

GIUSEPPE DEMATTEIS

## MONTAGNA, CITTÀ E AREE INTERNE IN ITALIA: UNA SFIDA PER LE POLITICHE PUBBLICHE

*Introduzione. Aree interne e montagna, un'intersezione problematica.* – Nel dicembre 2012 Fabrizio Barca, allora ministro della Coesione Territoriale, avviava un progetto nazionale per le “aree interne” con un “documento di apertura al confronto pubblico” (*Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*<sup>1</sup>), i cui contenuti sono poi stati recepiti dalla bozza di Accordo di Partenariato 2014-2020 presentato dal governo italiano alla Commissione europea nell'aprile 2014<sup>2</sup> e tuttora in fase di negoziazione. In questi documenti le aree interne sono indicate come una delle tre “opzioni strategiche” decisive (assieme a quelle del Mezzogiorno e delle città). Nel documento Barca erano così definite: «quella parte del territorio nazionale distante dai centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, “rugosa”, con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione».

Un gruppo tecnico interministeriale, incaricato di elaborare una versione statistico-cartografica di tale definizione<sup>3</sup>, identificò le aree interne con i comuni posti a più di venti minuti dal più vicino polo urbano con offerta di servizi di livello medio-superiore. Le quantificò nel 61,1% del territorio (53% dei Comuni), in cui vive il 23% della popolazione nazio-

---

<sup>1</sup>Cfr: [http://www.dps.tesoro.it/Aree\\_interne/doc/Metodi\\_ed\\_obiettivi\\_27\\_dic\\_2012](http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Metodi_ed_obiettivi_27_dic_2012).

<sup>2</sup><http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato/>.

<sup>3</sup> Presentata nel seminario “Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale” tenutosi a Roma il 15 dicembre 2012, <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/le-aree-interne-e-la-coesione-territoriale/>. I dati qui riportati si riferiscono a quelli (in parte corretti) presentati nella citata bozza di Accordo di Partenariato Italia 2014-2020.

nale. All'interno di esse distinte poi le categorie dei Comuni "periferici" (da 20 a 40 minuti dal polo urbano) e "ultraperiferici" (oltre 40 minuti), che insieme raccolgono il 7,7% della popolazione e occupano il 31,5% della superficie nazionale.

Questo spazio corrisponde solo in parte a quello della montagna, infatti è montano solo il 65% del territorio classificato come "periferico" e "ultraperiferico", mentre non vi rientrano i Comuni montani più vicini ai poli urbani, né, ovviamente, le città comprese nelle aree montane. Ma "aree interne" e "montagna" non sono soltanto due realtà che non coincidono geograficamente, sono anche due concetti diversi. Nel primo il riferimento geografico è relazionale: quello che conta è la posizione periferica o marginale, da cui deriva una limitazione dei diritti sostanziali dei residenti in termini di servizi e delle opportunità di lavoro. Infatti "aree interne" è un concetto che nasce dalla tradizione degli studi meridionalisti e in particolare dalla riflessione e dall'azione di economisti come Manlio Rossi Doria, Pasquale Saraceno e altri, impegnati già negli anni Cinquanta in programmi di riscatto civile ed economico del Mezzogiorno. "Montagna" è invece un concetto riferito a particolari caratteristiche ambientali, quelle in cui i fatti demografici e socio-economici sono strettamente legati a una forte dimensione altitudinale e a quanto ne deriva in termini di forme del rilievo, clima, acque, biocenosi ed altre condizioni ecologiche specifiche (Messerli e Ives 1997, Salsa 2007). Com'è noto, tali condizioni ambientali hanno attivato processi interattivi di adattamento che nella lunga durata storica hanno selezionato culture, società ed economie locali con forti caratteri specifici.

La prima parte di questo articolo sarà dedicata a definire questi caratteri e la loro rilevanza per le politiche di coesione territoriale<sup>4</sup>. Nella seconda parte verranno considerati rapporti di interdipendenza delle città con i loro retroterra montani come possibile oggetto di politiche pattizie basate sulla reciprocità delle relazioni ecosistemiche.

*La "montagna" nelle politiche italiane ed europee.* – Non si può negare che certi svantaggi che in montagna sono associati alla forte verticalità siano in qualche misura presenti anche in altri ambienti "rugosi" come quelli collinari, oppure caratterizzati da difficoltà di accesso, come le piccole

---

<sup>4</sup> Per una trattazione più ampia di questo tema si veda Dematteis, 2013.

isole. E se l'art. 44. della Costituzione recita: "La legge dispone provvedimenti a favore delle aree montane", tuttavia esso non dice che cosa si debba intendere per montagna, così che le norme attuative poterono poi un po' alla volta estenderne il significato a tutti i territori in condizioni svantaggiate. Già nella prima di queste leggi (la 991/1952, "Provvedimenti in favore dei territori montani"), veniva previsto che gli stessi provvedimenti potessero riguardare anche comuni con "analoghe condizioni economico-agrarie". Ciò ha dato origine alla cosiddetta "montagna legale" (o "montagna giuridica"), che già nel 1952 si estendeva sul 54,2% del territorio nazionale, contro il 35,2% di quella fisico-geografica (Nervi 2010).

