati i responsabili dei gruppi di lavoro locali o trasversali o altre personalità.

Nell'ambito del progetto sono state individuate cinque azioni trasversali: *Formazione e Digitalizzazione; Immobili e altri Asset; Community; Rapporti Pubblica Amministrazione e Mobilità*. Ogni azione trasversale è sviluppata da un gruppo di lavoro, gestito da un project manager; ogni gruppo di lavoro individua al proprio interno un responsabile di progetto.

Contestualmente, sono stati sviluppati tre progetti pilota che insistono su specifiche aree interne, con l'obiettivo di sostenere la realizzazione di creare valore condiviso per il territorio: *Nebrodi, Fortore e Valle Subequana Gran Sasso*. Per ogni progetto è stato istituito un gruppo territoriale, composto da componenti del CRU, dai tecnici e dai Sindaci dei Comuni della specifica area interna. Ogni gruppo territoriale è presieduto dal Presidente del CRU della Regione di appartenenza dell'area, e a esso partecipano anche figure individuate dalla Cabina di regia del progetto *Crearee*.

### 3.2 Goal 2030

Il progetto *Goal 2030* è una piattaforma web realizzata dalla Fondazione Appennino, in collaborazione con The Data appeal company, che ha l'obiettivo di fornire ai decisori pubblici e privati un cruscotto di dati in grado di elaborare un quadro sul raggiungimento dei 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 relativo a una specifica area geografica. Dalle tracce digitali sulla *Human experience*, ai dati raccolti via satellite sulla qualità dell'aria, passando per altre centinaia di *data point*, attraverso algoritmi basati sull'intelligenza artificiale, i dati vengono trasformati in indicatori capaci di misurare le azioni necessarie per raggiungere i 17 Obiettivi.

Presentato ufficialmente il 14 gennaio 2021<sup>11</sup>, il progetto fornisce la possibilità di mettere insieme due dimensioni: la rilevazione reputazionale nel web di una determinata area, attraverso il dialogo delle persone che vivono in questa area, e l'immediatezza dei dati forniti via satellite. Inoltre, esso mette a disposizione delle persone una mappa per orientarsi verso scelte più sostenibili.

La peculiarità di *Goal 2030* consiste nel fornire dati istantanei: è possibile interrogare la piattaforma sullo stato di raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile relativo a uno specifico territorio nello specifico momento, determinando anche la «velocità» di questo processo.

### 3.3 Il BIM per Tramvie elettriche bergamasche (TEB) Bergamo - Villa d'Almè

La «Tramvia della Val Brembana»<sup>12</sup>, denominata anche T2, è un progetto di mobilità sostenibile promosso dalla società Tramvie Elettriche Bergamasche (TEB) con il contributo di 4 milioni di euro del Consorzio del Bacino Imbrifero Montano (BIM) Brembo-Serio-Lago di Como<sup>13</sup>.

La TEB è una società al 100% a capitale pubblico, che ha come obiettivo principale la realizzazione di collegamenti tramviari con le valli bergamasche e parti della provincia di Bergamo. La sua prima realizzazione, nel 2004, è stata la «Tramvia della Val Seriana» (Bergamo-Albino), detta linea T1. Nel 2017 si è posta come nuovo obiettivo la «Tramvia della Val Brembana» (Bergamo-Villa d'Almè), detta linea T2. Lungo il tracciato, che attraversa i Comuni di Bergamo, Ponteranica, Sorisole, Paladina, Almè e Villa d'Almè nonché il Parco dei Colli di Bergamo, sono previste 17 fermate intermedie oltre ai capolinea.

La nuova linea tramviaria è affiancata da una serie di infrastrutture di pubblica utilità, come percorsi ciclopedonali, parcheggi di interscambio, banchine, marciapiedi e strade di accesso alle stazioni.

Nel complesso, la «Tramvia della Val Brembana» interessa una popolazione di 240.000 abitanti (150.000 sono quelli di Bergamo, mentre il resto è dato dai paesi delle valli adiacenti).

