Temi e proposte emergenti dai documenti realizzati dai 'Tavoli permanenti' istituiti dagli Stati Generali della Montagna: analisi, trasversalità tematica e aderenza al Progetto ITALIAE

Sommario

1. ITALIAE e gli Stati Generali della Montagna 3

2. Prime evidenze e ambiti tematici 5

A. Concettualizzare un modello di governance per la montagna 8

B. Costruire una strategia di sviluppo e di valorizzazione della montagna 12

C. Innovazione e formazione 17

3. Quadro complessivo: le istanze dei Tavoli e le linee di intervento di ITALIAE 19

APPENDICE 22

A1. I partecipanti ai Tavoli degli Stati Generali della Montagna 23

A2. Temi e richieste sollevati da ogni Tavolo degli SGM 24

1. ITALIAE e gli Stati Generali della Montagna

Nell'estate del 2018, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Erika Stefani ha lanciato la sfida degli 'Stati Generali della Montagna' (di seguito, SGM), coinvolgendo tutti gli stakeholder che, a vario titolo (amministratori locali, rappresentanti delle istituzioni e della società civile, organismi dell'associazionismo di categoria, rappresentanti degli enti territoriali e delle professioni, dello sport, del turismo, delle università e della ricerca), sono per propria natura e vocazione coinvolti nell'immenso universo della montagna italiana. Dallo scorso 16 ottobre 2018 - data di inizio dei lavori - i vari attori intervenuti nell'iniziativa sono coinvolti su 11 Tavoli permanenti più un Tavolo generale di direzione e coordinamento (Tabella 1). Ogni Tavolo è coordinato da uno o più organismi, che hanno l'opportunità, attraverso realizzazione di paper tematici e relazioni periodiche, di sollevare istanze circa lo 'stato di salute' dei territori montani, al fine di fornire indicazioni su come poter valorizzare le potenzialità di sviluppo di queste realtà, suggerendo le migliori linee di azione per affrontarne le più immediate problematiche.

Tabella 1. I Tavoli degli Stati Generali della Montagna

N.	Tavolo
-	Tavolo dei Tavoli (Tavolo dei coordinatori) – La ricchezza della montagna
1	La governance della montagna
2	Nuove frontiere del turismo
3	Agricoltura e valorizzazione dei prodotti agroalimentari, gestione forestale e filiera del legno
4	L'innovazione sostenibile e le imprese in montagna
5	Fiscalità e premialità di montagna
6	La cultura e la scienza della montagna
7	Lo sport e la sicurezza in montagna
8	I servizi e le infrastrutture in montagna
9	Il territorio e la biosfera della montagna
10	Economia circolare e servizi eco-sistemici
11	Le strategie macro-regionali UE e la nuova programmazione comunitaria

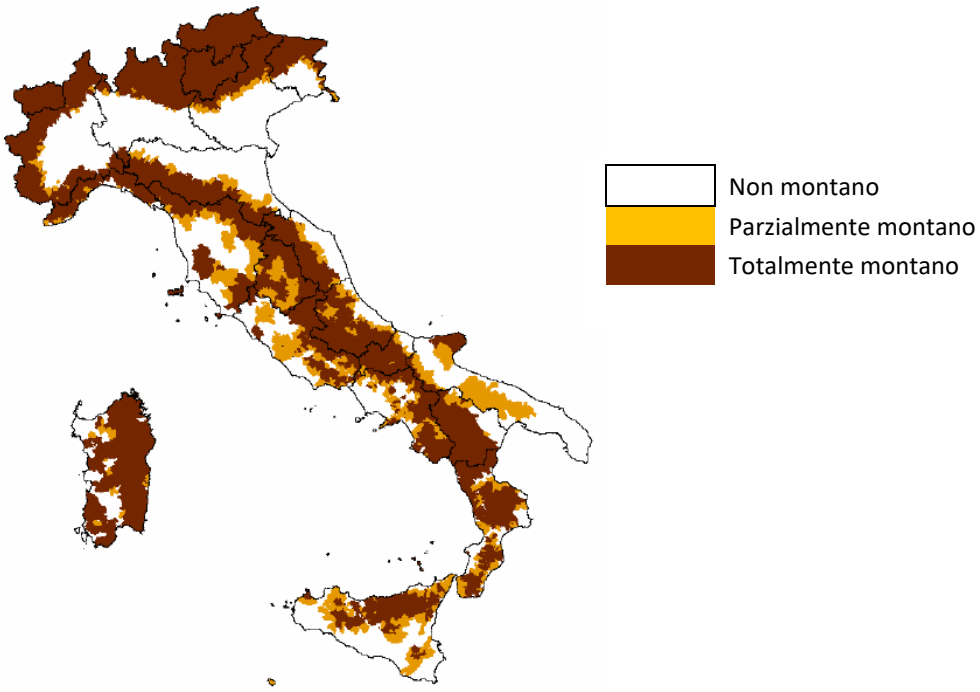
Se, da un lato, le proposte dei Tavoli potranno fornire, nello spirito per cui sono stati voluti gli SGM, proposte di policy volte a creare opportunità di sviluppo per le aree montane, dall'altro, per il progetto ITALIAE, i lavori dei Tavoli hanno rappresentato la prima azione progettuale di ricognizione strutturata dei fabbisogni degli enti coinvolti. A riguardo, nella prospettiva di ITALIAE gli SGM rappresentano una rilevante occasione di interfaccia diretta con gli enti territoriali, un vero e proprio *trait-d'union* con i loro più rappresentativi *stakeholder*, per far emergere istanze utili ad orientare un piano di azioni progettuali efficace.