Per quanto riguarda l'Unione europea, la montagna non è mai stata oggetto di una politica comunitaria specifica, ma nella Politica Agricola Comune (PAC), già a partire dal Trattato di Roma (1957), la montagna viene a più riprese menzionata tra i "territori svantaggiati", ovvero con "handicap naturali permanenti". Più recentemente essa entra nelle politiche di "coesione territoriale", un concetto che la Commissione europea, nel *Terzo rapporto sulla coesione* (2004), aveva fatto corrispondere al principio in base al quale i cittadini dell'Ue devono avere le stesse opportunità di vita e di accesso ai servizi essenziali indipendentemente da dove abitano. Conseguentemente il Trattato di Lisbona nell'art. 158, raccomanda una "particolare attenzione" per alcuni tipi di aree, tra cui quelle "che soffrono di gravi e permanenti handicap naturali o demografici" e tra queste vengono appunto menzionate le "regioni montane".

Anche se stranamente non esiste un organismo o un'istituzione comunitaria che si occupi specificamente della montagna, non sono mancate, specie negli ultimi anni, occasioni di trattare il problema in incontri inter-governativi e in documenti generali di indirizzo, in ordini del giorno del Parlamento europeo, del Consiglio economico e sociale europeo, del Comitato delle Regioni. Secondo Debarbieux e Rudaz (2010, p. 229) gli anni 2000 hanno segnato per l'Ue una svolta in materia, dovuta sia all'affermarsi del concetto di coesione territoriale sia all'attenzione rivolta alla diversità naturale e culturale della montagna come "bene comune globale" (Debarbieux e Price 2012) in importanti conferenze internazionali (Rio de Janeiro 1992, Johannesburg 2002) e nell'Anno internazionale della montagna (2002). Soprattutto va notato che alla originaria visione in negativo della montagna come territorio svantaggiato, negli ultimi anni

si è affiancata quella di territorio “diverso”, che può essere strategico in una prospettiva di sviluppo sostenibile, grazie alle sue valenze economiche, ambientali, energetiche e culturali: si veda ad esempio il *Libro verde sulla coesione territoriale* (2008).

Il divario tra le categorie “montagna” e “aree interne” riflette anche la parziale divergenza fra tre modi di intendere la montagna che si sono manifestati in Italia e in Europa nelle politiche degli ultimi decenni. Uno si fonda sulle caratteristiche geografico-strutturali: è ad esempio quello dell’ISTAT in Italia, quello adottato per tutto l’arco alpino dalla Convenzione delle Alpi e, almeno in parte, quello delle politiche agricole dell’Ue. Un secondo considera i “massicci” (o catene montuose) come territori geograficamente connotati che però non possono essere separati da quelli dell’avampaesese circostante: è la soluzione proposta da *Europa 200+*, nell’Interreg Spazio Alpino e ora nella istituenda Macroregione Alpina. Una terza considera la montagna non in base alle sue caratteristiche intrinseche, ma in quanto appartenente al più vasto insieme dei territori svantaggiati (lontani dai servizi, spopolati, con poche opportunità di lavoro: le nostre “aree interne”) rispetto ad aree più favorite dalla natura e dalla storia.

*La specificità della montagna e la sua rilevanza per le politiche pubbliche.* – La concezione che sta alla base del sopra citato documento Barca (e che presumibilmente verrà recepita nell’Accordo di Partenariato) è del tutto coerente con i più recenti indirizzi delle politiche di coesione territoriale comunitarie (Lucatelli e Salez, 2012), alla cui definizione lo stesso Barca ha dato un rilevante contributo in sede di Commissione europea<sup>5</sup>. Essa combina l’originaria visione in negativo delle aree svantaggiate con quella delle potenzialità di sviluppo offerte dalle risorse territoriali endogene. Vi sono indicati tre obiettivi generali, tra loro connessi, rivolti ad assicurare “modelli di vita competitivi con quelli offerti dalle aree urbane”: 1) tutela del territorio e della sicurezza incentrata sul ruolo degli abitanti, 2) promozione della diversità naturale, culturale, del paesaggio e del policentrismo, attraverso una forte apertura all’esterno, 3) rilancio dello sviluppo e dell’occupazione attraverso l’uso di risorse potenziali poco o male utiliz-

---

<sup>5</sup>Cfr. *An agenda for a Reformed Cohesion Policy: a place-based approach to meeting European Union Challenges*, Aprile 2009, <http://ec.europa.eu/regionalpolicy/archive/policy/future/barca.it.htm>

zate. Tali obiettivi sono stati recepiti nella bozza di Accordo di Partenariato 2014-2020 presentato dal governo italiano alla Commissione europea nell'aprile 2014<sup>6</sup>, tuttora in fase di negoziazione.