Il costo è di 179 milioni di euro, di cui 125 milioni sono finanziati dallo Stato e altri 40 milioni dalla Regione Lombardia. Vi sono altri finanziamenti della Provincia di Bergamo, del Comune di Bergamo e dei cinque Comuni attraversati dal percorso ferroviario (Ponteranica, Sorisole, Paladina, Almè e Villa d'Almè). Questi cinque Comuni, facenti parte del Consorzio BIM, hanno sottoscritto un impegno finanziario vincolante ai fini della realizzazione progettuale, considerato che non sono Comuni di grandi dimensioni, perché complessivamente raggiungono 32.000 abitanti; quindi, per loro rappresenta un impegno oltremodo gravoso. Ecco, allora, l'intervento del Consorzio, che si è assunto l'onere del 75% delle spese, pari a 3 milioni di euro per le opere accessorie indispensabili, come parcheggi e piste ciclabili.

Nello specifico, la nuova infrastruttura contribuisce allo sviluppo del territorio grazie alla facilità di accesso agli altri servizi di trasporto (l'intermodalità con il trasporto pubblico urbano, extraurbano, ferroviario e aeroportuale di collegamento a Bergamo); alla riduzione dei tempi di percorrenza verso Bergamo, l'ospedale e l'aeroporto di Orio al Serio, con risparmi di tempo stimati tra il 30% e il 50%); all'alleggerimento della pressione del traffico lungo la direttrice della Val Brembana, con riduzione delle croniche code quotidiane e dell'inquinamento veicolare generato. Sono tutti fattori che contribuiscono al miglioramento della qualità del territorio attraversato dal tram, determinando un impatto di rigenerazione urbana che può migliorare la qualità della vita delle persone che ci vivono.

La nuova tratta, oltre che motore di sviluppo locale, può anche contribuire alla realizzazione di moderne iniziative di mobilità, di valorizzazione del patrimonio culturale e di innovazione, finanziate dai fondi comunitari: una *Smart land* dove TEB e le amministrazioni locali possono diventare soggetti aggregatori e promotori di uno sviluppo sostenibile del territorio.

Inoltre, la riconfigurazione degli spazi pubblici (parchi, giardini, piste ciclabili) attorno alle fermate (micro-hub intermodali), consente di ridefinire la tramvia come una risorsa, un polo multifunzionale vissuto, qualificando questi spazi come luoghi sicuri e appetibili.

### 3.4 La cura del territorio per la prevenzione degli incendi boschivi. L'area delle Madonie (Palermo)

Già nel 2017 la Sicilia era la regione con la superficie bruciata più estesa in Italia. Il 2020 non è stato da meno, con circa 35.900 ettari andati a fuoco, e il 2021 si chiude probabilmente con un bilancio ancora più pesante.

Gli incendi dolosi in Sicilia sono ormai un problema sistemico che da anni mette a repentaglio l'ambiente, impoverisce il paesaggio, riduce la biodiversità, minaccia la sopravvivenza di centinaia di aziende, aumentando la fragilità del territorio.

L'abbandono delle campagne, i pochi lavori di manutenzione, i terreni a bordo strada incolti, l'assenza di funzionali viali parafuoco realizzati a tempo debito, fanno da esca nell'estensione degli incendi innescati dai piromani che vengono ulteriormente facilitati dagli effetti del cambiamento climatico che li rende sempre più ingovernabili. Nel corso degli ultimi quattro anni, infatti, gli incendi sono stati molto più pericolosi e difficili da arginare a causa dei venti caldi che ne hanno amplificato le conseguenze. La desertificazione del suolo è una di queste: il 70% della superficie dell'isola è già in fase di desertificazione.

Sulle Madonie<sup>14</sup> si è in molti casi assistito inermi a situazioni fuori controllo: i danni sono incalcolabili, non solo per l'agricoltura, per il bestiame morto nei roghi, per gli imprenditori, ma anche per la salute delle persone e per il futuro dei territori.

Mediamente un'ora di volo di un Canadair costa 6 mila euro; a esso occorre aggiungere il costo delle squadre e dei mezzi di terra: una giornata di incendio arriva a costare circa 100 mila euro.