Per sua natura, ITALIAE è un progetto fortemente incentrato sul confronto con i territori: interfacciarsi con i luoghi non può tuttavia prescindere da un ragionato dialogo con i rappresentati dei territori, ossia con quell'insieme di attori appartenenti, con le loro specificità, all'universo di riferimento delle attività progettuali. Questo principio trova fondamento nella logica di strutturazione

del progetto stesso. Infatti, in sede di definizione degli interventi, laddove sono state descritte le dinamiche di sviluppo dei modelli di intervento, è stato evidenziato che le tematiche oggetto di modellizzazione e sperimentazione saranno individuate con ricognizioni strutturate dei fabbisogni territoriali: l'interazione con i diversi soggetti del territorio rappresenta un'attività strategica, in quanto capace di far emergere i bisogni effettivi degli enti locali.

Il ruolo e la rilevanza del confronto con i territori montani all'interno del progetto ITALIAE sono ben comprensibili se si considera che gli stessi occupano oltre il 50% del territorio nazionale. In questo ambito, le amministrazioni comunali risultano, in virtù del loro naturale radicamento sul territorio, tra i principali destinatari del progetto ITALIAE. In particolare, a oggi sono 3.449 i comuni totalmente montani e (su circa 8.000 totali) a essere definiti 'totalmente montani', quindi oltre il 40% degli attori potenzialmente coinvolgibili dalle azioni del progetto ITALIAE riguarda realtà montane. La superficie montana complessiva ammonta, infatti, al 54.3% del totale nazionale (Figura 1).

Figura 1. Dislocazione territoriale dei comuni 'totalmente' e 'parzialmente' montani[1]



Oltre agli aspetti legati all'estrema attualità del tema, nonché quelli più immediati connessi alla numerosità di attori potenzialmente coinvolti, l'ascolto dei fabbisogni delle amministrazioni e degli stakeholders dei territori montani è di assoluta rilevanza per ITALIAE, in quanto i territori esprimono criticità rintracciabili nelle premesse contestuali del progetto, dalla marcata frammentazione

[1] Fonte: Atlante Statistico della Montagna Italiana (ISTAT). La classificazione per 'grado di montanità', che prevede la suddivisione dei comuni in 'totalmente montani', 'parzialmente montani' ènon montani', non è una classificazione Istat ma l'esito dell'applicazione dell'art. 1 della legge 991/1952 – Determinazione dei territori montani. Tale classificazione è stata trasmessa all'Istat dall'UNCEM (Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani) ed è stata inclusa tra le informazioni di interesse ai fini dello studio statistico del territorio comunale congiuntamente ai codici statistici comunali. L'elenco dettagliato dei comuni 'totalmente montani' e 'parzialmente montani' è disponibile all'indirizzo http://www.simontagna.it/portalesim/comunimontani.html#.

amministrativa, alla necessità di potenziare la capacità di governance della pubblica amministrazione, all'opportunità di realizzare azioni di supporto allo sviluppo locale in chiave sostenibile. Per ciò che concerne il primo aspetto, ITALIAE risponde per sua natura al fabbisogno di superare la parcellizzazione amministrativa, contribuendo alla realizzazione definizione e organizzazione di amministrazioni pubbliche effettivamente in grado di tutelare i bisogni e gli interessi delle comunità locali. Dal punto di vista delle competenze, con il Progetto ITALIAE il DARA si propone di realizzare un salto di qualità nella sua prospettiva di intervento sui territori, partendo dal patrimonio di conoscenze fin ora consolidato, per sviluppare specifiche metodiche e modalità di affiancamento al sistema delle autonomie locali, mettendo a disposizione dei territori il *know how* e le competenze disponibili.

Inoltre, l'elevata polverizzazione degli insediamenti abitativi rappresenta un tratto essenziale della montagna italiana, e tale caratteristica si associa, in molti casi, anche a fenomeni di invecchiamento della popolazione e marginalità economica. Le aree montane subiscono con crescente frequenza processi di spopolamento e di abbandono delle attività presenti, che a loro volta riducono il presidio antropico del territorio con effetti e ricadute sul contenimento delle fragilità territoriali. Tuttavia, i territori montani offrono ampie possibilità per uno sviluppo sostenibile in cui clusters di piccole e medie imprese possano mettere a sistema produzioni di qualità e turismo sostenibile.

Per queste ragioni, lo sviluppo della montagna è un tema che necessita di un'attenta valutazione nell'ambito dell'agenda di sviluppo nazionale, anche come elemento cruciale per la coesione territoriale e per la competitività. Per ITALIAE questi territori rappresentano un significativo ambito di intervento, nella prospettiva di poter contribuire alla promozione di iniziative a favore della modernizzazione amministrativa e dello sviluppo socio-economico di queste aree. Il progetto ITALIAE risponde, infatti, alla necessità di promuovere il tema dello sviluppo territoriale e di adeguare gli ambiti amministrativi (e di azione) degli enti pubblici locali. Da tali esigenze emerge l'obiettivo di diffondere modelli organizzativi, processi e competenze nelle amministrazioni locali; un approccio che può risultare più congruo se collegato all'ascolto dei fabbisogni dei territori.

In tale contesto, il presente documento si inserisce nell'ambito della linea trasversale d'intervento del Progetto che garantisce un presidio stabile alle attività di analisi e studio, gestite in modalità di ricerca-intervento, con la funzione e denominazione di 'Osservatorio'. Nella metrica progettuale di ITALIAE l'Osservatorio è concepito come una struttura di *service* a supporto stabile di tutte le altre attività di ITALIAE. I prodotti elaborati in sede di ricerca contribuiranno a costruire azioni efficaci per le altre linee di intervento (Laboratorio permanente, Atelier di sperimentazione e Filiere di diffusione). Il documento, per la specifica tipologia del suo contenuto, confluisce nella specifica area dell'Osservatorio: *survey tematiche*

2. Prime evidenze e ambiti tematici

Dopo l'insediamento dei tavoli ad ottobre 2018, gli SGM si sono riuniti in un *mid-term meeting* in data 18 dicembre 2018, nel quale sono stati individuati i coordinatori dei Tavoli. Successivamente, il 19

febbraio 2019, durante l'incontro dei coordinatori degli 11 Tavoli, sono state prodotte le prime relazioni tematiche e sintesi di proposte miranti a fornire un orientamento per l'impianto di possibili interventi a favore dei territori montani.