Se la geografia non è un'opinione è evidente che il conseguimento di questi obiettivi – in specie il 2° e il 3° – richieda politiche differenziate a seconda dei caratteri specifici locali, e quindi un trattamento particolare dei territori montani all'interno delle politiche per le aree interne. Ciò presuppone una definizione operativa di montagna che tenga conto delle sue caratteristiche distintive rilevanti ai fini delle politiche.

Come s'è detto il criterio di base, in grado di istituire una differenza specifica con altri ambienti di vita, o in termini esclusivi o almeno in termini di netta prevalenza di certi caratteri, è quello della forte dimensione verticale, con quanto ne consegue di rilevante per la vita umana. A questo proposito gli studi sulle popolazioni montane italiane (ed europee mediterranee) hanno individuato come esclusivi due ordini di fatti, entrambi associati a valori elevati di verticalità. Il primo è connesso alla possibilità di fruire stagionalmente delle condizioni climatico-vegetazionali e pedologiche proprie dei diversi piani altitudinali grazie alle pratiche tradizionali della transumanza e della monticazione. È noto come nella lunga durata storica tali pratiche abbiano dato origine a specificità riscontrabili negli usi del suolo, nelle tecniche colturali e pastorali, nei loro prodotti, negli insediamenti, nei paesaggi, nelle espressioni culturali, nelle forme di organizzazione sociale e in quelle giuridico-istituzionali connesse. Il secondo carattere esclusivamente montano riguarda i rapporti con l'ambiente che si sono andati affermando, specie nel secolo scorso, ad opera degli sport praticati di regola sopra i mille metri, in particolare quelli invernali. Negli anni in cui le manifestazioni del primo tipo subivano un progressivo regresso, quelle del secondo si venivano affermando come il principale fattore di crescita della montagna interna, in termini insediativi, occupazionali, demografici e infrastrutturali. Ma mentre le pratiche tradizionali erano largamente diffuse, quelle turistico-sportive andavano sempre più concentrandosi in poche aree, soprattutto quelle dei grandi comprensori sciistici.

---

<sup>6</sup> <http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato/>.

Ci sono poi vari altri caratteri che – nel bene e nel male – in montagna assumono un peso decisamente superiore rispetto agli altri ambienti geografici inclusi nella definizione delle “aree interne”. Essi riguardano anzitutto la biodiversità naturale, fonte principale di “servizi ecosistemici” di cui difetta il resto del territorio. Del tutto eccezionale è la dotazione di risorse come le acque correnti, il potenziale idroelettrico, i terreni a pascolo e i boschi. Tra i caratteri peculiari che derivano dal clima vanno soprattutto considerati lo spessore e la persistenza del manto nevoso, il rischio valanghe, la maggior vulnerabilità al cambiamento climatico, la riduzione dei rendimenti agricoli con l’altitudine, in parte compensata con la qualità dei prodotti. Vanno inoltre considerati gli ostacoli particolarmente gravi opposti dalla morfologia e dal clima alla circolazione, alla costruzione e alla manutenzione di edifici e infrastrutture. L’adattamento all’ambiente ha poi dato origine, nella lunga durata storica, a caratteristiche specifiche anch’esse rilevanti per le politiche di coesione territoriale, come la grande varietà culturale, la pluriattività, la multifunzionalità del territorio e i saperi contestuali che ne derivano, la persistenza di pratiche cooperative comunitarie per la gestione dei beni collettivi.

Per quanto riguarda le finalità delle politiche di coesione territoriale i due caratteri più esclusivi (le pratiche agro-pastorali tradizionali e quelle sportive moderne) hanno nel complesso una valenza positiva. Va però osservato che il valore delle attività agricole tradizionali e di quanto esse hanno storicamente prodotto riguarda in larga misura il passato, cioè la loro eredità paesaggistica, culturale, cognitiva e sociale, mentre il loro ruolo attivo – e quindi la loro capacità di riprodursi e di dar lavoro ai residenti – è oggi assai limitata in seguito alla scomparsa di molte pratiche multi-altitudinali, all’esteso abbandono dei campi, dei prati, della silvicoltura e di molti insediamenti stagionali. Rimane tuttavia – oltre all’ingente e diffuso patrimonio paesaggistico, edilizio e culturale – una discreta vitalità delle attività allevatrici, compresa la pastorizia transumante. Rimane anche una dotazione di terreni e di boschi che opportuni interventi infrastrutturali e di accorpamento fondiario potrebbero rendere molto produttivi, oltre a un patrimonio di conoscenze e di saperi pratici contestuali preziosi per la tutela ambientale e paesaggistica e per prevenire il rischio idrogeologico con la cura dell’ambiente da parte degli abitanti. Anche le forme tradizionali di frequentazione turistica e sportiva dell’alta montagna, fonte di cospicui vantaggi economici, presenta i limiti di una distri-

buzione geografica squilibrata e di impatti ambientali, socio-culturali e paesaggistici negativi derivanti da una visione urbanocentrica della montagna come semplice terreno di gioco.

