

MARIA GIUSEPPINA LUCIA - FRANCESCA SILVIA ROTA*

LA PROTEZIONE E LO SVILUPPO DELLE AREE MONTANE NELLA PROSPETTIVA DEL PIANO ITALIANO DI RIPRESA E RESILIENZA

Introduzione. – Per lungo tempo “forzata” entro le normative destinate alle aree interne e alle aree rurali, la montagna in Italia è nuovamente oggetto di attenzione specifica. Sia in sede istituzionale che in sede accademica, il dibattito sulle condizioni di offerta dei servizi essenziali (salute, scuola, apprendistato, lavoro, servizi sociali) e sulla capacità di sostegno alle attività produttive delle “terre alte” (vale a dire alle condizioni per fare impresa localmente, mantenendo sul territorio occupazione e saperi) è ampio e costruttivo. Con riferimento alle modalità di finanziamento e di governance, per esempio, l’orientamento oggi prevalente è significativamente diverso da quello del passato che erogava risorse non già al contesto territoriale ma a singoli soggetti e settori produttivi (UNCCEM, 2021a).

A tali positivi avanzamenti non sembra però che siano seguiti esiti apprezzabili, verosimilmente anche a causa della limitata rappresentanza politica della montagna e dell’assenza di una precisa e condivisa definizione dei limiti territoriali del “montano” (Ferlaino, Rota, 2013). Alimentate dai finanziamenti comunitari, molte iniziative sono state realizzate a livello regionale per sostenere lo sviluppo della montagna, ma spesso senza riuscire a garantirne la necessaria continuità e efficacia di azione (CTIM, 2005).

Sulla questione della montagna, più incisivo e costante appare l’operato delle molte associazioni che da decenni sono impegnate a promuovere presso le istituzioni pubbliche una corretta pianificazione delle aree montane. In questo senso, particolarmente attivi risultano l’Unione Nazionale dei Comuni Montani ed Enti Montani (UNCCEM), la Federazione Nazio-

* Il contributo è l’esito del lavoro di riflessione di entrambe le autrici, nondimeno, per quel che attiene la stesura, è possibile tenere conto delle seguenti attribuzioni: a Maria Giuseppina Lucia l’*Introduzione* e i paragrafi 1 e 2; a Francesca Silvia Rota i paragrafi 3, 4 e le *Conclusioni*.

nale dei Consorzi di Bacino Imbrifero Montano (FEDERBIM), la Conferenza delle Regioni, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Unione delle Province Italiane (UPI). Invece, la proposta dell'Associazione Italiana delle Scienze Regionali (AISRE) per la creazione di un network di tutti i centri di studi per la montagna e un coordinamento nazionale delle linee di azione (Cappellin, 2010) non ha conseguito una completa realizzazione, a parte la partecipazione di alcuni ricercatori all'interno del "Tavolo tecnico scientifico per la montagna" avviato il 3 giugno 2021 dal Ministero per gli Affari Regionali e le Autonomie.

Un maggiore interesse per lo sviluppo della montagna si sta verificando in relazione alla destinazione dei finanziamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il Piano, riconoscendo le condizioni di arretratezza, di marginalizzazione, di isolamento e di spopolamento che penalizzano le "aree interne" del territorio nazionale, di cui una parte consistente a connotazione montana, indica come strumenti di rivitalizzazione e ripopolamento l'organizzazione di un'offerta efficiente di servizi alla persona, di miglioramento dell'accessibilità e dell'infrastrutturazione digitale, la transizione ecologica e la *green economy*. È una sfida cruciale che implica un'attenta analisi e riflessione sulle specificità locali, sulle qualità ambientali, sociali, di capitale umano, di tradizioni, di conoscenze di ogni ambito territoriale montano, così come sulla complessa trama di relazioni che legano la montagna al sistema regionale di appartenenza. Lo sviluppo sostenibile della montagna parte dalla valorizzazione delle risorse locali e da queste muove per costruire e/o "ri-costruire" un "luogo" da abitare e da vivere (Magnaghi, 2010).

Nelle pagine che seguono, si cercherà di svolgere qualche riflessione sulle azioni per la protezione e lo sviluppo delle aree montane programmate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Analizzando le valutazioni sul PNRR prodotte dalle principali associazioni attente alle problematiche della montagna (UNCHEM, ASVIS, INU, CAIRE) e le modalità di comunicazione di uno specifico bando associato al Piano (il cosiddetto "bando borghi" in attuazione dell'Intervento 2.1 "Attrattività dei Borghi"), il contributo si pone l'obiettivo di valutare se il PNRR produca allo stato attuale, adeguate indicazioni di investimento e priorità di intervento per la protezione e lo sviluppo delle aree montane, in una prospettiva di lungo periodo e di integrazione funzionale con il resto del territorio regionale.

Il lavoro è strutturato in cinque paragrafi. Il primo illustra le alterne fortune di cui ha goduto il territorio montano nelle politiche di scala nazionale e internazionale. Il secondo approfondisce il tema della delimitazione e classificazione della montagna in Italia, la cui geografia coincide solo in parte con quella di riferimento degli interventi per le aree interne previsti dal PNRR (Missione 5 Componente 3). Attenzione specifica è dedicata alle molteplici risorse di cui il Paese ha bisogno per realizzare gli obiettivi del *Green Deal* europeo e del *NextGenerationEU*. Il terzo paragrafo si sofferma sul crescente interesse che la montagna riveste, sia in sede scientifica e istituzionale alle diverse scale, sia nell'opinione pubblica, come spazio di opportunità. Questa tendenza potrebbe portare a una nuova visione condivisa della montagna e a nuovi modelli di antropizzazione orientati alla sostenibilità e all'integrazione metro-montana. Occorre tuttavia segnalare che, se non correttamente gestita a livello dei territori, essa potrebbe alimentare una nuova urbanizzazione della montagna, "asservita" alle logiche e ai bisogni della pianura. Il quarto paragrafo illustra i risultati dell'analisi condotta sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Considerando le potenzialità del Piano per la trasformazione del Paese, ci si interroga come esso affronti la questione dello sviluppo del territorio montano, intercettandone esigenze e prospettive. Infine, nel quinto paragrafo si svolgono alcune considerazioni conclusive ritenute più significative per l'argomento trattato.

La montagna tra centralità e questioni irrisolte: il difficile percorso delle politiche di sviluppo. – Il primo riconoscimento a livello internazionale delle fondamentali dimensioni ecosistemiche delle aree montane avviene in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro del 1992. I Paesi che hanno partecipato al summit hanno condiviso il tema dell'importanza della montagna per il benessere dell'umanità e dell'ambiente, constatandone al tempo stesso la fragilità e vulnerabilità. L'Agenda 21 approvata a Rio ha dedicato alla montagna il Capitolo 13 (*Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development*) che mira a promuovere un'approfondita conoscenza dei diversi ecosistemi della montagna con il coinvolgimento delle comunità locali. Il Capitolo 13, inoltre, propone la realizzazione di banche dati per il rafforzamento dello scambio di informazioni a livello globale, azioni di coordinamento regionale tra gli attori impegnati nella protezione e nella valutazione dei rischi

ambientali e dei disastri naturali nei fragili ecosistemi di montagna. A ciò si aggiungono le indicazioni per lo sviluppo di attività sostenibili in grado di generare reddito, per il potenziamento delle infrastrutture, dei servizi e delle iniziative e delle tecnologie per mitigare gli effetti dei disastri naturali (Carrol-Foster, Li Pun, 1993).

È in questo periodo che si delinea la nuova visione della montagna che tutt'oggi fornisce la base per l'elaborazione di innovativi approcci e di modalità di intervento funzionali al mantenimento di ciò che le aree montane sono in grado di garantire all'intero ecosistema e alle comunità. Un altro evento significativo è l'iniziativa dell'ONU che ha dichiarato il 2002 "Anno Internazionale delle Montagne", assegnando alla FAO il compito di agenzia leader per la realizzazione degli obiettivi di promozione, conservazione e sviluppo delle regioni di montagna, nell'intento di assicurare il benessere delle comunità montane e delle popolazioni delle pianure.

A un ventennio di distanza, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha proclamato il 2022 l'"Anno Internazionale dello Sviluppo Sostenibile della Montagna". L'ONU (UN, 2021) ha invitato gli stati membri, le organizzazioni internazionali e regionali a considerare la montagna con una maggiore consapevolezza del ruolo che svolge nella conservazione dell'ecosistema globale e nella mitigazione dei rischi del cambiamento climatico, come sostiene anche il sesto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC, 2021). Nella chiara affermazione dell'esigenza di preservare il sistema montano per il suo fondamentale supporto alla sopravvivenza del pianeta, si ravvisa così il suggerimento dell'ONU ad attivare in montagna strategie per la conservazione degli ecosistemi insieme con azioni di sviluppo socio economico (UNCCEM, 2021a; Viglione, 2021).