Alcune rappresentazioni di sintesi aiutano a cogliere quanto fin qui emerso dai lavori dei diversi gruppi:

1. **La numerosità, la varietà e la valenza degli stakeholder.**
   Sono moltissimi i soggetti che hanno deciso di aderire a questa iniziativa (cfr. A1), si tratta di un primo grande risultato dell'iniziativa. Il loro interesse dimostra quanto sia centrale il tema della montagna per lo sviluppo del sistema Paese.
2. **Le proposte forniscono un concreto contributo a processi di rinnovamento.**
   Dai diversi Tavoli sono arrivati spunti e proposte ampie (cfr. A2), che rivendicano con forza il diritto a nuove soluzioni di carattere organizzativo, normativo e socio-economico capaci di consentire il ritorno della montagna a una centralità nell'ambito della programmazione economica nazionale ed europea che sia in grado di rispondere ai bisogni, spesso emergenziali, provenienti dai territori montani.
3. **La montagna può essere un laboratorio per le sfide della società moderna.**
   Le riflessioni dei diversi attori hanno evidenziato le condizioni critiche del sistema montano, tuttavia l'interesse che il tema suscita in numero così significativo di soggetti, le possibili interazioni e connessioni che si possono stabilire, le opportunità che si possono cogliere, le sue peculiarità e delle sue risorse, fanno della montagna un potenziale grande laboratorio per le sfide della società moderna.

Le prime evidenze

Queste le prime considerazioni di carattere generale, evidenziano soprattutto delle positività. Tuttavia, i diversi stakeholder (si riporta in Appendice l'elenco dei partecipanti ai diversi Tavoli, le proposte e i temi emersi) hanno presentato anche istanze e problematiche.

Nelle parti successive del documento si focalizza l'attenzione sui bisogni e le criticità rilevate. Dare concrete risposte a quanto presentato non è affatto semplice. Di certo sono necessari innovativi quadri normativi e regolamentari, nonché lo sviluppo di complesse azioni di sistema. Basti pensare al tema della fiscalità, al potenziamento delle politiche infrastrutturali per i trasporti, la scuola, le tecnologie, al sostegno e alla riqualificazione dell'imprenditoria e del commercio, alle misure di semplificazione amministrativa e contabile per i piccoli comuni. Molte richieste necessitano di una

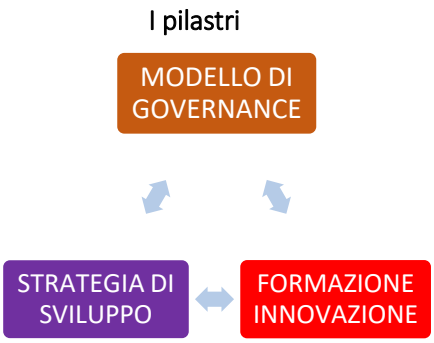
programmazione puntuale di interventi da realizzare con estrema urgenza, per evitare irreversibili mutamenti di aree montane che potrebbero avere conseguenze gravi sulla sostenibilità futura dei territori e sul mantenimento di equilibrati presidi antropici.

Tuttavia, alcune esigenze possono trovare delle congrue risposte in ITALIAE, almeno per quanto attiene la realizzazione di azioni di supporto per gli enti locali. Nello specifico:

- alcuni modelli di intervento già previsti nel progetto possono fornire un valido aiuto per affrontare alcune problematiche evidenziate;
- rispetto ad altre criticità si può intervenire con la realizzazione di strategie già presenti, si tratta di soluzioni studiate per tutto il territorio nazionale, occorre adattarle al contesto di riferimento;
- in ultimo per affrontare alcuni aspetti si possono formulare proposte ad hoc riservandole in prima istanza alle aree montane.

Su questa tipologia di istanze ci si concentra nelle pagine successive. Per tale ragione viene inizialmente proposta una lettura analitica e trasversale dei documenti presentati dagli 11 Tavoli tematici. L'ambizione è evidenziare il 'sentire comune' intercettato nel corso dell'esame dei documenti stessi. Infatti, per quanto eterogenei e variegati, da un'analisi incrociata dei rapporti presentati dai vari Tavoli emergono tre pilastri che raggruppano le proposte sollevate intorno ad altrettanti ambiti problematici che, se da un lato forniscono alcune chiavi di lettura delle istanze fornite, dall'altro permettono di riportare i contributi degli stakeholder in alcune delle categorie concettuali di ITALIAE. I tre pilastri tematici che è possibile individuare sono:

A. la necessità di concettualizzare un modello di governance per la montagna;
B. l'urgenza di costruire una strategia di sviluppo e valorizzazione della montagna;
C. l'opportunità di investire su innovazione e della formazione.



La Tabella 2 illustra sinteticamente la presenza all'interno dei documenti presentati dai Tavoli elencati dei suddetti pilastri.

Tabella 2. Trasversalità tematica dei Tavoli degli SGM

TAVOLI TEMATICI	A. GOVERNANCE	B. SVILUPPO E VALORIZZAZIONE DELLA MONTAGNA	C. INNOVATION & LEARNING
1. La governance della montagna	■	■	■
2. Nuove frontiere del turismo	■	■	■
3. Agricoltura e valorizzazione dei prodotti agro-alimentari, gestione forestale e filiera del legno		■	■
4. L'innovazione sostenibile e le imprese in montagna		■	■
5. Fiscalità e premialità di montagna	■		
6. La cultura e la scienza della montagna		■	■
7. Lo sport e la sicurezza in montagna		■	
8. I servizi e le infrastrutture in montagna		■	■
9. Il territorio e la biosfera della montagna		■	■
10. Economia circolare e servizi eco-sistemici	■	■	■
11. Le strategie macro-regionali UE e la nuova programmazione comunitaria	■	■	

Di seguito, il documento cercherà di approfondire più analiticamente questi tre pilastri, sottolineando i punti di contatto con il progetto ITALIAE, nella prospettiva di fornire un efficace supporto per affrontare alcune problematiche evidenziate attraverso modelli di intervento presenti nel progetto e, più ambiziosamente, cogliendo l'occasione degli SGM per elaborare proposte specifiche per le aree montane.