*La montagna rurale e le città.* – Nelle politiche agricole e in quelle di sviluppo locale (comprese le *community led* di indirizzo europeo), nonché – come s’è visto – nella recente delimitazione delle “aree interne”, la montagna è trattata essenzialmente come spazio rurale, non si può ignorare che le sorti delle regioni montane sono legate alle città, in quanto sedi di risorse cognitive, imprenditoriali, finanziarie e istituzionali. Solo appoggiandosi ad esse la montagna può diventare sede di processi di innovazione e di apprendimento in cui la città media i rapporti con le reti sovralocali e, grazie alla sua eterogeneità (sociale, economica, culturale), interagisce con la relativa chiusura, omogeneità e specializzazione della montagna rurale tradizionale.

Ciò vale sia per le aree montane che ospitano città al loro interno, sia per quelle che dipendono dai numerosi centri urbani distribuiti lungo il margine pedemontano. Nel primo caso il rapporto della montagna rurale con la città è vitale per entrambe: sia per la città, che ne dipende in buona misura economicamente e culturalmente, sia per il territorio montano rurale, che trova nella vicina città il supporto alla sua vita sociale e al suo sviluppo. Nel secondo caso la montagna rurale dipende da città che si situano ai suoi margini e hanno con essa un rapporto di scarsa reciprocità, in quanto chi vive ed opera nella montagna ha bisogno della città, mentre a chi vive in città ciò che l’entroterra montano le può offrire sembra – a torto, come vedremo – essere relativamente poco importante se confrontato con la parte non montana del territorio che gravita sulla città, di regola molto più ricca ed abitata.

Le cause di questa situazione vengono attribuite – non senza ragione – a quella sorta di colonizzazione politica, economica e culturale della montagna interna, di cui le città del bordo esterno sono state le principali protagoniste a partire dal XIX secolo. (Crivelli e Raffestin 1992, Debarbieux e Rudaz 2010, Dematteis 2009). Ma la storia del rapporto città-montagna – in Italia come in altri paesi europei – è più complessa (Camanni 2002, Bartaletti 2004, Batzing 2005, Salsa 2007). In epoca pre-industriale a una relativa autosufficienza della montagna si accompagna una certa dipendenza della città dalle risorse minerarie, agro-forestali ed

energetiche della vicina montagna. Tra metà Ottocento e metà Novecento questo rapporto si inverte: con l'allargamento dei mercati (dei materiali, dell'energia, del lavoro) le città si rendono sempre più indipendenti dai loro retroterra montani, mentre questi, aumentano la loro dipendenza dalle città specie per quanto riguarda servizi, investimenti e occupazione.

Negli ultimi due decenni sono intervenuti ulteriori cambiamenti in questo rapporto. È cessata per esaurimento naturale la forte emorragia demografica della montagna e c'è stato un ripopolamento selettivo (Pascolini, 2008; Dematteis, 2011; Varotto, 2013; Corrado, Dematteis e Di Gioia, 2014) dovuto soprattutto all'espansione residenziale periurbana nelle basse valli e – prima della crisi recente – al forte sviluppo di alcune stazioni di sport invernali. Le biomasse forestali montane hanno accresciuto la loro importanza come fonti di energia rinnovabile e per l'assorbimento del CO<sub>2</sub>. È cresciuto il valore e l'importanza delle risorse idriche. Quasi ovunque, nelle basse valli, si è avuto lo smantellamento delle vecchie industrie (tessili, abbigliamento, metal meccaniche ecc.) con perdite di reddito e di posti di lavoro solo parzialmente compensate dalla crescita di piccole e medie imprese. Si sono progettate e avviate grandi opere di attraversamento, che hanno generato forti movimenti di opposizione locale. Questi ed altri movimenti identitari, già nati in precedenza, hanno rivalutato le culture locali e le loro espressioni tangibili e non, con conseguente sviluppo di azioni per il ricupero del patrimonio culturale, anche in funzione del turismo. Lo stesso per quanto riguarda il patrimonio naturalistico-ambientale e la biodiversità, attraverso la forte crescita delle superfici a parco naturale e delle aree protette: una rivalorizzazione ambientale questa, trainata dalla “domanda” delle città e sostenuta dall'azione degli enti pubblici sovra-locali.

Negli ultimi anni una domanda di fruizione alternativa della montagna rispetto alle forme novecentesche ha anche iniziato a modificare l'offerta ricettiva. Essa tende ora a crescere in modo diffuso, anche lontano dalle stazioni più affermate, attraverso una ricca gamma di pratiche “dolci”, esperienziali ed eco-sostenibili. Di pari passo si è avuta una rivalutazione dei prodotti tipici locali e delle relative filiere corte, tendenza sostenuta anch'essa da istituzioni pubbliche e da organizzazioni private urbane.