In Europa, la montagna non è certamente assente nelle politiche dell'Unione europea (CE, 2022), anche se, per un lungo periodo di tempo, non sono state adottate strategie espressamente destinate alle aree montane e la tendenza era di considerare queste ultime unicamente in ragione della loro marginalità geografica ed economica (De Vecchis, 2004). A periodi di apprezzabile attenzione, sono seguite fasi di quasi esclusione della montagna dall'agenda europea. Per esempio, ai consistenti finanziamenti comunitari erogati alle aree montane nel 2010, è subentrato un periodo di scarso impegno che si è protratto per quasi un decennio.

Nel 2013, con la riformulazione dei fondi strutturali comunitari, il so-

stegno allo sviluppo rurale si è arricchito di alcuni sottoprogrammi tematici contenenti un riferimento specifico alla montagna. Inoltre, in alcune misure della “Politica Agricola Comune” (PAC) sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentare sono state incluse le aree montane. Si tratta però sempre di sussidi e indennità per soggetti, destinate agli agricoltori per compensare i costi aggiuntivi e gli impatti negativi dell’ambiente sulla produttività del suolo montano, e della possibilità di fruire dell’indicazione «prodotto di montagna» ai prodotti agricoli e a quelli trasformati sulla base di specifiche indicazioni della zona di produzione (Lucia, Rota, 2013).

Più propriamente rivolta alla protezione ambientale è stata l’adesione dell’Unione europea alla “Convenzione per la Protezione delle Alpi” del 1991, con relativi finanziamenti di progetti di ricerca. L’impegno dell’UE all’implementazione delle linee di azione dell’accordo si è però progressivamente indebolito, anche se, come si evince dalla ratifica del 2013 sul trasporto green, la Convenzione è considerata uno strumento strategico per la protezione e lo sviluppo della montagna (Onida, 2016). In seguito, il riconoscimento dell’interazione tra montagna e pianura ha cambiato radicalmente la narrazione della montagna come area marginale, lontana dalla modernità delle aree urbane, stimolando una nuova stagione politica. Con il contributo teorico degli approcci della “metro-montagna” (Dematteis, 2014, 2018) e della “bio-regione urbana” (Magnaghi, 2018, 2020), entrambi basati su un principio di stretta integrazione tra sistemi montani e sistemi urbani della pianura infrastrutturata, si guarda infine alla montagna come una dimensione strategica per il conseguimento della sostenibilità sociale, economica, ambientale (Rota, 2018). In questa nuova visione, la montagna è considerata area capace di offrire ai propri abitanti la stessa qualità di servizi di cui fruisce la popolazione urbana e una progettualità in grado di elaborare piani di riqualificazione che ricomprendono in una proficua interazione territori rurali e urbani, centrali e periferici (Dematteis, 2018).

Arriviamo così ai giorni nostri e alla nuova centralità che la montagna assume con il *NextGenerationEU* e con l’implementazione di nuovi modelli di sviluppo, più sostenibili e resilienti. La questione dello sviluppo montano, però, è ancora connotata da numerose incertezze a causa della mancanza di una chiara cognizione delle differenziazioni interne e delle peculiarità di ogni singolo contesto montano, per cui la montagna è assimilata ora alle aree agricole, ora alle aree depresse (Lucia, Rota, 2013). Questo è un limite evidente, soprattutto se si considera che lo sviluppo futuro della

montagna non potrà prescindere dalla considerazione della complessità di un'area che nel suo insieme può apparire depressa, ma che invece comprende al suo interno realtà urbane e rurali, contesti economicamente arretrati e ambiti dinamici, le cui risorse sono in grado – se correttamente utilizzate – di attivare significativi processi di sviluppo (Rota, 2015). All'appropriata considerazione delle peculiarità della montagna è perciò affidato il corretto utilizzo dei fondi stanziati dal PNRR e il successo stesso del piano (UNCHEM, 2021a, 2021b).

La delimitazione e la classificazione delle aree montane in Italia. – In Italia le aree montane sono state oggetto di molteplici delimitazioni e classificazioni, spesso basate sulla discrezionalità dei limiti altimetrici. In base ai criteri dell'altitudine, nell'Italia settentrionale la “montanità” è definita da limiti altimetrici non inferiori ai 600 metri e di 700 metri nell'Italia centro-meridionale e insulare. Ne consegue la delimitazione di un territorio vasto, che coinvolge porzioni più o meno estese di tutte le regioni italiane: dal 100% della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige al 1,5% della Puglia. Dalle informazioni dell'ISTAT (2018), basate per l'appunto su criteri altimetrici, risulta che il territorio montano rappresenta il 35,1% della superficie nazionale, valore che – se di molto inferiore a quello dell'area collinare (42,6%) – supera decisamente quello classificato come pianeggiante (23,2%). Nei 4.218 comuni montani vivono inoltre circa 14 milioni di abitanti, quasi un quarto della popolazione totale.

Questa è però solo “una” delle classificazioni che segnano l'elaborazione teorica e politica sulla montagna italiana (Omizzolo, Streifeneder, 2013). Divergenze nella delimitazione della superficie montana nel nostro Paese risalgono ai piani di sviluppo del secondo dopoguerra. La rilevanza, attribuita ai criteri economici ha determinato la visione – ancor oggi presente nell'immaginario collettivo – di assimilazione della montagna a situazioni di marginalità, e a condizioni locali avverse allo sviluppo economico e sociale. Infatti già i provvedimenti a favore dei territori montani del 1952 (L. 25 luglio 1952, n.991) hanno prodotto la delimitazione di una montagna legale o storica, coniugando parametri altimetrici e soglie di reddito imponibile medio per ettaro.

Nella seconda metà degli anni settanta del secolo scorso, interessi istituzionali divergenti hanno contribuito a rendere la legislazione sulla mon-

tagna confusa e sempre meno coerente con le esigenze specifiche del territorio (Crescimanno e altri, 2011). Da un lato, con la legge n. 1102 del 3 dicembre 1971, il Legislatore istituisce le Comunità montane (CM) quale nuovo livello di governo del territorio montano; dall'altro lato, con la Direttiva n.75/268/CEE del 28 aprile, la Commissione europea inserisce le aree montane tra quelle svantaggiate da finanziare e, così facendo, favorisce una nuova delimitazione della montagna, basata sull'applicazione demandata alle singole Regioni, dei criteri altimetrici elaborati nel 1958 dall'Istituto statistico nazionale.

La delimitazione dell'area montana in Italia è quindi tutt'altro che univoca. Alla fine degli anni novanta del ventesimo secolo, per le politiche nazionali (e regionali) sulla montagna prende avvio una fase di armonizzazione con le direttive della Comunità europea (Crescimanno e altri, 2011) e di progressiva attenzione per la connotazione "interna" della montagna e l'identificazione di aree e regioni montane tra loro omogenee. Fino ad allora, tuttavia, i parametri per l'attribuzione di "montanità" sono mutati in relazione ai diversi approcci assunti, delimitando aree fortemente dissimili per caratteristiche economiche, sociali, culturali, paesaggistiche ed ambientali, spesso compromettendo la reale efficacia dei provvedimenti per l'eccessiva dispersione delle risorse finanziarie (De Vecchis, 2004).

In questa direzione, un importante elemento di discontinuità è rappresentato dall'approccio della "Strategia Nazionale per le Aree Interne" (SNAI). La SNAI ha indirizzato l'attenzione su quel concetto di "coesione" che a partire dagli anni 2000 ha costituito un punto di svolta in materia di politiche territoriali sia dell'UE sia dei paesi membri (Debarbieux, Rudaz, 2010). Utilizzando il parametro dell'accessibilità ai servizi basilari di cittadinanza, ha formalizzato la distinzione tra aree interne e non e, per le prime, ha operato un'ulteriore suddivisione sulla base di gradienti diversi di "internità". La SNAI, infatti, considera "interno" l'insieme dei territori che distano più di 20 minuti da un polo urbano in grado di erogare servizi essenziali quali istruzione e salute. Se i tempi dell'accessibilità sono inferiore ai 40 minuti, l'area interna è classificata di tipo "periferico", mentre se si supera tale soglia l'area è considerata "ultraperiferica". Un'altra innovazione della SNAI rispetto ai provvedimenti del passato e alle stesse politiche di sviluppo rurale (che pure prevedono interventi mirati per le realtà