Infatti, il progetto ITALIAE può costituire una risposta efficace laddove si configuri come catalizzatore di idee dello sviluppo non solo attraverso azioni di ascolto, ma con lo sviluppo di vere e proprie spin off tematiche.

A. Concettualizzare un modello di governance per la montagna

Il più immediato punto di connessione tra gli SGM e il progetto ITALIAE riguarda il tema della governance territoriale, che emerge con forza da più di un Tavolo di lavoro. Tale prossimità si evince in quanto la strategia di intervento di ITALIAE poggia su tre precisi pilastri che riguardano il governo locale, quali la modernizzazione del sistema amministrativo, il miglioramento delle prestazioni delle

amministrazioni pubbliche e il potenziamento della capacità di governance degli enti. Nella prospettiva di ITALIAE, tale strategia deve necessariamente realizzarsi attraverso un approccio di cooperazione operativa, avviando la sperimentazione e diffusione di soluzioni innovative che, come vedremo, presentano tutte le caratteristiche per poter essere attuate anche sui territori montani.

Il bisogno di una profonda revisione della governance dei territori coinvolti negli SGM emerge dalla lettura dei documenti dei Tavoli (specialmente del Tavolo 1 che ha un focus diretto sul tema) e rappresenta un'istanza di cui è sentita, anche durante le sessioni di lavoro svolte dal Tavolo di coordinamento, un'estrema necessità.

Due sono le parole chiave che racchiudono i desiderata dei componenti dei diversi tavoli: il rafforzamento della cooperazione intercomunale e formule organizzative di gestione dei servizi a geometria variabile.

Governance della montagna – Le keyword

Come meglio esplicitato nelle sintesi contenutistiche di temi e proposte (cfr. A2) le istanze più marcate riguardano il ridisegno e l'ottimizzazione delle funzioni associate dei comuni, da realizzarsi anche tramite il rafforzamento della cooperazione intercomunale.

È incontestabile il fatto che la frammentazione amministrativa, come esposto nel paragrafo introduttivo, si presenti come una caratteristica strutturale della montagna; una condizione che mina la capacità degli enti locali, ovvero di quei soggetti amministrativi che operano a più stretto contatto con i cittadini, di rispondere in maniera efficace ed efficiente ai fabbisogni della società. La conseguenza è che queste amministrazioni, in cui si misura in maniera immediata il prestigio e l'autorevolezza delle istituzioni pubbliche, sono poco capaci di incidere realmente sulla qualità della vita delle singole comunità.

Lo strumento dell'Unione è stata una delle principali soluzioni promosse dal Legislatore per consentire alle amministrazioni locali di provare ad affrontare questa criticità strutturale. Tuttavia, l'obbligo della gestione associata per i comuni fino a 5000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, evidenzia nelle considerazioni emerse dagli SGM diversi limiti.

Nella visione dei partecipanti, "l'associazionismo comunale ha bisogno di una efficace pianificazione alla quale devono poter partecipare tutti i livelli di governo interessati"; ciò comporta la necessità di sviluppare formule organizzative di gestione dei servizi a geometria variabile, salvaguardando l'autonomia dei Comuni quale principio imprescindibile ed ineludibile per la costruzione di un assetto

concreto e funzionale del sistema locale. Da qui la proposta di superare l'obbligo delle gestioni associate di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni, così come disposto dalla normativa vigente, rimuovendo altresì i limiti demografici prefissati.

Stante questa posizione, fermo restano la necessità di ITALIAE di operare nel quadro normativo di riferimento, è possibile evidenziare diversi punti di contatto tra la strategia progettuale e le considerazioni degli stakeholder, in particolare:

- è incontestabile il principio generale che l'eccessiva frammentazione amministrativa costituisca una criticità per l'offerta di servizi pubblici in condizioni di adeguata economicità;
- la cooperazione intercomunale è un processo da rafforzare, innanzitutto, per garantire una migliore qualità dei servizi ai cittadini e uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dei territori;
- si possono sviluppare modelli di governance specifici e autonomi, capaci di rispettare i fabbisogni e le specificità (in linea con l'art. 44 della Costituzione) delle comunità locali.

Il tema della gestione associata è di stretta attualità, da un lato il tavolo tecnico-politico per la stesura delle linee guida della revisione del Testo Unico degli Enti Locali, in attuazione a quanto previsto dall'articolo 1, commi 2 bis e 2 ter della Legge 108/2018, sta raccogliendo proposte al riguardo; dall'altro la Corte costituzionale, con la sentenza n. 33 del 4 marzo 2019, ha evidenziato che l'obbligo imposto ai Comuni sconta un'eccessiva rigidità, in quanto non considera tutti gli scenari possibili, quali ad esempio:

a. Comuni confinanti con Comuni non parimenti obbligati;
b. il coinvolgimento di altri Comuni non in situazione di prossimità per il raggiungimento del limite demografico minimo;
c. la collocazione geografica dei confini dei Comuni (per esempio in quanto montani e caratterizzati da particolari fattori antropici, dispersione territoriale e isolamento) che potrebbe non consentire di raggiungere gli obiettivi normativi.

La stessa sentenza ricorda come in altri Paesi (ad esempio in Francia, come approfondito nel Box 1) sono state trovate risposte strutturali al problema della polverizzazione dei Comuni, spesso attuando la differenziazione sul piano non solo organizzativo ma anche funzionale.