Le nuove visioni e pratiche della fruizione montana porta ora chi abita in città a prendere coscienza delle condizioni necessarie per la conservazione e la salvaguardia dei valori offerti dalla montagna stessa, per cui

crescono nelle città i soggetti collettivi privati e pubblici<sup>7</sup> che promuovono programmi e azioni per una rinascita innovativa della montagna, affidata soprattutto al lavoro e alla cura dei suoi abitanti e rivolta quindi a mantenere certe soglie di densità abitativa o a ripristinarle con nuovi abitanti, specie se giovani, là dove esse sono venute meno.

Nel loro insieme queste tendenze recenti, che Aldo Bonomi (2013) ha chiamato “vibratilità dei margini” e “nuova centralità della montagna”, ripropongono nuove forme di dipendenza delle città dai loro retroterra montani. Cresce anche la consapevolezza che quelle risorse naturali e quei valori ed esperienze di vita di cui chi vive ed opera in città oggi sente il bisogno, si trovano soprattutto in quelle parti della montagna che nell’ultimo secolo hanno subito maggiormente la marginalizzazione socio-economica e che possono rinascere solo se trovano alleati nelle città.

*Verso una regolazione pattizia dei rapporti di prossimità città-montagna.* – Il recente apprezzamento della montagna rurale pone l’esigenza di incrementare e regolare le interazioni città-montagna su basi solidaristiche nel quadro di una visione ecosistemica che faccia riferimento a concetti come quelli della bioregione urbana, dell’ecosistema urbano, del metabolismo urbano, delle reti ecologiche, della gestione attiva dei servizi ecosistemici (Bagliani e Dansero 2011, Bagliani e Pietta 2012).

Questa problematica assume particolare rilevanza in Italia, dove il numero di città prossime a zone montane è di gran lunga il più elevato rispetto a tutti gli altri paesi europei. Secondo un primo calcolo approssimativo<sup>8</sup>, sono una novantina i comuni urbani maggiori – cioè i capoluoghi di provincia e gli altri comuni con più di 50.000 abitanti – che distano meno di 15 Km dal bordo di un’area montana (definita con i criteri ISTAT) e ben 25 di essi hanno più di 100.000 abitanti. Il 77% di questi comuni urbani prossimi alla montagna sono situati a meno di 10 Km e il 52% a meno di 5 Km dal suo bordo. Nel 63% dei casi (16 nelle Alpi e 39 nell’Appennino) questo retroterra montano arriva a superare i 1500 metri.

---

<sup>7</sup> Tra i privati: Fondazioni bancarie, Slow Food, Dislivelli ecc. Tra gli enti pubblici o misti: CIPRA, Convenzione delle Alpi, l’Ue con i suoi programmi Interreg più che non le Regioni (a parte quelle autonome), alcuni centri di ricerca universitari come IAM ecc.

<sup>8</sup> Dal mio intervento (inedito) “Città e montagna. Verso una solidarietà eco sistemica” al convegno in ricordo di Anna Segre *Territorio e Ambiente, i temi di Anna dieci anni dopo* (Torino 20 giugno 2014).

Se consideriamo l'interscambio montagna-città in termini di dare-avere, vediamo che il dare della montagna consiste principalmente in flussi di persone (emigrati, lavoratori pendolari); flussi di beni tangibili (minerari, energetici, idrici, agro-silvo-pastorali e artigianali, componenti industriali); cessione di spazi (suoli edificabili per seconde case, spazi per grandi infrastrutture, per impianti sciistici ecc.); fornitura di beni e servizi intangibili: servizi eco-sistemici, cura del territorio e prevenzione dei rischi naturali, cura del paesaggio e dei beni ambientali e culturali fruiti da visitatori e villeggianti, cure della salute (climatiche, idropiniche, convalescenziari ecc.), servizi scolastici complementari (visite didattiche, laboratori, *summer school* ecc.), servizi locali resi a proprietari di seconde case, villeggianti e turisti (infrastrutturali, commerciali, artigianali, professionali, sanitari, ricreativi, culturali ecc.), servizi per la ricerca (stazioni di rilevamento, centri di ricerca applicata, *conventions centers* ecc.).

Quello invece che oggi la città offre – o può offrire – alla montagna rurale consiste soprattutto in beni strumentali e di consumo non producibili localmente, flussi di persone (visitatori per attività sportive, ricreazione, affari, istruzione, villeggianti, nuovi residenti e multi-residenti), servizi di un livello sovra-locale (commerciali, bancari, amministrativi, professionali e per le imprese, medico-ospedalieri, scolastici, assistenziali, ecc.), investimenti finanziari privati (in imprese, seconde case, impianti vari) investimenti pubblici (in infrastrutture, protezione dai rischi naturali, riqualificazione e sviluppo sostenibile delle risorse montane ecc.), trasferimento di tecnologie e di capacità imprenditoriali, *governance* multilivello e supporto tecnico per la gestione del territorio, dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio.