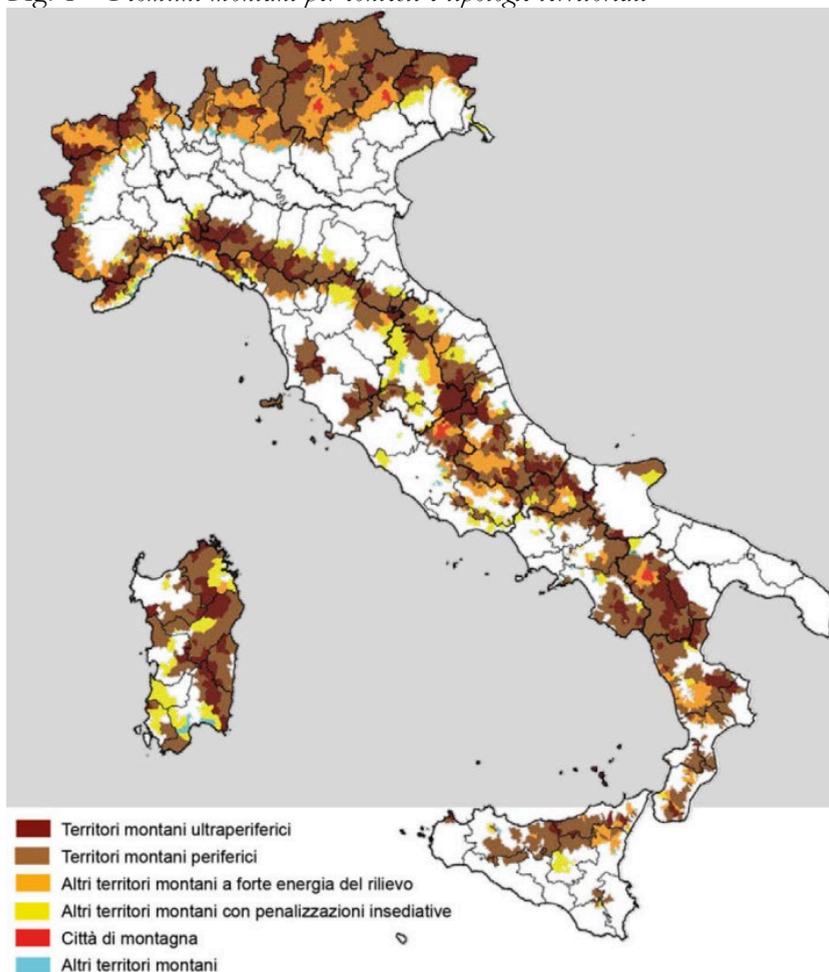
rurali in difficoltà)¹, è l'approccio *place-based* che non si limita alla marginalità e all'arretratezza dei territori, ma punta l'attenzione sulle potenzialità dei diversi contesti territoriali, suscettibili di valorizzazione per il conseguimento di sviluppo sociale ed economico rispettoso dell'ambiente (IRPET, 2018). Il fatto che la SNAI attribuisca un'importanza di primario rilievo alle specificità locali sottintenderebbe così una sua declinazione coerente con le particolari caratteristiche della montagna. Ma, ancora una volta, si deve segnalare la problematicità dell'intersezione tra aree interne e aree di montagna (Dematteis, 2013, 2014). Dell'estensione delle aree interne, che comprende il 61,1% del territorio nazionale su cui risiede il 22,7% della popolazione italiana, solo una parte si può considerare propriamente montana (cfr. Figura 1 da cui si evince la presenza in montagna di importanti sistemi urbani quali Trento, Bolzano, Belluno, Rieti, L'Aquila, Potenza ecc.). È possibile perciò ravvisare in questa intersezione un retaggio della legge del 1952 che ha disposto provvedimenti a favore della montagna senza fornire una chiara definizione del concetto di montagna.

Un tentativo recente in questa direzione è rappresentato dall'analisi dell'IRES Piemonte che, replicando a scala nazionale la metodologia adottata per classificare la montagna del Piemonte, ha elaborato una descrizione dei territori montani suddivisa in “montagne interne”, “montagne integrate” e “distretti turistici” (Lella, 2021). Prima di questa classificazione la Fondazione Montagne Italia (FMI) ha a sua volta prodotto (nel 2015, nel 2016 e nel 2017) tre significativi rapporti sulla montagna italiana con la restituzione di un numero molto ampio e diversificato di variabili demografiche, economiche, sociali e ambientali.

Da questi lavori emerge come la montagna, oltre a rappresentare una porzione consistente del territorio nazionale, è sede di risorse che mancano alle aree centrali. Dalle “terre alte” si attinge una grande varietà di risorse (acqua, cibo, aria, biomassa, ecc.) necessarie per soddisfare la domanda della pianura urbanizzata.

¹ Sarebbe certamente interessante un'analisi comparativa tra il PNRR e tutti i principali strumenti di programmazione dei finanziamenti europei con misure indirizzate alle aree montane, con le azioni contenute nella PAC post 2020 e con le politiche di sviluppo rurale, inclusa l'iniziativa comunitaria LEADER. Ma per l'ampiezza dell'argomento in questa sede è stato necessario concentrare l'attenzione solo sui documenti del PNRR e della SNAI, che è la principale politica di indirizzo dello sviluppo in montagna.

Fig. 1 – *I comuni montani per contesti e tipologie territoriali*



Fonte: UNCEM, 2021a, p. 12

La cooperazione e la complementarità funzionale fra il territorio montano e quello urbanizzato rappresentano perciò le precondizioni per lo sviluppo delle comunità locali e per la crescita complessiva del Paese. Ne consegue l'importanza di studiare la montagna nel contesto delle reti sovralocali e dei molteplici processi di larga scala entro cui è inserita. Un'esigenza che, fino a prima della pandemia, è stata accolta con difficoltà nel dibattito nazionale, sebbene le aree montane in Italia abbiano svolto già in epoche storiche passate un ruolo chiave per lo sviluppo del Paese (Ferlaino, Rota, 2013): crocevia di rotte e scambi nel periodo dello sviluppo

del commercio internazionale, nonché bacino di offerta della legna, della manodopera e dei corsi d'acqua usati nelle prime forme di produzione industriale. Le vallate alpine hanno segnato la storia dell'Italia, ma sono state relegate, già dall'epoca dell'unificazione del Paese, nella visione del divario di sviluppo territoriale tra Nord e Sud e di disparità di condizioni economiche delle popolazioni interne, montane e rurali perché mancava la coscienza, nei rappresentanti delle élites urbane, di una questione montana (Biasillo, 2018).

Oggi, anche per effetto della pandemia che ha rivalutato stili di vita dimenticati, la montagna potrebbe tornare a svolgere un ruolo di primo piano nella crescita del Paese, non solo in ragione delle molte risorse che custodisce (aria e acque pulite, ampi spazi verdi, paesaggi e insediamenti di qualità, prodotti tipici), ma anche per le tradizionali pratiche sociali e di gestione dei beni comuni, la cui rilevanza è oggi al centro dell'interesse della politica europea e della comunità scientifica internazionale (CE, 2022).

Il contributo delle aree montane alla crescita e allo sviluppo: la percezione dei divari montani prima e dopo la pandemia da Covid-19. – Tradizionalmente, la situazione dello sviluppo in Italia si connota per la presenza di profondi divari territoriali. Le statistiche relative ai primi due decenni del XXI secolo mostrano come a essere interessati da una situazione di subalternità rispetto ai “nodi” dello sviluppo non siano soltanto i territori meridionali, ma un insieme più ampio di aree, presenti al Nord come al Sud. Tra queste, si confermano ambiti di deprivazione socioeconomica le “periferie metropolitane dequalificate”, i “territori montani” e, più in generale, tutti quei territori che, “interni” e isolati rispetto alle aree dello sviluppo economico del Paese, sono da tempo oggetto di spopolamento, invecchiamento e marginalizzazione socio-economica.

Ne emerge una “geografia plurale”, segnata, per quel che attiene la presenza di attività produttive e le potenzialità di sviluppo dei territori, da tanti “Nord” e tanti “Sud” (Bombaci, 2019). In questi ultimi, in particolare, secondo i criteri adottati dalla Commissione europea e dal Ministero dello Sviluppo, ricadono non solo le regioni del Meridione d'Italia e delle Isole, che rientrano per intero nella definizione di «aree sottoutilizzate» o «deprese», ma anche le circa 3.700 aree censuarie del Centro e del Nord del Paese che registrano una percentuale di PIL inferiore al 75% rispetto alla media comunitaria (Bombaci, 2019).

L'incapacità della politica italiana di incidere sulle geografie dello sviluppo si conferma quindi non solo nel permanere di una "questione meridionale", ma anche nel riemergere a tratti di una "questione montana". Entrata nel dibattito scientifico e politico durante l'epoca fascista, la questione montana consiste nel riconoscimento della condizione di svantaggio che, sin dai primi anni del Regno d'Italia (Biasillo, 2018), connota le vallate alpine più interne: seppure dotate di risorse strategiche e importanti potenzialità di presidio del territorio, queste vallate continuano a distinguersi per lo scarso popolamento, i bassi redditi e la mancanza di servizi e tecnologie (Borghi, 2017).

Il problema dei differenziali interni al Paese va così configurandosi nella forma di una vera e propria "questione territoriale dello sviluppo" (Borghi, 2017; Ciaschi, 2016). Come si è ricordato, il lancio nel 2014 della "Strategia Nazionale per le Aree Interne" (SNAI) probabilmente costituisce il tentativo politico più significativo di affrontare il problema dei divari territoriali in Italia superando il tradizionale approccio "meridionalistico". Beneficiando di una stagione politica rivitalizzata dalla prospettiva della nuova programmazione europea (2014-2020) e di alcune situazioni contingenti quali la Presidenza italiana della Convenzione delle Alpi, l'elevata presenza in Parlamento di rappresentanti della società civile sensibili ai problemi dei territori e al forte attivismo delle associazioni di difesa degli interessi montani (UNCEM, FEDERBIM, ANCI, UPI, Coldiretti, Federparchi, ecc.), la SNAI fa propri gli obiettivi della coesione territoriale e, a partire da una selezione di aree pilota, interviene per contrastare la marginalizzazione e l'«emorragia demografica» delle aree interne (Ferlaino, Rota, 2013).