Quest'anno solo sul territorio dell'area interna Madonie sono stati registrati in più punti incendi dolosi per un totale complessivo di oltre 60 giornate: sono stati bruciati solo per le operazioni di spegnimento circa 6 milioni di euro, risorse economiche che si sarebbero potute impiegare nella manutenzione e nella gestione attiva del patrimonio boschivo e delle aree protette.

Storicamente, il presidio esercitato dagli allevatori si è rilevato il migliore strumento di salvaguardia e di gestione attiva di queste aree.

Diversi sono gli interventi necessari:

- incrementare il numero di giornate lavorative e riservarne una quota alla messa in sicurezza dei centri abitati e delle loro periferie, luoghi nei quali si innescano il maggior numero di incendi;
- implementare nuove e migliori dotazioni di attrezzature organizzate in strutture coordinate ed efficienti. Bisogna predisporre sul territorio viabilità e infrastrutture adeguate;
- attivare veri e propri piani organici di manutenzione e modalità di gestione corrette che analizzino gli ecosistemi e contemplino i nuovi rischi generati dai cambiamenti climatici;
- affidare ai privati la gestione dei boschi e dei terreni incolti, vedasi al riguardo la possibilità di dare piena attuazione alle Associazioni fondiarie;
- rendere obbligatoria la redazione dei piani di gestione forestale sostenibile, sia come condizione per l'utilizzo della manodopera che per l'accesso ai fondi pubblici;
- incentivare il ruolo dell'agricoltore che è il primo custode del territorio.

Nel Piano nazionale strategico della Politica Agricola Comunitaria (PAC) occorre prevedere misure che consentano all'imprenditore agricolo di prendersi cura anche delle parti improduttive, attualmente considerate soltanto un costo, che invece necessitano di tutela e sostegno.

### 3.5 La Montagna del latte

«La Montagna del latte: stili di vita salutari e comunità intraprendenti nell'Appennino emiliano»<sup>15</sup> è il motto che raccoglie e cerca di comporre le diverse direttrici di lavoro su cui la comunità locale si è esercitata nel riconoscere i propri tratti caratterizzanti, immaginandoli come possibili sentieri di crescita della economia e della società locale.

Si tratta di percorsi lungo i quali reinterpretare l'eredità culturale e materiale che la lunga traversata otto-novecentesca ha traghettato dall'economia di *ancien régime* alla contemporaneità nella singolare vicenda del Parmigiano Reggiano.

Un'eredità nella quale stili di vita immersi nei cicli lenti dell'ambiente naturale montano e reti mutualistiche consolidate si propongono come elemento di interesse e di valore per una comunità più estesa, diffusa, nelle città e nella pianura cui l'Appennino più immediatamente si rivolge, ma forse anche nelle reti lunghe e cooperative che la Federazione delle Aree Interne aiuterà a costruire tra le «Piccole Italie» che vogliono rappresentare l'innovazione di sistema del Paese.

Con delibera di Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 473 del 4 aprile 2016 l'Appennino emiliano è stato individuato come prima area pilota. L'«Area progetto» è formata dai Comuni facente parte dell'Unione montana dei comuni dell'Appennino reggiano; l'«Area strategia» comprende i comuni di Frassinoro (MO), Baiso, Vezzano sul Crostolo e Canossa (RE), Langhirano, Lesignano de' Bagni, Neviano degli Arduini, Palanzano, Tizzano Val Parma, Berceto, Calestano, Corniglio e Monchio delle Corti (PR).

L'iter di presentazione e approvazione della strategia «La Montagna del latte: stili di vita salutari e comunità intraprendenti nell'Appennino emiliano» si è concluso a novembre 2018 con la comunicazione, da parte della Regione, che l'Accordo di Programma Quadro (APQ) era stato firmato da tutti i ministeri interessati.

La strategia locale è stata scritta con l'aiuto di molti attori del territorio. Il soggetto capofila è l'Unione montana dei comuni dell'Appennino reggiano.