Box 1. L'esperienza francese
In Francia, secondo gli ultimi dati disponibili, il numero di Comuni è pari a 35.885 enti (oltre un terzo delle *municipalities* esistenti nell'UE), con una popolazione media di circa 1.800 abitanti (il 94.2% si colloca al di sotto dei 5.000 abitanti e raggruppa il 38.3% per cento della popolazione). Il numero elevato di Comuni è tuttavia mitigato da estese forme di cooperazione intercomunale. Sono previste due categorie di forme di cooperazione: forme associative o di gestione, destinate a gestire uno o più servizi; forme federative o di progetto, destinate a gestire un territorio in base a un progetto di sviluppo. La prima categoria comprende a sua volta due sottogruppi: a) le forme pattizie, (intese, convenzioni, conferenze intercomunali, reti di città, agglomerazioni, *pays)*; b) i consorzi (*syndicats*), che comprendono Poli metropolitani, Poli d'equilibrio territoriale, Organismi pubblici territoriali, Consorzi misti (formati da enti di diverso tipo e livello;

integrazione verticale) e soprattutto, Consorzi mono o multifunzionali; questi ultimi rientrano fra gli Enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI) a fiscalità derivata, cioè finanziati medianti trasferimenti statali; al 1° gennaio 2016, i Consorzi erano 12.234, di cui 9.141 mono- o multifunzionali e 2.979 misti. La seconda categoria comprende i restanti tipi di EPCI (Enti pubblici di cooperazione intercomunale), ossia Metropoli, Comunità urbane, Comunità di Comuni e Comunità di agglomerazione; tali forme godono di fiscalità propria, sono cioè finanziate anche con tributi gestiti dagli EPCI stessi. Al 1° gennaio 2016 gli EPCI a fiscalità propria erano 2.063 e raggruppavano 35.858 Comuni (99,9 per cento degli enti, 99,3 per cento della popolazione). La cooperazione intercomunale in Francia costituisce un modello di grande valore che contribuisce a migliorare e razionalizzare il tema della fiscalità locale (per la quale il Tavolo 5 ha espresso la necessità di una differenziazione e di una peculiarità per alcuni tipi di imprese) con positivi ed efficaci riflessi sui programmi di sviluppo locale; inoltre è implementata all'interno di regole uniformi a livello nazionale che mirano alla copertura di tutto il territorio con EPCI (Enti pubblici di cooperazione intercomunale) e sono tradotte in uno schema adottato a livello di dipartimento, in ciascuno dei quali è costituita una commissione consultiva.

ITALIAE, grazie ad alcuni modelli di intervento, può aprire la strada a forme di sperimentazione che possono trovare nelle aree montane terreni fertili di sviluppo. Infatti, nell'impianto attuale del Progetto esistono due contenitori molto utili per avviare interventi volti a percorrere strade nuove ed efficaci sul versante dell'associazionismo:

- il Laboratorio permanente;
- Atelier di sperimentazione sugli strumenti finanziari.

Il primo rappresenta uno spazio in cui i comuni interessati possono trovare un'assistenza metodologica e strumentale per costruire forme di gestione associata delle funzioni e dei servizi ed avviare percorsi di aggregazione, in linea con quanto previsto dalla normativa, senza tralasciare tuttavia l'opportunità di percorrere idee innovative, basate sulla promozione di sistemi intercomunali di gestione dei servizi e delle funzioni. Si tratta di un'opportunità rilevante, favorita dalla presenza di un team multidisciplinare di esperti e di strumenti consolidati da precedenti esperienze realizzate dal DARA.

Accanto a questa iniziativa, che caratterizzerà tutto il ciclo di vita del Progetto, si potrebbe avviare un percorso sperimentale con eventuale inizio nel 2021, teso ad accrescere la capacità delle amministrazioni montane di intercettare finanziamenti per favorire lo sviluppo locale. Nel contempo lo staff di coordinamento del progetto ITALIAE ha elaborato uno 'Studio ricognitivo sugli strumenti finanziari per lo sviluppo integrato e la valorizzazione dei territori montani' che costituisce una prima risposta alla domanda di capacitazione complessiva del sistema che sia in grado di cogliere con tempestività ed efficacia le opportunità e gli strumenti per lo sviluppo. Lo Studio sarà periodicamente aggiornato per includere le eventuali novità. L'obiettivo generale è supportare gli enti locali nella gestione dell'intero ciclo di vita di un investimento, con particolare riguardo allo sviluppo urbano, occupandosi delle diverse fasi (dalla programmazione, alla esecuzione senza escludere la gestione dell'opera). L'intento è di creare sistemi intercomunali a geometria variabile, con il coinvolgimento diretto di tecnici comunali. Si tratterebbe di un percorso sperimentale, in cui coinvolgere un piccolo nucleo di comuni montani.

All'interno degli SGM, sfruttando la presenza di associazioni ed organizzazioni di rappresentanza del sistema delle autonomie locali, nonché di numerosi stakeholder, si possono individuare una serie di realtà da coinvolgere in questi percorsi, avviando l'elaborazione di azioni mirate di sviluppo di soluzioni nuove ed efficaci in tema di gestione associata, per promuovere esperienze significative legate alla gestione dei servizi e all'elaborazioni di politiche di sviluppo territoriale.

Concettualizzare un modello di governance per la montagna – Le proposte di ITALIAE

B. Costruire una strategia di sviluppo e di valorizzazione della montagna

Da una lettura trasversale dei documenti si coglie immediatamente, in modo chiaro ed inequivocabile, una domanda di policy mirata per i territori montani, non presente anche nell'ambito della politica di coesione 2014-2020. Le opinioni in questo caso convergono sull'idea che a livello europeo il tema "montagna" non è al centro del dibattito pubblico. Esistono azioni di cooperazione territoriale, in cui sono cristallizzati alcuni strumenti specifici per le aree montane (EUSALP), interregionali e transfrontaliere europee, ma è lacunosa una visione di insieme. Soltanto nell'ottobre 2018 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione in cui si propone che la Commissione metta a punto un percorso anche per le aree montane, una sorta di 'Agenda per la montagna'. In aggiunta, recenti rapporti per la Commissione Europea hanno mostrato che il tema della montagna compare, soltanto sporadicamente, negli Accordi di partenariato sottoscritti dagli Stati stessi, e non è possibile stimare in modo chiaro e preciso né l'ammontare di risorse che ciascun Paese membro, attraverso i vari Programmai Operativi, destina alla montagna, né risulta che specifici strumenti finanziari siano stati istituiti proprio per i territori montani. Inoltre, se da un lato in questo ciclo di programmazione sono presenti una serie di strumenti finanziari, dall'altro si tratta di proposte *off the shelf*, ossia già ingegnerizzati, che pochissima diffusione hanno avuto, anche nei territori non marginali. Questa carenza di risorse per lo sviluppo dei territori montani è da associare all'**assenza di una visione complessiva di politica pubblica per la montagna**.