Per fare ciò, la SNAI ha sviluppato nuove modalità di *governance* multi-livello, secondo un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale, in territori caratterizzati da gravi svantaggi di natura geografica o demografica. Tuttavia, in montagna e nel resto dei territori in cui la SNAI è stata implementata, i risultati dei primi dieci anni sono stati deludenti. Le difficoltà di coordinamento tra il Governo centrale e gli enti territoriali incaricati di rendere operative le misure della strategia insieme a una sostanziale scarsa attenzione della politica nazionale verso il monitoraggio, ne hanno limitato l'efficacia.

L'esplosione della pandemia, tuttavia, ha determinato un'importante discontinuità. Dopo i mesi tragici della prima ondata pandemica, molte persone in Italia hanno iniziato a guardare con rinnovato interesse ai piccoli

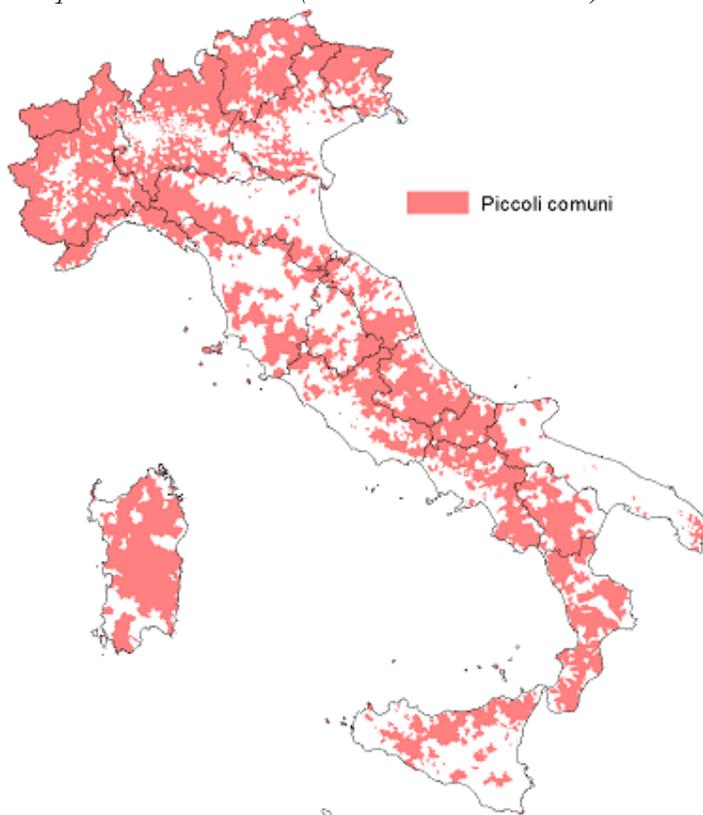
centri e borghi di montagna (Cepollaro, Zanon, 2020) come luoghi dove realizzare un progetto di vita. Ad attirare della montagna è, da un lato, la possibilità di stili di vita più salutari, a stretto contatto con la natura; dall'altro lato, l'immagine del borgo di montagna quale piccola comunità connotata da un sistema stabile di relazioni significative.

L'accresciuta attenzione mediatica e il diffondersi tra gli Italiani di un diverso apprezzamento della montagna hanno così contribuito a diffondere una percezione “nuova” delle aree montane. Segnali di questo cambiamento si colgono anche nella politica di scala nazionale e regionale per la programmazione post-Covid. Resi fiduciosi dai consistenti finanziamenti previsti dal *NextGenerationEU* e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), molti governi regionali hanno iniziato a considerare le aree montane come un nuovo spazio di opportunità, investendo in iniziative in grado di attivare una moderna antropizzazione

La montagna, risparmiata dagli invasivi processi di industrializzazione e di espansione dell'urbano, ha mantenuto gli asset ambientali e le risorse oggi fondamentali nella realizzazione della riconversione energetica, della sostenibilità e del contrasto al cambiamento climatico, biomassa, paesaggio, risorse idriche e geologiche ecc.; ma anche i saperi tradizionali e i beni culturali diventano in prospettiva nuovi assi di sviluppo (ASVIS, 2022a). Con sostegni diretti e indiretti, il decisore pubblico sostiene allora le scelte dei cittadini che intendono trasferire le proprie attività e la propria residenza in montagna, contribuendo alla rinascita sociale, economica e culturale di borghi altrimenti condannati.

Si deve però precisare che allo stesso tempo, la montagna “non” è un territorio come gli altri. In larga misura la sua “peculiarità” coincide con la sua “fragilità”. La vulnerabilità degli ecosistemi alle pressioni esercitate dall'uomo e dal clima è un tratto distintivo di tutti i territori montani. Una connotazione della montagna è anche la mancanza di infrastrutture (incluse le ICT) e la debolezza, politica e amministrativa, di un tessuto urbano polverizzato dal punto di vista demografico, come mostra il confronto tra la mappa dei comuni montani in figura 1 e quella dei comuni con dimensione inferiore a 5.000 in figura 2. La maggior parte dei comuni montani in Italia sono di dimensione piccola o piccolissima (Marinuzzi, Tortorella, 2020; UNCEM, 2021a) e sono spesso segnati da livelli elevati di disaccordi e campanilismo che non aiutano il necessario coordinamento di area vasta.

Fig. 2 – I piccoli comuni italiani (con meno di 5000 abitanti)



Fonte: Marinuzzi, Tortorella, 2020.

In questa situazione, i finanziamenti stanziati nell'ambito della strategia europea di ripresa e resilienza possono avere un ruolo fondamentale per il futuro della montagna in Italia. Forse per la prima volta nella storia, le opportunità e le sfide di sviluppo in montagna sembrano bilanciarsi. Su queste considerazioni si basano le riflessioni del paragrafo che segue, che analizza, a partire dai documenti tecnici e politici associati al PNRR disponibili a maggio 2022 e dagli studi condotti su questi stessi documenti da UNCEM (2022) e ASVIS (2022a e 2022b), quale sia la rilevanza assegnata alla montagna.

La "nuova" centralità dello sviluppo in montagna nella prospettiva del PNRR. – Come si è detto, la pandemia di Covid-19 ha contribuito a riportare la montagna non solo all'interno dell'agenda politica nazionale e regionale, ma anche nelle preferenze di un numero crescente di cittadini. A questo

riguardo, l'analisi realizzata nel 2021 dalla Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari (FIMAA) e NOMISMA mostra come le compravendite di abitazioni tra il 2019 e il 2020 abbiano registrato dinamiche più resilienti nelle località turistiche montane (-2,9%) che in quelle marine (-6,8%) e lacustri (-3,4%). Mentre, per quel che attiene la dinamica complessiva del mercato residenziale italiano, per molti comuni e sistemi montani, i dati dell'Agenzia delle Entrate mostrano andamenti delle compravendite 2020-2021 comparabili con quelli dei principali sistemi urbani di pianura². Se, già prima della pandemia si coglieva un orientamento in chiave rurale delle preferenze residenziali degli Italiani, negli anni successivi questi segnali risultano confermati e, in alcune regioni, finanche amplificati (in Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto si hanno comuni montani con quotazioni medie immobiliari superiori alla media nazionale)³.

La politica italiana ha colto questa tendenza e, vedendo in essa l'occasione per contrastare dal basso il lungo spopolamento delle aree montane, si è attivata per predisporre gli strumenti legislativi (è della primavera del 2022 la notizia dell'approvazione del disegno di legge sulla montagna) e finanziari (i primi bandi sulla Missione 5 «Inclusione e Coesione» con investimenti per le aree interne sono di fine 2021) per favorire il re-insediamento.

Per analizzare questi strumenti, è però necessario chiarire il quadro di operatività e le precondizioni che ne consentono la realizzazione. Prima della pandemia e del *NextGenerationEu*, l'Italia si era dotata di una serie di nuovi strumenti legislativi che, da punti di vista diversi, creavano le condizioni per lo sviluppo in montagna (tra i principali: la Legge sui piccoli Comuni e la Legge sulla *Green economy*, le Disposizioni per il settore agroalimentare e il Collegato agricolo, il rifinanziamento del Fondo nazionale per la montagna e della Strategia nazionale per le aree interne, la Legge sul terzo settore, il Testo unico sul vino e la nuova Legge forestale nazionale). Tuttavia, se si esclude un limitato e disomogeneo processo di reinsediamento, trainato in buona misura dai cosiddetti «montanari di ritorno»

² Cfr. le Statistiche regionali, realizzate dalle Direzioni Regionali e dagli Uffici Provinciali – Territorio dell'Agenzia delle Entrate, in collaborazione con l'Ufficio Statistiche e Studi del Mercato Immobiliare della Direzione Centrale OMISE, che illustrano la composizione e la dinamica dei singoli mercati residenziali regionali e provinciali <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/omi/pubblicazioni/statistiche-regionali>.