Le caratteristiche principali di quanto oggi la montagna rurale dà alla città sono: 1) l'essere beni e servizi solo in parte sostituibili con un'offerta alternativa non montana, 2) la loro tendenziale sotto-remunerazione e parziale gratuità (in particolare per quanto riguarda quelli eco-sistemici, quelli idrici ed energetici, gli spazi di attraversamento delle grandi infrastrutture, la qualità delle produzioni alimentari locali, la cura dell'ambiente e del paesaggio fruito dagli abitanti della città, la cura del territorio che protegge le città pedemontane e i corridoi vallivi di accesso ad esse dal rischio idrogeologico e idraulico), 3) il valore crescente attribuito negli ultimi anni a molti dei suddetti beni e servizi, prima sotto-

stimati, perché ritenuti “naturali” e dovuti, o non necessari, o facilmente sostituibili con altri di diversa provenienza.

Le caratteristiche principali di ciò che la montagna rurale riceve dalla città più vicina sono: 1) la non sostituibilità di alcuni input di importanza vitale e quindi la forte dipendenza dalla città più vicina per quanto riguarda sia certi servizi necessari (p.es. ospedali, istruzione superiore, offerta commerciale specializzata, amministrazione e gestione pubblica sovra-locale ecc.), sia i flussi di visitatori e villeggianti provenienti dalla vicina città, che in molti casi sono il principale sostegno dell'economia locale, 2) l'assenza di gratuità – e anzi il costo di regola più elevato – di tutti i beni e servizi offerti dalla città, compresi i servizi pubblici di per sé gratuiti, ma il cui accesso è reso costoso dalla distanza.

Appare evidente che il bilancio di questi rapporti di interdipendenza risulta tuttora assai squilibrato a svantaggio della montagna, che non potrebbe vivere senza la città, mentre la città senza la montagna continuerebbe a vivere, anche se meno bene. Di quanto non sappiamo perché nessuno ha mai provato a calcolare l'insieme dei flussi di persone, beni, servizi, denaro, informazioni<sup>9</sup>, tuttavia sembra evidente che le città montane e pedemontane, grazie al loro retroterra montano godono di vantaggi che altre città non hanno.

Fin a che punto esse sono disposte a riconoscere e a valorizzare tale situazione di vantaggio? Probabilmente oggi più che in passato, se, come risulta da vari indizi, cresce la fruizione della montagna interna e soprattutto la consapevolezza di quanto essa potrebbe offrire in più se la città s'impegnasse maggiormente nel miglioramento delle condizioni di vita dei residenti, nel loro ringiovanimento demografico e, attraverso ad esso, nella messa in valore di molte risorse locali oggi poco o male utilizzate. Oggi esiste quindi una potenziale convergenza di interessi per sviluppare e riqualificare, con vantaggio reciproco, l'interscambio delle città con i loro retroterra montani.

Finora sono state prospettate solo soluzioni parziali, basate su compensazioni monetarie per alcuni beni e servizi forniti dalla montagna gratuitamente o quasi (acqua, servizi ecosistemici come lo stoccaggio di CO<sub>2</sub>, manutenzione ambientale e paesaggistica, grandi infrastrutture ecc).

---

<sup>9</sup> L'associazione torinese Dislivelli ([www.Dislivelli.eu](http://www.Dislivelli.eu)) ha di recente avviato una ricerca su questo tema.

È meglio di niente, ma il problema andrebbe affrontato a partire da un bilancio complessivo di tutti i flussi in entrata e in uscita, come base per una loro regolazione e compensazione (anche non monetaria, ma basata su cooperazione), e per una governance multilivello che ne curi lo sviluppo. Ciò richiede una programmazione di area vasta, di tipo strategico, con la partecipazione di attori pubblici, privati e di terzo settore appartenenti sia alla città che alla montagna, con un ruolo di iniziativa, di promozione e di coordinamento delle rispettive Regioni.

In attesa che a livello nazionale vengano predisposti appositi strumenti (ad esempio sul modello delle *Communauté de Communes* e delle *Communauté d'agglomération* francesi), si può far riferimento ad alcuni modelli già esistenti come accordi di programma, protocolli d'intesa, patti territoriali e contratti d'area. Nella programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020 si potrebbe utilizzare lo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e far ricorso alla cooperazione prevista all'art. 35 del regolamento PSR. Inoltre là dove la montagna entrerà a far parte di una città metropolitana (come possibile nei casi di Torino, Bologna, Genova, Firenze, Roma e forse altri), l'interscambio montagna-città dovrebbe essere regolato dagli statuti metropolitani.