Prevede cinque aree di intervento: *sanità, mobilità, agro-alimentare, turismo sostenibile e istru-*

*zione*, a cui fanno capo 19 progetti gestiti da diversi soggetti attuatori che sono enti pubblici o privati direttamente responsabili dell'implementazione dei progetti e dell'utilizzo delle risorse economiche assegnate.

### 3.6 Sentiero Italia CAI

Rivedere, recuperare e rilanciare il tracciato escursionistico del *Sentiero Italia* per collegare, attraverso i suoi oltre 7600 km, tutte le regioni italiane, con il fascino, la bellezza e le tradizioni dei loro territori interni: questo è il progetto che il Club Alpino Italiano (CAI) sta portando avanti, per rilanciare il nuovo *Sentiero Italia*.

Esso si sviluppa lungo l'intera dorsale appenninica, isole comprese, e sul versante meridionale delle Alpi. Ideato nel 1983 da un gruppo di giornalisti escursionisti, riuniti poi nell'Associazione Sentiero Italia, l'itinerario è stato fatto proprio dal CAI nel 1990. Grazie all'indispensabile contributo delle sue sezioni, che ne hanno individuato nel dettaglio il percorso, i posti tappa e la segnaletica, il *Sentiero Italia* venne inaugurato nel 1995 con la grande manifestazione organizzata dal CAI «Camminaitalia 95», ripetuta poi nel 1999 assieme all'Associazione Nazionale Alpini (ANA). Il concatenamento di sentieri che formano il *Sentiero Italia* attualmente è quasi completamente segnalato con i colori bianco e rosso e la dicitura «S.I.».

Oggi il *Sentiero Italia*<sup>16</sup> è una rete di sentieri che conta 509 tappe e 6.000 volontari al lavoro, attraversando 16 parchi nazionali e 35 parchi regionali, e rappresenta una *best practice* nell'ambito del turismo sostenibile.

Il CAI, con l'aiuto dei suoi Gruppi regionali, intende dare inizio a un lavoro sull'infrastruttura sentiero e sui posti tappa, per ridare al percorso la possibilità di essere usufruito nella sua interezza. La prima fase del progetto riguarda la ricognizione del percorso originario per valutarne la situazione attuale e individuare le varianti che si rendessero necessarie per risolvere problemi di percorribilità e ricettività. In 25 anni parti di esso si sono infatti perse e altre sono state privatizzate. Dopodiché saranno realizzati gli interventi di ripristino del percorso e della segnaletica anche in chiave europea.

### 3.7 SIBaTer Banca delle terre

*SIBaTer*<sup>17</sup> è il progetto di «Supporto istituzionale all'attuazione della Banca delle Terre» finanziato dal PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020 e gestito da ANCI-Associazione Nazionale dei Comuni italiani, con il supporto tecnico della sua Fondazione IFEL.

Il progetto si rivolge ai Comuni delle otto Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e si propone di rafforzare la capacità amministrativa locale nell'attuazione della misura «Banca nazionale delle terre abbandonate e/o incolte», adottata con l'art. 3 della legge n.123 del 2017, la quale prevede il censimento di questo patrimonio e la sua valorizzazione sostenibile.

Il progetto introduce servizi di supporto finalizzati a: *a)* la ricognizione e il recupero di terre, aree dismesse e fabbricati rurali di proprietà pubblica abbandonati; *b)* il recupero della destinazione d'uso di terre e fabbricati gravati da usi civici e non utilizzati; *c)* il recupero di proprietà private inutilizzate, soprattutto quelle dei proprietari silenti o assenti, anche attraverso la ricomposizione della frammentazione delle proprietà.

A oggi sono 800 i Comuni che hanno aderito al progetto. L'attività di supporto ha generato lo sviluppo di circa 50 *progetti bandiera*, distribuiti in tutte le Regioni, attraverso i quali i Comuni interessati stanno procedendo all'affidamento delle terre censite, attraverso modalità di evidenza pubblica ovvero con strumenti di partenariato pubblico-privato o il ricorso alla forma della cooperativa di comunità.