³ Cfr. il volume n.9 della rivista *Scienze del Territorio*, uscito nell'agosto nel 2021.

(Corrado e altri., 2014), l'auspicata ripresa della montagna tardava a concretizzarsi. Oggi, nell'intento di molti governi locali, il ritorno alla montagna potrebbe attivarsi grazie alle risorse del PNRR e, in prospettiva, alla prossima nuova Legge nazionale sullo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane.

Per il Paese, il PNRR è una grande opportunità non solo per le consistenti risorse finanziarie stanziata⁴, ma anche per l'impostazione coerente con gli obiettivi del *Green Deal* europeo e del *NextGenerationEU*⁵ e con alcune principali politiche territoriali nazionali (Viesti, 2022; Franco e Al., 2022). Gli interventi a favore dell'attrattività residenziale montana, per esempio, rimandano al "Piano Nazionale Borghi" gestito dal Ministero della Cultura (bando rivolto ad almeno 250 comuni/borghi con meno di 5.000 residenti) per la rigenerazione culturale e turistica, il recupero del patrimonio storico, la riqualificazione degli spazi pubblici aperti, la promozione di nuovi itinerari e il sostegno economico alle attività locali. Gli investimenti per la coesione territoriale sono compresi invece nel settore della "Strategia Nazionale Aree Interne" (SNAI) contro lo spopolamento e le tendenze di declino infrastrutturale, demografico e economico (Missione: «Inclusione e coesione»; Componente «Interventi speciali per la coesione territoriale»). A ciò si aggiunge un ragionamento importante che riguarda i finanziamenti che il PNRR destina alle *green community* e l'attenzione che rivolge al contenimento del consumo di suolo, su cui il Governo si è impegnato ad approvare una legge nazionale in conformità agli obiettivi europei.

Analizzando i documenti ufficiali del PNRR⁶ per rilevare l'attenzione

⁴ L'Unione europea ha stanziato 191,5 mld per il PNRR italiano (di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni e 122,6 di prestiti) afferenti al Recovery and Resilience Facility (RRF), il fondo dedicato a contrastare gli effetti della pandemia. Tale importo è integrato con ulteriori 30,6 mld di euro attraverso il Fondo Complementare finanziato direttamente dallo Stato e ulteriori 13 mld provenienti dal Fondo React EU per una somma complessiva di 235,1 mld di euro (Fanco, Fregolent, Tamini, 2022).

⁵ In coerenza con le strategie europee, le sei missioni del PNRR sono: 1. Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura (49,2 miliardi €), 2. Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica (68,6 miliardi €), 3. Infrastrutture per una Mobilità Sostenibile (31,4 miliardi €), 4. Istruzione e Ricerca (31,9 miliardi €), 5. Inclusione e Coesione (22,4 miliardi €), 6. Salute (18,5 miliardi €).

⁶ Cfr. l'apposita sezione del Portale della documentazione della Camera dei Deputati, accessibile all'indirizzo: <https://temi.camera.it/leg18/pnrr/politiche.html>.

assegnata ai territori montani e/o interni⁷, un primo risultato che emerge è il numero limitato degli indirizzi politici specifici che riguardano queste aree. Delle sedici politiche pubbliche considerate nel PNRR⁸, solo tre contengono almeno un riferimento attinente alla montagna:

- politiche sanitarie e di assistenza sociale. Riferimento alla prima linea di azione prevista dalla Componente M5C3 per le aree interne che rafforza la dotazione di servizi sociali e sanitari nelle aree del Mezzogiorno e marginalizzate, contribuendo ad aumentare l'attrattività dei territori a maggior rischio di spopolamento;
- politiche delle infrastrutture e dei trasporti. Riferimento alla Missione 1 e all'impatto atteso in termini di riduzione dei divari territoriali delle aree interne grazie agli investimenti in connettività ultra-veloce e banda ultra larga;
- politiche della coesione territoriale. Riferimento agli interventi della Componente 3 («Interventi speciali per la coesione territoriale») interna alla Missione 5 («Inclusione e coesione»), che mira a ridurre i divari tra le diverse aree del Paese.

La coesione sociale e territoriale rappresenta uno dei pilastri fondamentali della programmazione del PNRR ed è quello che più direttamente coinvolge i comuni montani come beneficiari. Gli interventi sono rivolti alla riduzione del divario demografico, di servizi e di competenze, in una prospettiva di “innovazione aperta” che coinvolga le imprese, i centri di ricerca e le autorità pubbliche. Alla resilienza delle aree interne è dedicato uno dei due assi in cui si articola la componente 3 (intitolato «Rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne») e prevede misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi sanitari e sociali. Inoltre, stanziamenti complementari (2,43 miliardi di euro dal Fondo complementare al PNRR) sono stati destinati per le aree colpite dai terremoti del 2009 e 2016 e per il miglioramento dell'accessibilità e della

⁷ Analisi testuale del testo del PNRR trasmesso dal Governo italiano all'UE il 30 aprile 2021, tesa a verificare la rispondenza con i termini: montagn*, montan* mont*, alp*, apennin*, intern*.

⁸ Nello specifico: Pubblica Amministrazione, Competitività del sistema produttivo, Sanità e politiche sociali, Lavoro e occupazione, Fisco, Infrastrutture e trasporti, Giustizia, Ambiente, Energia, Agricoltura, Coesione territoriale, Ricerca, Istruzione, Cultura, Sport, Turismo.

sicurezza delle strade nei territori della SNAI (Servizio studi della Camera dei Deputati, 2022).

Il contributo alla SNAI (300 milioni a valere sul PNRR e 300 milioni sul Piano complementare) è considerato nel PNRR «complementare a un'azione più ampia e organica che, coinvolgendo le risorse del FSC, mobiliterà 2,1 miliardi di euro nei prossimi 5 anni». Inoltre, ai fini di una più facile attuazione della SNAI, l'articolo 58 del D.L. n. 77/2021 ha modificato la normativa vigente stabilendo che all'attuazione degli interventi si provveda con nuove modalità, che saranno individuate da una apposita delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS), anziché mediante lo strumento dell'Accordo di programma quadro, vista l'estrema complessità della procedura per la sottoscrizione degli Accordi» (Servizio Studi della Camera Dei Deputati, 2022).

Inoltre, dalle valutazioni sul PNRR rilasciate dai principali enti promotori delle istanze dei territori montani – tra questi: UNCEM (2022); CAIRE (Lupatelli, 2022), INU (Scarchilli, 2022) e ASVIS (2022a e 2022b) – si rilevano utili spunti di riflessione. Si segnala, in particolare, la sintesi operata dall'UNCEM (2022), che pone l'accento sulle criticità dei Comuni montani ad accedere ai finanziamenti del PNRR:

1. la discrepanza tra le risorse impegnate (comunicate nel dicembre 2021 dal Governo a Bruxelles) e le risorse spese e rendicontate;
2. la situazione di stallo che sulle riforme richieste dall'UE per attuare il PNRR (concorrenza, giustizia, Istituti Tecnologici Superiori-ITS, e Testi Unici degli Enti Locali-TUEL);
3. la difficoltà degli Enti locali a partecipare ai bandi per mancanza di personale e competenze programmatiche e l'assenza nel Piano di efficaci meccanismi di coordinamento che superino la logica del singolo Comune quale ente beneficiario;
4. l'opacità del rapporto tra i Ministeri e tra questi e le Regioni, insieme con una limitata efficienza nella comunicazione delle procedure dei bandi e nel soddisfacimento delle richieste di chiarimento;
5. l'assenza di servizi di assistenza tecnica continuativa rivolta ai Comuni, anche in forma associata, per esempio tramite le Unioni montane;

6. la scarsa trasparenza di alcune modifiche intraprese dal governo nell’allocazione delle risorse poste a bilancio (per esempio: i fondi CIPESS diventati PNRR e l’applicazione del principio europeo del *Do No Significant Harm*⁹).

Più orientata a verificare la portata del PNRR in termini di sostenibilità, la valutazione di ASVIS (2022b) mette in luce in particolare l’assenza di un coordinamento complessivo entro cui riportare le diverse strategie, nazionali e regionali, che ricadono sui territori montani (Tabella 1), fornendo altresì delle prime proposte operative.

Passando a considerare i bandi finanziati sul PNRR, non è possibile in questa sede una rassegna esaustiva - e, d’altro canto, le misure sono troppo recenti per disporre di valutazioni compiute. Tuttavia, da una prima rilevazione basata sui dati forniti dall’ “Osservatorio PNRR” del Sole24Ore¹⁰ e sulle notizie pubblicate nei siti dalle singole Regioni, i bandi emanati sinora vanno soprattutto nella direzione di incentivare l’acquisto e la ristrutturazione del patrimonio edilizio dei piccoli borghi montani. A partire dal Bando emanato dal Ministero della Cultura¹¹ le Regioni hanno a loro volta avviato le procedure per selezionare i progetti da finanziare. Tuttavia, non sono mancate difficoltà e incongruenze. Significativi a questo riguardo sono i commenti di Pierluigi Properzi e Massimo Sargolini dell’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), secondo i quali sono stati finanziati interventi “spot”, privi di strategia. La scelta di sostenere la rigenerazione di un solo borgo per regione, in particolare, si fonda sulla speranza tutt’altro che fondata che i borghi circostanti seguano l’esempio di quelli finanziati. Inoltre, la selezione è stata gestita dalle Regioni spesso con modalità controverse, alimentando polemiche e sospetti. Per esempio, molto criticata è

⁹ L’accesso ai finanziamenti europei di ripresa e resilienza (RRF) è condizionato al fatto che i Piani nazionali non includano misure che arrecano un danno significativo all’ambiente (Regolamento UE 2021/241).