Non bisogna credere che questo cammino sia facile da percorrere. Anzitutto mancano modelli efficaci per il calcolo dei flussi eco-sistemici in termini di dare-avere, e anche gli strumenti di programmazione negoziale esistenti sono solo parzialmente adatti. Inoltre i retroterra montani dovrebbero presentarsi uniti al negoziato con la città, mentre in molte regioni, dopo l'abolizione delle Comunità montane, si assiste a un frazionamento sovente dettato da piccoli interessi campanilistici. D'altra parte anche gli apparati burocratici dei Comuni urbani non sono preparati a questi compiti, essendo organizzati e attrezzati solo per offrire servizi entro i propri confini. È poi difficile stabilire un rapporto paritario tra interessi e attori con capacità negoziali e conoscenze tecniche molto diseguali. In particolare per quanto riguarda gli enti elettivi, la debolezza demografica della montagna si traduce in uno scarso peso elettorale e quindi in una rappresentanza politica assai ridotta a livello regionale, se non intervengono misure correttive (nel disegno dei collegi elettorali, nel "peso" delle superfici territoriali rappresentate ecc.). Infine la popolazione urbana è ancora poco consapevole dei benefici che già riceve e che ancor più potrebbe ricevere dalla montagna, mentre in una parte della popolazione

montana persistono stereotipi culturali succubi di quelli urbani di età fordista, chiusure localistiche e diffidenze rancorose che ostacolano i negoziati.

La programmazione dei Fondi strutturali europei 2014-2020 si presenta come un'occasione importante per superare questi ostacoli e avviare processi negoziali città-montagna, attivando così giochi a somma positiva rispondenti agli interessi di entrambe le parti. Molto dipenderà dai Programmi Operativi Regionali.

*Conclusioni.* – Le “aree interne” di recente individuate dal governo italiano, pur rispondendo a criteri tradizionali di svantaggio socio-economico, presentano al loro interno notevoli potenzialità di sviluppo demografico ed economico basate su risorse contestuali poco o male utilizzate. Lo sviluppo e la riqualificazione di questi spazi viene perciò inserita tra le priorità delle politiche territoriali nazionali, in quanto, oltre ad assicurare una parità sostanziale di diritti ai loro attuali abitanti, può favorire una miglior distribuzione geografica della popolazione e delle attività economiche, contribuendo così in modo rilevante alla ricchezza nazionale e insieme alla salvaguardia e alla valorizzazione di un ingente patrimonio naturale e culturale. Può infine rispondere a quella crescente domanda di qualità insediativa che oggi si rivolge di preferenza ai “territori lenti” (Lanzani, 2005).

L'analisi ministeriale non fa però differenza tra “aree interne” e “aree montane” come categorie distintive rilevanti per le politiche pubbliche nazionali e – affidando questa distinzione alle scelte delle Regioni – lascia quindi aperto il problema di una politica nazionale della montagna che richiede misure e interventi coerenti con la sua specificità.

In questa prospettiva l'esame qui condotto ha messo in evidenza come per una politica di questo tipo i criteri adottati per definire la “aree interne” andrebbero integrati in due direzioni. La prima, restrittiva, suggerisce un trattamento differenziato della montagna entro questa più vasta categoria, giustificato dalla rilevanza di certi caratteri esclusivi o nettamente prevalenti. La seconda richiede invece di allargare i confini delle aree e dei programmi di intervento, includendovi le città come potenziali motrici della valorizzazione del loro retroterra montano.

Nella prima direzione va il regolamento Feasr 2014-2020, che offre la possibilità di inserire nei programmi di sviluppo rurale dei “sottopro-

grammi tematici (...) rispondenti a specifiche esigenze”, tra cui quelle delle “zone montane” (art. 8 e 33). In ogni caso, anche volendo evitare la relativa macchinosità di questa soluzione, basterebbe che le Regioni si dotassero di una visione strategica e intersettoriale dello sviluppo montano.

La seconda direzione richiede politiche diverse a seconda che le città siano al centro di un area montana (come ad esempio Aosta, Trento, L’Aquila ecc.) e quindi già naturalmente e storicamente in simbiosi con essa, oppure che si tratti di città poste ai bordi, le quali hanno da tempo un rapporto di scarsa reciprocità con il loro entroterra montano. In entrambi i casi le città – e non solo le aree rurali – dovrebbero essere destinatarie di politiche mirate. Ma mentre nel primo caso si tratta essenzialmente di rafforzare un ruolo che le città già svolgono naturalmente, nel secondo occorre indirizzare gli interventi a sostegno di accordi strategici tra città ed entroterra montano. Si tratta di andare oltre la logica, pur condivisibile, delle compensazioni finanziarie dovute al ruolo svolto nella tutela e nella produzione di beni comuni (Rullani, 2009) e di risorse strategiche, come quelle idriche ed energetiche (Borghi, 2009).