### 3.8 Stay rural

Il progetto *Stay rural* si colloca nell'ambito della *Rural vision week*, svolta nel marzo 2021, che ha promosso la Rete rurale europea e ha avuto l'obiettivo di contribuire a una visione di lungo periodo per le aree rurali. Nel corso di questo evento, la Rete rurale nazionale ha presentato lo stand *Stay rural*, focalizzato su una nuova idea di ruralità che ha come obiettivo la realizzazione di territori attrattivi e accoglienti. La visione presentata emerge dal lavoro dei Gruppi di Azione Locale (GAL) e dalle attività di ricerca, azione e networking che la Rete rurale sta conducendo in collaborazione con l'associazione Riabitare l'Italia nel progetto *Giovani dentro* e con un hub rurale nell'ambito del progetto *Rural4Learning*.

Lo stand *Stay rural* si è focalizzato su:

1. i risultati della consultazione svolta dai GAL rispetto alla «Visione di lungo periodo delle aree rurali<sup>18</sup>»;
2. il messaggio che emerge dall'attività di networking in collaborazione con l'hub rurale *Vazapp* che ha l'obiettivo di creare una comunità di *changemaker* capaci di sostenere e contribuire allo sviluppo dell'innovazione a livello sociale nelle aree rurali;
3. la voce dei giovani che vivono nelle aree interne grazie al lavoro di ricerca svolto che sta coinvolgendo i giovani che abitano nelle aree interne nell'ambito del progetto *Giovani Dentro*. La finalità principale del progetto *Giovani Dentro* consiste nel fornire una base conoscitiva funzionale alla definizione di strategie e progetti che investano sul capitale umano di questi territori da parte non solo dei decisori pubblici ma anche delle tante organizzazioni non governative impegnate nello sviluppo delle aree interne.

#### NOTE

<sup>11</sup> <https://www.appenninofondazione.it/2021/02/10/goal-2030-alla-scuola-di-milano-sul-benessere-e-la-sostenibilita-delle-citta/>.

<sup>12</sup> <http://www.teb.bergamo.it/it/teb/progetti-/linea-t2-bergamo-villa-dalm-1>.

<sup>13</sup> Il Consorzio BIM nasce con legge n. 959 del 1953 la quale ha istituito il sovracanone come «giusto indennizzo» pagato dai produttori idroelettrici per lo sfruttamento dell'acqua. Questo indennizzo è versato ai Comuni situati tra il territorio di prelievo dell'acqua (sbarramento/diga) e quello di rilascio utilizzata per produrre energia elettrica. Quando i 3/5 dei Comuni facenti parte di un bacino imbrifero decidono di consorziarsi, il Consorzio gestisce in modo solidale le risorse del sovracanone, che vanno destinate allo sviluppo socioeconomico dei territori dei Comuni che ne fanno parte. Nello specifico, il Consorzio BIM Brembo-Serio-Lago di Como coinvolge ben 127 Comuni, 4 Comunità Montane, 3 GAL e circa 550.000 abitanti. Gestisce poco più di 7 milioni di euro l'anno, con spese di gestione pari a circa il 6%.

<sup>14</sup> <https://madonieareainterna.it>.

<sup>15</sup> <https://areeinterne.unioneappennino.re.it/snai-la-montagna-del-latte/#:~:text=%C3%A8%20il%20motto%20che%20rac-coglie,economia%20e%20della%20societ%C3%A0%20locale>.

<sup>16</sup> <https://sentieroitalia.cai.it/progetto-sentiero-italia/>.

<sup>17</sup> <https://www.sibater.it/>.

<sup>18</sup> <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22482>.

Finito di stampare  
nel mese di gennaio 2022

Progetto grafico e impaginazione

**K**NOWLEDGE *for* **B**USINESS



L'ASviS è nata il 3 febbraio del 2016 su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata" ed è impegnata a diffondere la cultura della sostenibilità a tutti i livelli e a far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. L'ASviS è la più grande rete di organizzazioni della società civile mai creata in Italia ed è rapidamente divenuta un punto di riferimento istituzionale e un'autorevole fonte di informazione sui temi dello sviluppo sostenibile, diffusa attraverso il portale [www.asvis.it](http://www.asvis.it) e i social media.

ISBN 979-12-80634-05-4



9 791280 634054