¹⁰ Gli esiti aggiornati di questo monitoraggio sono stati presentati al Festival dell’economia di Trento (2-5 giugno 2022) cfr. https://www.ilsole24ore.com/superdossier/pnrr_12012022-AEDNUY7.

¹¹ La misura prevedeva di ripartire un miliardo di euro su due linee: la prima destinata a finanziare, con una dotazione di 20 milioni per progetto, la rigenerazione di un borgo per regione; la seconda rivolta a sostenere progetti di rigenerazione culturale e sociale proposti dai piccoli Comuni (in forma singola o con una associazione massima di tre proponenti).

stata la scelta di Rocca Calascio in Abruzzo, per la quale è stato fatto ricorso al Tar regionale.

Tab. 1 - *Valutazione della rispondenza del PNRR alle misure del Target UN2030 “Contrasto alle disuguaglianze territoriali. Aree interne e montagna”*

Valutazione sullo stato di attuazione delle politiche per raggiungere gli obiettivi	Valutazione sul contributo degli obiettivi e traguardi del PNRR al conseguimento degli obiettivi	Proposte ASVIS
La Strategia non ha ancora dispiegato i suoi effetti per una scarsa capacità di utilizzo di tutte le risorse disponibili (semplificazioni previste dalla legge n. 108 del 2019, in vista del passaggio dalla sperimentazione nelle Aree pilota ad una politica strutturale ordinaria	La popolazione italiana che vive nelle aree interne è pari a circa 13 milioni di abitanti, ossia il 17% del totale degli abitanti. Relativamente alle regioni menzionate nella misura M5C3-2, la popolazione residente nelle aree interne è pari a circa 6,6 milioni di persone. Se la misura dovesse essere applicata, in Italia circa il 15% dei residenti usufruirebbe dei servizi sociali, mentre nelle regioni menzionate nella misura ne usufruirebbe circa il 14%. (M5C3-1 e 2)	Adottare un’Agenda per lo sviluppo sostenibile delle aree interne e della montagna approvata dal CIPRESS, che coordini le Strategie esistenti Classificare in modo più adeguato le aree interne includendo il concetto di montanità Aggiornare la legislazione nazionale sulla montagna e coordinarla con le leggi regionali Garantire la disponibilità dei servizi essenziali (scuola, sanità, servizi bancari, finanziari e postali, banda larga) e fare leva sulle risorse ambientali per sviluppare un’economia green, fondata sul sostegno alle imprese e la valorizzazione delle risorse naturali

Fonte: rielaborazione da ASVIS 2022b, p. 86

Con riferimento alla seconda linea, si rileva invece che il Ministero delega alle Regioni e ai Comuni «scelte meramente redistributive» (Sarchilli, 2022). Ciò è però fortemente controproducente, soprattutto con riferimento alle Misure del PNRR che più intercettano i problemi dei territori montani, quali attrattività dei borghi, potenziamento dei servizi essenziali, reti ultraveloci, gestione del rischio alluvione e del rischio idrogeologico.

Operare per bandi autoreferenziali, senza strategia e il coinvolgimento dei territori, non agevola il tentativo di integrare e ricomporre localmente risorse che sono segmentate in più strategie, non sempre coerenti (per esempio, PNRR e Fondo complementare per i crateri sismici dell'Italia centrale, strategia per le aree interne, per la montagna, per le *green community*).

Altri elementi critici riguardano le modalità di comunicazione che accompagnano i bandi. Per un'esemplificazione emblematica è utile riportare, seppure in maniera breve, il caso della campagna di comunicazione istituzionale organizzata dalla Regione Piemonte (2022) per la diffusione del Bando «Residenzialità in montagna» in attuazione dell'Intervento 2.1 «Attrattività dei Borghi». Nonostante la tradizionale attenzione rivolta in questa regione allo studio dei diversi sistemi territoriali montani (significative sono per esempio le analisi dell'IRES Piemonte e dell'Associazione Dislivelli), la comunicazione promuove le aree montane indistintamente come luoghi «idillici», generatori di fondamentali servizi ecosistemici e contesti in cui «ritrovare sé stessi» attraverso la natura¹². La montagna dei piccoli borghi, in particolare, è presentata come luogo di una residenzialità alternativa, contrassegnata da modernità, eco-compatibilità e sani valori. Così avviene per la campagna pubblicitaria del 2021 dedicata al Bando «Residenzialità in montagna» (Fig. 3); così avviene anche nel caso del recente incontro «Tre buoni motivi per vivere in un borgo piemontese», organizzato dal Consiglio Regionale del Piemonte in occasione della XXXIV edizione del Salone Internazionale del Libro di Torino (19 maggio 2022).

Attraverso il racconto di chi ha scelto di abbandonare la città per trasferirsi in un piccolo borgo di montagna, si promuove una visione tutta in positivo della vita e del lavoro in montagna. Oltre a essere stereotipata e omologante, questa rappresentazione riprende quell'idea di naturalità «perduta» contrapposta all'artificialità della città, che ritroviamo nell'immaginario della montagna turistica degli anni novanta del secolo scorso e che si sperava superata (UNCHEM, 2022; Cepollaro e Zanon, 2022).

¹² La ricognizione sui materiali istituzionali prodotti dalle singole Regioni per promuovere i bandi PNRR di rigenerazione dei borghi evidenzia un ricorso diffuso a questo immaginario positivo della vita in montagna. Tuttavia, a giudizio degli autori, in Piemonte questa tendenza assume una dimensione particolarmente marcata e esplicita.

Fig. 3 – Alcuni dei cartelli pubblicitari utilizzati in Piemonte per promuovere il Bando “Residenzialità in montagna 2021”



Fonte: Regione Piemonte, 2022

Se, però, nel momento in cui si incentiva un ritorno di popolazione residente in montagna, non si considera la fattibilità di questa nuova antropizzazione e le sue conseguenze, una siffatta rappresentazione risulta non solo irrealistica, ma anche “pericolosa” (Rota, 2018). Per esempio, è allarmante che nella maggior parte dei siti destinatari delle azioni di ripopolamento (i comuni interni periferici e ultra periferici, così come indicati dalla SNAI) non esistano progetti che rendano possibile l’organizzazione di un’offerta di servizi, di infrastrutture e di connettività tale da mantenere nel tempo la residenzialità. Allo stato attuale delle cose, in molti di questi comuni è difficile anche solo ipotizzare un potenziamento dell’accoglienza turistica. Senza servizi diffusi sul territorio e una visione insieme complessiva e “particolare” dello sviluppo territoriale, il rischio è che i bandi vadano deserti o che, tutt’al più, generino effetti destinati a non durare. Lasciati per anni ai margini delle strategie nazionali, nella prospettiva del PNRR, i comuni montani necessiterebbero di indicazioni di investimento e di un sistema di priorità di intervento che ne garantiscano opportunità di sviluppo sul lungo periodo e l’integrazione funzionale con il resto del territorio regionale (Magnaghi, 2020; Ferlaino e Al., 2019; UNCEM, 2021).

Il PNRR utilizza una quota significativa di investimenti per intervenire

sulle disparità territoriali, ma non è possibile prefigurarne l'effettiva distribuzione geografica (VIESTI, 2022). Il Piano specifica la destinazione territoriale dei progetti di investimento solo in 37 misure sulle 187 totali, per tutti gli altri casi, si limita a dichiarazioni di principio (Lopes, 2022). L'implementazione - "messa a terra" per usare un termine oggi molto utilizzato dalla politica - dei finanziamenti del PNRR, la loro traduzione in interventi e azioni che impattano sui territori saranno probabilmente influenzate dalla disomogenea geografia delle capacità tecniche, progettuali e di networking in capo alle amministrazioni locali che parteciperanno ai bandi (Lopes, 2022).

In particolare le amministrazioni dei Comuni più piccoli, sono le più penalizzate perché non tutte sono in grado di individuare e partecipare correttamente ai bandi emanati dal PNRR e, in caso di assegnazione dei finanziamenti, di gestire e portare a compimento tutti gli adempimenti entro i termini stabiliti. Le competenze tecniche servono anche per garantire che la fase attuativa delle azioni finanziate ai sensi del PNRR trovi la giusta integrazione con le istanze della pianificazione urbanistica e della pianificazione dei territori, alle diverse scale di intervento (Franco e Al., 2022). L'attivazione e la formazione di nuove professionalità nei Comuni minori diventa perciò una priorità imprescindibile per far sì che il PNRR porti sviluppo dove ce n'è più bisogno¹³.