Quest'assenza ha favorito la mancata realizzazione di politiche locali di sviluppo, da imputare altresì, nelle diverse prospettive assunte dai Tavoli, anche alla marginalità fisica ed istituzionale di queste aree, che rende difficile lo sviluppo di politiche organiche e durature, capaci di affrontare le difficoltà in cui molte realtà attualmente versano.

Proprio per tali ragioni, un'inversione di rotta è richiesta in maniera trasversale. È un *sentiment* profondo che abbraccia le istanze dei Tavoli che, nel complesso, mirano alla valorizzazione del

territorio collegata ad un loro sviluppo. Questo è di sicuro un punto che accomuna i vari partecipanti agli SGM. Esistono, ovviamente, delle differenze. I diversi Tavoli segnalano molti problemi e numerosi interventi, ciascuno dalla propria angolazione tematica (cfr. A2). Nelle diverse visioni, di volta in volta, il turismo, l'agricoltura, il tessuto imprenditoriale, le infrastrutture, l'economia circolare, diventano volani ed ingredienti centrali delle proposte di sviluppo.

Di fatto, i Tavoli permanenti degli SGM sono tutti portatori di un assunto fondamentale: lo sviluppo integrato. I documenti presentati esprimono con chiarezza la percezione della necessità che il percorso di crescita di questi territori sia declinato attraverso il principio fondamentale secondo cui il vero motore dello sviluppo è il territorio stesso. Intorno allo stesso si devono mobilitare attori pubblici e privati per disegnare azioni e programmi condivisi e partecipati. Lo sviluppo integrato dei territori include inevitabilmente una forte azione di valorizzazione che, a sua volta, costituisce un tema trasversale. Infatti, le molteplici istanze includono la valorizzazione del territorio, declinata, tuttavia, in maniera eterogenea. Ogni Tavolo si pone il tema della valorizzazione, costruendo ricette ad hoc, ma correla la propria peculiarità ad altri temi, per aumentarne l'efficacia. Così, vengono ipotizzati una serie di interventi volti ad eliminare le barriere alla crescita, nella prospettiva di uno sviluppo integrato, grazie all'investimento sulle filiere economiche che caratterizzano queste aree, legate al turismo, agli attrattori culturali e sportivi, alle energie rinnovabili, ai servizi eco-sistemici, all'artigianato, alla manifattura di pregio.

Nella prospettiva di razionalizzazione, propria di questo documento, il primo passo è quello di provare ad ordinare le diverse proposte, per metterle a sistema, con l'intento di costruire **una strategia organica per lo sviluppo della montagna**, al fine di rispondere al macro bisogno di riferimento. Non è un passaggio scontato, né lineare: la semplice integrazione dei diversi quadri problematici, o propostivi, che i diversi gruppi di lavoro hanno presentato non garantisce la costruzione di una proposta efficace. Alcune parole chiave tracciano, tuttavia, una possibile rotta e possono rappresentare le *milestones* di riferimento. In particolare, due istanze emerse assolvono maggiormente questa funzione:

- la **tutela e salvaguardia ambientale**, per attenuare i fenomeni di inquinamento ed i rischi idrogeologici e del patrimonio forestale, anche grazie all'utilizzo di fonti rinnovabili;
- lo **sviluppo sostenibile**, che si ritrova nelle idee di un'agricoltura che dovrebbe valorizzare i prodotti e le filiere, superare la parcellizzazione fondiaria, svilupparsi intorno alla multifunzionalità delle attività agro-silvo-pastorali, piuttosto che di un'imprenditoria, riconvertita verso nuovi modelli di business sostenibili, o di un turismo rispettoso dei territori.

Sviluppo e di valorizzazione della montagna – Le keyword

Si tratta di un passaggio propedeutico, indispensabile per cercare di costruire un processo di valorizzazione del territorio, promuovendo un'efficace azione che conduca alla rimozione delle principali criticità e fragilità presenti, o quanto meno alla loro riduzione. Questo inquadramento tematico aiuta a riportare quanto raccolto nell'alveo programmatico di ITALIAE e della Strategia Nazionale delle Green Community di cui il DARA è soggetto promotore. Infatti, molti dei concetti espressi dai Tavoli degli SGM richiamano immediatamente la suddetta Strategia, connessa alla Legge n. 221/2015 (si veda Box 2), e destinata innanzitutto ai territori rurali e di montagna che intendano «sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio», nonché «aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane».

Box 2. La Strategia nazionale delle Green community e la L. 221/2015
La legge n. 221 del 28 dicembre 2015, collegato ambientale alla legge di stabilità 2016, ha introdotto nell'ordinamento italiano numerose "disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali". L'art. 72 di tale legge prevede, al comma 1, che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri – di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché la Conferenza unificata (art. 8, d.lgs. n. 281/1997) – promuova la predisposizione della Strategia nazionale delle Green community. La Strategia ha come scopo principale quello di individuare il valore dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, tra cui in primo luogo acqua, boschi e paesaggio, e aprire un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane, in modo da poter impostare, nella fase della green economy, un piano di sviluppo sostenibile.