La recente tendenza alla rivalutazione culturale ed economica delle aree montane, anche di quelle più interne e marginalizzate, le segnala come ambienti capaci di rispondere a numerose esigenze delle aree urbane, fin a proporsi come laboratori di nuovi modi di vita, di insediamento e di lavoro per chi dalla città le frequenta e vi opera in modo continuativo o anche solo saltuario e stagionale. Cresce quindi l’importanza di una possibile e vantaggiosa integrazione tra aree urbane e retroterra rurali montani, basata su una complementarietà che si presta ad essere valorizzata e regolata consensualmente. Ciò richiede però anzitutto l’analisi e la valutazione degli scambi in atto e attivabili e poi la messa a punto di specifici strumenti di programmazione di area vasta, capaci di superare campanilismi, chiusure burocratiche e la stessa separatezza tra mondo urbano e mondo rurale implicita in molte politiche nazionali ed europee.

Un importante contributo al superamento di questi ostacoli potrà venire da quei soggetti, oggi sempre più numerosi, che, pur abitando prevalentemente in città o in montagna, si muovono e operano in entrambe le realtà, condividendo una stessa identità territoriale locale.

## BIBLIOGRAFIA

BAGLIANI M. e PIETTA A., *Territorio e sostenibilità: gli indicatori ambientali in geografia*, Bologna, Pàtron, 2012.

BAGLIANI M. e DANSERO E., *Politiche per l'ambiente. Dalla natura al territorio*, Torino, Utet Università, 2011.

BARTALETTI F., *Geografia e cultura delle Alpi*, Milano, Franco Angeli, 2004.

BÄTZING W., *Le Alpi. Una regione unica al centro dell'Europa*, Torino, Bollati Boringhieri, 2005.

BONOMI A., *Il capitalismo in-finito. Indagini sui territori della crisi*, Torino, Einaudi, 2013.

BORGHI E. (a cura), *La sfida dei territori nella green economy*, Bologna, Il Mulino, 2009.

CAMANNI E., *La nuova vita nelle Alpi*, Torino, Bollati Boringhieri, 2002.

CRIVELLI R. e RAFFESTIN C., "Blanche Neige et le sept Nains ou la transmutation de la montagne en patrimoine commun", *Revue de Géographie Alpine*, 1992, 4, pp. 213-227.

DEBARBIEUX B. e PRICE M.F., "Mountain Regions: a Global Common Good?", *Mountain Research and Development*, 2012, 32 (suppl): S7-S11.

DEBARBIEUX B. e RUDAZ G., *Les faiseurs de montagne. Imaginaire politiques et territorialités XVIII<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, CNRS Editions, 2010.

DEMATTEIS G., "Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee", *Territorio*, 2013, 66, pp. 7-15.

DEMATTEIS G. (a cura), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Milano, Franco Angeli, 2011.

DEMATTEIS G., "Polycentric urban regions in the Alpine space", *Urban Research and Practice*, 2009, 1, pp. 18-35.

LANZANI A., "Geografie, paesaggi, pratiche dell'abitare e progetti di sviluppo", *Territorio*, nuova serie, 2005, 34, pp. 19-36.

LUCATELLI S. e SALEZ P., "La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione", *Agriregionieuropa*, 2012, 31, (<http://agrireregionieuropa.univpm.it/>).

MESSERLI B. e IVES Y.D. (a cura), *Mountain of the World: a Global Priority*, New York & London, Partenon, 1997.

NERVI P., “Il significato di montagna”, in *Dossier Ripensare la montagna*, suppl. a *Economia Trentina*, 2010, 2-3.

PASCOLINI M. (a cura), *Le Alpi che cambiano: nuovi abitanti, nuove culture, nuovi paesaggi*. Udine, Forum edizioni, 2008.

RULLANI E., “L’economia del margine scopre la sua modernità, in BORGHI E., (2009), pp. 281-30.

SALSA A., *Il tramonto delle identità tradizionali. Spaesamento e disagio esistenziale nelle Alpi*, Scarmagno (TO), Priuli & Verlucca, 2007.

*Mountains, cities inland areas in Italy: a challenge for a public policies.* – From the analysis of the national project about “inland areas” started by Fabrizio Barca in 2012, ex minister of the Territorial Cohesion, we will want to know the importance of the different meaning of the terms “inland areas” and “mountains” because very frequently we flatten the differences between the two. It is not only two reality that not coincide geographically, are also two concept really different.

The first part of this article will be dedicated to define this characters and their relevance for cohesion policies. The second part will consider the relations of interdependence of the cities with their hinterland mountains as a possible subject of political relations based on a reciprocity artificial ecosystem.

*Keywords.* – mountain, inland areas, city, territorial policies

*Politecnico di Torino, professore emerito di geografia urbana e regionale*  
*giuseppe.dematteis@dislivelli.eu*