Un altro aspetto che impedisce una visione complessiva sul futuro sviluppo della montagna è rappresentato dallo smantellamento avvenuto in passato dei servizi di documentazione di cui si disponeva a livello nazionale. A fare le spese di questa decisione sono stati per esempio l'Ente Italiano per la Montagna (EIM) – oggi soppresso – e il Sistema Informativo della Montagna (SIM) – confluito nel nuovo Sistema Informativo Forestale e Ambientale dell'Arma (C-SIFA) e non accessibile al pubblico.

Altre critiche al PNRR riguardano infine l'inadeguata condivisione a livello territoriale degli obiettivi e dei progetti da finanziare e una gestione eccessivamente centralizzata delle azioni e degli interventi.

¹³ In Italia l'occupazione nella PA non è solo tra le più basse d'Europa, ma è anche una delle meno giovani e qualificate. A seguito delle politiche di contenimento della dinamica della spesa pubblica, negli ultimi venti anni si è passati dal 14,5% al 13,2% con una riduzione di circa 320mila unità e un tasso di ricambio interno del personale che si è abbassato a 0,65. Il rapporto tra numero dei dipendenti pubblici e residenti è anche molto basso: in Italia sono il 5,6%, in Francia l'8,4%, in Inghilterra il 7,8% e in Spagna il 6,8% (FPA, 2022); mentre, per quel che attiene le competenze nelle amministrazioni comunali, il personale laureato in pochi casi supera il 30% del totale.

Conclusioni. – Sul Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) come straordinaria occasione di rilancio per il Paese nel suo complesso esiste un'opinione ampiamente condivisa. Ad alimentare le aspettative concorre l'elevata dotazione finanziaria del Piano a cui si associa l'impegno del Governo per l'elaborazione di un ambizioso programma di riforme. Significativi sono anche i propositi volti alla eliminazione e/o riduzione dei divari territoriali interni. Ma proprio su questo tema, centrale per lo sviluppo montano, si possono ravvisare alcune criticità. Tra quelle che più di altre condizionano la realizzazione degli obiettivi del Piano, segnalate anche nei documenti e nelle dichiarazioni pubbliche dalle principali associazioni montane, se ne richiamano qui di seguito tre, tra loro interconnesse:

- il sistema di erogazione per bando dei finanziamenti;
- la partecipazione ai bandi per soggetti singoli;
- la situazione di difficoltà delle amministrazioni dei piccoli comuni.

Per quanto riguarda il primo problema, le regole per l'erogazione dei finanziamenti tramite bandi comporta che le assegnazioni delle risorse finanziarie dipendano in larga misura dalla capacità tecniche, progettuali e organizzative degli uffici tecnici dei comuni beneficiari; comuni che, nel caso della montagna, risentono di una carenza strutturale di personale qualificato.

Il vincolo della partecipazione autonoma del singolo Comune, quale destinatario unico dei finanziamenti del PNRR, non consente di sfruttare le sinergie che potrebbero derivare per esempio dall'appartenenza a una medesima Unione di comuni montani o a uno stesso Gruppo di azione Locale (GAL). La partecipazione coordinata tra più enti avrebbe certamente rappresentato un indubbio vantaggio tanto per i Comuni, agevolati dalla condivisione di risorse e competenze professionali, tanto il territorio montano nel suo complesso, garantendo la necessaria integrazione interna e con il territorio regionale di riferimento. La terza criticità che si ravvisa nel PNRR, ossia la mancata considerazione delle difficoltà in termini di scarse risorse umane competenti che connotano i piccoli Comuni, potrebbe determinare una geografia dei finanziamenti erogati alla montagna polarizzata sui Comuni più grandi e efficienti.

Infine, un'ultima considerazione riguarda la già citata comunicazione istituzionale dei bandi che disegna – come dimostrato nel caso del Pie-

monte – un'immagine piuttosto omologante della montagna quale contesto di residenzialità qualificata.

Certamente, si è consapevoli del carattere limitato e parziale delle analisi condotte in queste pagine, così come si è consapevoli del fatto che la mutata situazione geo-politica e geo-economica internazionale, seguita all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, potrà determinare importanti rimodulazioni del PNRR. Tuttavia, l'esercizio svolto nel presente lavoro ha permesso di far emergere alcuni importanti elementi di riflessione, su cui il dibattito politico si sta già in parte concentrando, e di mettere in evidenza i rischi che potrebbero ostacolare, o impedire, il conseguimento degli obiettivi del PNRR.

Un segnale già oggi percepibile della difficoltà dei territori nel cogliere le opportunità del Piano è rappresentato dalle crescenti richieste, avanzate soprattutto dai comuni piccoli e marginali, di prolungare i termini di chiusura dei bandi e dei lavori delle opere finanziate. È questo il caso, per esempio, dell'«Avviso pubblico per la presentazione di proposte di intervento per servizi e infrastrutture sociali di comunità da finanziare nell'ambito del PNRR», di cui il Governo ha posticipato la *deadline* per dare modo ai Comuni di partecipare¹⁴. L'avviso, che ricade nella componente 3 («Interventi speciali per la coesione territoriale») della Missione 5 («Inclusione e Coesione»), eroga investimenti per il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità nei territori della SNAI.

L'iniziativa mira a promuovere soluzioni a problemi di disagio e fragilità sociale, mediante la creazione di nuovi servizi e infrastrutture sociali e/o il miglioramento di quelli esistenti, favorendo l'aumento del numero di destinatari e/o la qualità dell'offerta, facilitando il collegamento e l'accessibilità ai territori in cui sono ubicati i servizi stessi, erogando risorse alle autorità locali. È quindi una misura che ha una grande potenzialità di incidere sullo sviluppo della montagna. Ma cosa succede se gli Enti a cui il bando è rivolto non riescono a partecipare per difficoltà oggettive legate al personale ridotto?

La domanda sottolinea quanto già più volte segnalato, ossia la necessità di una maggiore attenzione alla dimensione territoriale nell'implementazione del PNRR. Tutte le questioni da risolvere che si è cercato di mettere

¹⁴ <https://uncem.it/aree-interne-dal-pnrr-500-milioni-di-euro-per-infrastrutture-e-servizi-sociali-ecco-bando-e-documenti-bando-prorogato-al-16-giugno-2022/>.

in evidenza derivano dalla mancanza di un concetto fondamentale nel PNRR: le azioni prefigurate non si basano su una visione territoriale di area vasta, né affrontano il problema delle relazioni interne e esterne ai territori destinatari dei finanziamenti. Anche se la montagna è considerata come area in grado di promuovere nel Paese un migliore equilibrio tra uomo e natura, tra sviluppo socio-economico e ambiente, nel PNRR manca un ragionamento su quale potrà essere il nuovo rapporto tra città e montagna, su quale possa essere il nuovo modello di antropizzazione a cui tendere per liberare le montagne dalla marginalizzazione in cui sono state lungamente relegate.

BIBLIOGRAFIA

- ASVIS, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Legge di Bilancio 2022 e lo sviluppo sostenibile. Esame dei provvedimenti e situazione dell'Italia rispetto ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030*, ASVIS, 2022b
(https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/ASviS_Analisi_LdB_PNRR_2022.pdf).
- ASVIS, *Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile*, position paper 2022, Gruppo di Lavoro sul Goal 11, ASVIS, 2022a,
(https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Position_Paper_ASviS_2022_MontagnaAreeInterneGoal11.pdf).
- BIASILLO R., “Dalla montagna alle aree interne. La marginalizzazione territoriale nella storia d'Italia”, *Storia e Futuro*, 2018, p. 47.
- BOMBACI S., “Questione meridionale o questione dei territori?”, intervento al ciclo di seminari *Mezzogiorno di Fuoco: ripensare la questione meridionale e la retorica del sottosviluppo*, Fajdda e Centro Zabùt, 2019,
(<https://www.antudo.info/questione-meridionale-o-questione-dei-territori/>).
- BORGHI E., *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Roma, Donzelli, 2017.
- CAPPELLIN R., “Prefazione. Le terre alte: un nuovo fronte di ricerca per le Scienze Regionali”, in FERLAINO F., ROTA F.S. (a cura di), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 9-17.