Molteplici sono i campi su cui una Strategia Nazionale potrà dare risposte ai territori, della montagna e non solo. Molti sono rintracciabili nei lavori dei Tavoli degli SGM. Per citarne alcuni: la gestione del patrimonio agro-forestale e della risorsa idrica, la tutela della biodiversità, la sfida della riconversione verso fonti rinnovabili e dell'efficientamento energetico, lo sviluppo di un turismo sostenibile e capace di valorizzare le produzioni locali, l'oculata gestione del patrimonio edilizio e delle infrastrutture, lo sviluppo delle attività produttive in una prospettiva di *zero waste*, l'integrazione dei servizi di mobilità e lo sviluppo di un modello agricoltura sostenibile. Una Strategia fondata su questi temi, in linea con lo spirito della *green economy*, e, dunque, col superamento della tradizionale contrapposizione tra esigenze della produzione e tutela ambientale, dovrebbe offrire un quadro di riferimento per quelle comunità rurali e montane che vogliano puntare alla valorizzazione dei propri territori attraverso l'utilizzo sostenibile del capitale naturale di cui dispongono (in primo luogo, acqua, boschi, paesaggio) e la realizzazione di modelli di produzione e consumo innovativi e sostenibili in determinati settori (energia, trasporti, rifiuti, etc.).

Inoltre, la concettualizzazione della Strategia ha il pregio di riuscire ad unire le immagini diversificate, ma non per forza alternative che, di volta in volta assume il territorio nelle visioni degli stakeholder, variamente inquadrato come:

- l'insieme del patrimonio fisico e del capitale umano presente in una determinata area;
- la capacità produttiva agricola e agroindustriale prevalente;
- le tradizioni che lo rappresentano nel corso dei secoli;
- l'ambiente che lo pervade;
- le idee di sviluppo e la visione che gli attori istituzionali possiedono;
- la cultura e l'arte che ne distinguono lo spessore;
- il patrimonio immobiliare di cui dispone.

Tutto questo è il "territorio", spazio da valorizzare ma, allo stesso tempo, da preservare. La Strategia può rappresentare il luogo di integrazione di tutti questi aspetti, di messa a sistema di molteplici fattori.

Nel concreto, il contributo di ITALIAE sul tema delle Green community potrà riguardare, anche con il supporto di alcuni partecipanti agli SGM che hanno una più pervasiva conoscenza dei territori, l'individuazione di alcune zone in cui osservare casi pilota e buone pratiche e/o realtà in cui ipotizzare percorsi di modellizzazione, avviando alcune sperimentazioni in quei territori maggiormente sensibili e predisposti alle tematiche (individuate dal Legislatore) da cui una Strategia non potrà prescindere. È utile ribadire, infatti, che l'intento del Progetto non è la realizzazione della Strategia, titolarità che spetta al DARA, quanto piuttosto offrire evidenze, spunti di riflessione, casi di studio, esperienze, sperimentazioni, concorrendo alla formazione di un know-how utile al Dipartimento per un successivo sviluppo della medesima. In quest'ottica, le caratteristiche della montagna e delle aree rurali rappresentano un punto di forza per dei percorsi di sperimentazione in chiave *green*: queste aree, in virtù del loro sconfinato patrimonio naturalistico, della loro varietà, delle loro specifiche competenze, in una parola, della loro ricchezza, possono rappresentare il luogo ideale per sperimentare il modello delle *green community*. In questa prospettiva, la montagna non deve rappresentare, in virtù della sua collocazione, solo caso peculiare per ciò che concerne il rapporto società-ambiente, ma può diventare, in prospettiva, un *milieu innovateur*, ossia un luogo privilegiato in cui le relazioni tra gli stakeholder – nel caso della montagna ulteriormente favorite dalla prossimità territoriale e socio-culturale degli attori che vi operano – possono generare i processi di innovazione e apprendimento necessari allo sviluppo dei territori.

Nell'intraprendere questo percorso, la *governance* potrà e dovrà giocare un ruolo determinante: affinché gli enti locali possano produrre un reale valore aggiunto per il territorio occorre che la montagna non sia vista come un mero bacino di risorse ambientali da cui attingere a piene mani (punto su cui convergono tutti i Tavoli degli SGM), ma occorre una strategia di rilancio che, seppur fortemente basata sul radicamento territoriale, possa rappresentare un modello di valorizzazione delle risorse attraverso processi *place-based*. Si tratta di un modello fondato sul coinvolgimento di tutti gli stakeholder della montagna (dai produttori agli utenti) che, sebbene praticato e gestito dagli attori locali (pur in sinergia con attori e reti sovralocali di soggetti pubblici e privati), ha tutte le potenzialità, se strutturato su una pianificazione strategica partecipata, per dare a questi territori una prospettiva di sviluppo comune di medio-lungo periodo.

In questo scenario il ruolo degli Stati generali può essere di particolare rilievo, infatti gli stakeholder che vi partecipano possono contribuire alla formulazione di un'idea di Green Community condivisa e alla declinazione tecnica degli strumenti più opportuni per intraprendere processi di sviluppo integrato e sostenibile, a partire dal rafforzamento della concertazione locale e del dialogo istituzionale con le amministrazioni centrali dello Stato. Di contro, l'Atelier di sperimentazione di ITALIAE può dare il proprio contributo in via propedeutica alla definizione di una Strategia, destinando risorse alla modellizzazione di nuovi approcci, allo sviluppo dei territori con un'impronta verde, in piena concertazione con enti periferici e centrali.

In breve, nell'ambito di ITALIAE esiste uno spazio in cui poter verificare la predisposizione di alcuni territori alla possibile implementazione del modello delle Green Community: questa attività di carotaggio sul territorio potrà da un lato fornire evidenze al DARA per la costruzione della Strategia, e dall'altro sensibilizzare i territori oggetto di sperimentazione sulle tematiche più attinenti allo sviluppo sostenibile e alla *green economy*.

Il tutto, chiaramente, in sinergia con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, che declina a livello nazionale i principi e gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, e delle altre iniziative che si propongono una svolta green, come ad esempio il 'Patto dei Sindaci'.