- CARROL-FOSTER T., LI PUN H, “Managing fragile ecosystems: Sustainable mountain development,” in United Nations - UN, *Projet de société: Planning for a sustainable future*, in Assessment of Agenda 21 Document and Information Committee, Ottawa, 1993, pp. 147-156 (<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/20118/105130.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).
- CEPOLLARO G., ZANON B. (a cura di), *Il governo del territorio montano nello spazio europeo. Innovare gli sguardi e gli strumenti per lo sviluppo sostenibile della montagna*, Pisa, ETS Edizioni, 2020.
- CIASCHI A., *Montagna. Questione Geografica e non solo*, Viterbo, Sette Città, 2016.
- COMITATO TECNICO INTERMINISTERIALE PER LA MONTAGNA - CTIM, *XI Relazione sullo stato della montagna italiana*, Roma, 2005.
- COMMISSIONE EUROPEA - CE, “Una visione a lungo termine per le zone rurali dell’UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040”, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni (30.6.2021 COM (2021) 345 final), Commissione europea, Bruxelles, 2022.
- CORRADO F., DEMATTEIS G., DI GIOIA A., *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*, Milano, Franco Angeli, 2014.
- CORRADO F., PORCELLANA V. (a cura di), *Alpi e ricerca. Proposte e progetti per i territori alpini*, Milano, Franco Angeli, 2010.
- CRESCIMANNO A., FERLAINO F., ROTA F.S., “Lo sviluppo delle terre alte tra marginalità e sostenibilità: evidenze dal Piemonte”, *Archivio di studi urbani e regionali*, 2011, 97-98, pp. 237-260.
- DE VECCHIS G., *Un futuro possibile per la montagna italiana*, Roma, Kappa, 2004.
- DEBARBIEUX B., RUDAX, G., *Les faiseurs de montagne. Imaginaire politiques et territorialités XVIII^e-XXI^e siècle*, Paris, CNRS Editions, 2010.
- DEMATTEIS G., “Aree interne e montagna, un’intersezione problematica”, *Agriregionieuropa*, 2013, 9, 34 (<https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/34/la-montagna-nella-strategia-le-aree-interne-2014-2020>).
- DEMATTEIS G., “La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino”, *Revue de Géographie Alpine*, Open edition, 2018, 106, pp. 1-13 (<https://journals.openedition.org/rga/4318>).

- DEMATTEIS G., “Montagna, città e aree interne in Italia: una sfida per le politiche pubbliche”, *documenti geografici*, 2014, 2, pp. 7-22.
- FEDERAZIONE ITALIANA MEDIATORI AGENTI D’AFFARI (FIMAA), *Osservatorio nazionale immobiliare turistico. Il mercato delle case nelle località turistiche*, 2021 (<https://www.fimaa.it/>).
- FERLAINO F., ROTA F.S., DEMATTEIS G. (a cura di), *Le montagne del Piemonte*, Torino, IRES Piemonte, 2019.
- FERLAINO F., ROTA F.S., “Introduzione. Verso una nuova programmazione della montagna italiana”, in FERLAINO F., ROTA F.S. (a cura di), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 19-30.
- FONDAZIONE MONTAGNE ITALIA - FMI (a cura di), *Rapporto Montagne Italia*, FMI, 2015, 2016, 2017 (<https://montagneitalia.it>).
- FORUM PA - FPA, *FPA Data Insight. Lavoro pubblico 2021*, FPA, 2022 (<https://www.forumpa.it/>).
- FRANCO E., FREGOLENT L., TAMINI L., “PNRR e sviluppo locale: approcci e prospettive”, *DiTE*, 2022, 1 (<https://www.dite-aisre.it/pnrr-e-sviluppo-locale-approcci-e-prospettive/>).
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC, “Summary for Policymakers”, in Masson-Delmotte V. e altri (a cura di), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge and New York, Cambridge University Press, 2021, pp. 3-32.
- IRPET, *Valutazioni per la strategia territoriale. Gli interventi per le aree interne*, IRPET, Firenze, 2018 (http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2021/05/report-bes-aree-interne_7-dicembre-2018.pdf).
- ISTAT, *Annuario Statistico Italiano*, Roma, Istat, 2018.
- LELLA L., “La marginalità della montagna italiana”, in *Atti della XII giornata di studio “Oltre la Globalizzazione” Chains/Catene*, 10 dicembre, Napoli (NA), 2021.
- LOPES A., “Il PNRR tra il dire e il fare: la qualità della PA e i divari territoriali”, *Di.TE - Dinamiche Territoriali*, 2022 (<https://www.dite-aisre.it/il-pnrr-tra-il-dire-e-il-fare-la-qualita-della-pa-e-i-divari-territoriali/>).

- LUCIA M., ROTA F.S., “Montanità, marginalità e potenzialità di sviluppo del Comune di Usseaux nel contesto regionale del Piemonte”, in LAZZARINI G. (a cura di), *Le risorse di un territorio montano marginale. Usseaux e le sue borgate*, Milano, FrancoAngeli, 2013, pp. 38-59.
- LUPATELLI G., *Il tempo di raccogliere, il tempo di seminare, di nuovo*, 2022 (<http://www.caire.it/in-evidenza/green-community-appennino-reggiano/>).
- MAGNAGHI A., *Il progetto locale. Verso la coscienza del luogo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2010.
- MAGNAGHI A., “La bioregione urbana nell’approccio territorialista”, *Contesti. Città. Territori. Progetti*, 2018, 2 (<https://oajournals.fupress.net/index.php/contesti/article/view/10629>).
- MAGNAGHI A., *Il principio territoriale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2020.
- MARINUZZI G., TORTORELLA W., “I comuni italiani nel 2020, le principali caratteristiche socio-economiche e territoriali”, *Regional Economy*, 2020, 4, Q1.
- OMIZZOLO A., STREIFENEDER T., “Regioni e delimitazioni montane nell’ordinamento italiano”, in FERLAINO F., ROTA F.S. (a cura di), *La montagna italiana. Confini, identità e politiche*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 33-46.
- ONIDA M., “La montagna nelle politiche dell’Unione europea: le terre alte figlie di un dio minore?”, *Scienze del Territorio*, 2016, 4 (<https://oajournals.fupress.net/index.php/sdt/article/view/8532/8530>).
- PUTTILLI M., *Studiare le montagne*, Milano, FrancoAngeli, 2012.
- REGIONE PIEMONTE, *Gallery di tutte le immagini della campagna realizzata dalla Regione in collaborazione con VisitPiemonte*, 2022 (<https://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/gallery/tutte-immagini-della-campagna-comunicazione>).
- ROTA F.S., “Lo sviluppo delle terre alte nella prospettiva della specializzazione intelligente”, in LUCIA M.G., LAZZARINI P. (a cura di), *La terra che calpesto*, Milano, Franco Angeli, 2015, pp. 197-208.
- ROTA F.S., “Ripensare la sostenibilità della montagna alla luce dei concetti di *urbs* e *civitas*”, in LUCIA M.G., DUGLIO S., LAZZARINI P. (a cura di), *Verso un’economia della sostenibilità. Lo scenario e le sfide*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 19-33.

- SCARCHILLI A., *Rigenerazione dei borghi, il caso dell'Italia centrale colpita dai terremoti*, 24/03/2022, INU (<https://www.inu.it/leggi/13758/rigenerazione-dei-borghi-il-caso-dell-italia-centrale-colpita-dai-terremoti.html>).
- SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Dossier. Monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. I traguardi e gli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2022. Aggiornato all'11 aprile 2022. Documentazione di finanza pubblica 28/5, 2022* (http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP28e.pdf?_1652701807306).
- UNCCEM (a cura di), *La Montagna e i territori green e intelligenti nel Piano nazionale Ripresa e Resilienza [Non è un elenco della spesa] NextGenerationEu*, UNCEM, 2021A (www.UNCCEM.it).
- UNCCEM (a cura di), *PNRR e territori. Non facciamo la somma*, UNCEM, 2021B (www.UNCCEM.it).
- UNCCEM M. (a cura di), *MantagneItaliaDomani [piano di ripresa e resilienza]. Tutte le schede. Montagne Comuni e territori in ItaliaDomani, Nuovo Dossier*, UNCEM, 2022 (www.UNCCEM.it).
- UNITED NATIONS - UN, Resolution adopted by the General Assembly on 16 December 2021 “International Year of Sustainable Mountain Development, 2022”, General Assembly of the United Nations, Geneva, 2021 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N21/399/09/PDF/N2139909.pdf?OpenElement>).
- VIESTI G., “PNRR. Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?”, *Il Mulino*. Numero speciale “Un Piano per il Paese”, 2022.
- VIGLIONE R., «*Il senso di comunità è la nostra ricchezza*». *La montagna vista con gli occhi di Roberto Colombo, Presidente di UNCEM Piemonte*, 21 ottobre 2021.

The protection and the development of mountain areas in the perspective of the Italian National Plan of recovery and Resilience. – In Italy, implementing the cohesion and territorial development strategies displayed by the National Plan of Recovery and Resilience (PNRR) is complex because of its increasing socio-economic divides. In particular, the mountain areas – traditionally left on the margins of the national development strategies – ask for careful consideration. The traumatic experience of the pandemic, the lockdowns and the ecological transition challenge have awakened the political and

media attention to these vital but fragile territories that produce natural resources and ecosystem services for the benefit of the whole community. The contribution discusses whether the NRRP contains adequate investment indications and priority of intervention for the protection, long-term development and functional integration of mountain areas with the rest of the national territory. Concerning the methodology, the paper develops a qualitative analysis of the evaluation reports on the NRRP published by some leading mountain associations (UNCHEM, ASVIS, INU, CAIRE) and the communication of a specific NRRP call (call “Villages” on Action 2.1 *Village Attractiveness*) employed to communicate and promote some calls.

Keywords. – Territorial divides, Mountain, Development policies, PNRR

*Torino, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Economia e Statistica
“Cognetti de Martiis”*

francesca.rota@unito.it

*Torino, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Management
mariagiuseppina.lucia@unito.it*