C'è un altro intervento che può aiutare lo sviluppo dei territori montani, già in fase di avvio in ITALIAE nell'ambito dello specifico Atelier di sperimentazione "Valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico" (VPI). La fase include un'azione di *capacity building* che riguarda la stessa VPI che, per quanto sopra espresso, è parte integrante del principio generale della 'valorizzazione del territorio'. Le criticità che affliggono il patrimonio immobiliare pubblico sono numerose e le ricadute sulle amministrazioni pubbliche locali sono spesso drammatiche per le enormi difficoltà presenti nelle procedure di gestione e valorizzazione dello stesso. È evidente che efficaci processi di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico possono essere perseguiti laddove vi sia un attento presidio e coordinamento degli enti territoriali, possibilmente nella forma giuridica di Unioni di comuni, che siano capaci di intercettare le opportunità per un coerente sviluppo dei propri territori nell'ambito dei principali interessi pubblici e sociali da tutelare e presidiare.

Sviluppo e di valorizzazione della montagna – La proposta di ITALIAE

L'intervento prevede l'aggiornamento delle Linee guida "Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico", realizzate dal DARA nella precedente programmazione. Lo studio verrà aggiornato grazie alla rinnovata partnership con l'Agenzia del Demanio, con una

focalizzazione specifica sugli enti locali e in particolare sulle forme di gestione associata. L'intento di ITALIAE è di avviare, a seguito di manifestazioni d'interesse degli enti locali, e successivamente ad alcuni webinar illustrativi, eventuali percorsi di modellizzazione, costruendo delle sperimentazioni ad hoc in alcuni nuclei territoriali, alcuni dei quali, anche grazie all'impulso degli SGM, potrebbero appartenere ad aree montane.

C. Innovazione e formazione

Il bisogno di afferrare la sfida dell'innovazione e della formazione (*Innovation and Learning)* pervade intensamente le istanze dei Tavoli tematici permanenti.

Gli attori pubblici locali e gli stakeholder convergono sul principio generale che innovazione e formazione costituiscono un percorso obbligatorio affinché si consolidino processi di sviluppo dei territori montani. Di qui, il forte richiamo per le pubbliche amministrazioni locali al rafforzamento dell'informatizzazione, digitalizzazione, dematerializzazione, che spesso sono rallentati da eccessivi costi di accesso ai software e alla loro gestione. Le istanze includono anche un forte richiamo per i territori montani a interfaccia consolidati con *competence center* e all'impianto di efficaci **network digitali** che coinvolgano l'intera comunità dei territori montani rappresentati dagli attori socio-economici presenti. L'innovazione può essere un volano per lo sviluppo di questi territori sul fronte dell'attivazione della banda larga (il Tavolo 8 e il Tavolo 10 hanno espressamente fatto riferimento alle infrastrutture digitali), per intercettare un turismo sempre più sofisticato e cangiante (Tavolo 2), nonché per la digitalizzazione dei processi amministrativi e lo sviluppo della green economy (Tavolo 3).

Il tema della formazione, e della necessità di investire su **competenze specialistiche**, è stato al centro dei lavori del Tavolo 6, che ha manifestato la necessità di attivare linee di crescita sul modello della 'quadrupla elica' (una strategia di sviluppo partecipato basato su una forte sinergia tra imprese, centri di ricerca, pubblica amministrazione e società civile) e la creazione di una nuova figura di facilitazione allo sviluppo territoriale; del Tavolo 2, che ha sollevato la questione di una specifica formazione per le risorse umane della montagna volta alla qualificazione dell'offerta turistica. Inoltre, anche il Tavolo 4 ha insistito sulla necessità di migliorare il rapporto scuola-imprese-territorio per formare specifiche competenze, mentre il Tavolo 5 ha richiesto intervento di supporto alla costituzione di un centro di coordinamento nazionale per gli studi e la ricerca (anche con particolare riferimento alla montagna).

Innovazione e formazione – Le keyword

Formazione ed innovazione, e quindi un *upgrading* dei programmi di *capacity building*, si rilevano più che mai urgenti per non perdere le sfide che lo sviluppo induce. In tali ambiti il progetto ITALIAE si configura *fitted & ready to work*, poiché sia la diffusione di know-how tecnologico, che la *capacity building* della pubblica amministrazione, attraverso azioni di affiancamento, costituiscono due principi ispiratori dell'iniziativa. Da qui le possibili "offerte" presentate di seguito.

Innanzitutto, le problematiche che intende affrontare ITALIAE, relative ad un sistema amministrativo locale caratterizzato da forte frammentazione, piccole dimensioni e policentrismo, suggeriscono di considerare il contributo che proprio le tecnologie potrebbero fornire per l'ottimizzazione del governo locale. Si tratta di una leva rilevante che può contribuire in maniera decisiva alla crescita degli enti locali, laddove si accompagni a dei cambiamenti nel modo di amministrare: in quest'ottica la tecnologia può rappresentare uno dei principali driver di rilancio della Italia dei Comuni più piccoli. Tuttavia, nei quasi 8.000 comuni del sistema italiano, gran parte dei quali localizzati nelle cosiddette 'aree interne' (o per l'appunto montane), a rischio di spopolamento e penalizzate nei servizi di cittadinanza, spesso non esistono le condizioni di contesto per migliorare la qualità dei servizi grazie alle opportunità offerte dal progresso tecnologico, soprattutto a causa della limitata disponibilità di risorse. Da qui l'esigenza di realizzare un'azione di sistema che utilizzi le tecnologie per un disegno più ambizioso di cambiamento organizzativo.

In questo quadro, ITALIAE vuole valorizzare quanto realizzato in passato da Dipartimento Affari regionali e autonomie nell'ambito del Programma Elisa e di "Lab. e.gov." Si tratta di iniziative che hanno consentito la nascita di community di innovazione, spazi virtuali e fisici in cui centinaia di amministrazioni hanno potuto sviluppare, con approccio collaborativo, soluzioni per la digitalizzazione dei servizi nella prospettiva del riuso. Nell'ambito del ciclo di vita del Progetto si intende diffondere ulteriormente quanto fin qui prodotto. La sfida, ambiziosa, è di affrontare il tema della frammentazione del sistema amministrativo, avviando una trasformazione profonda dei modi di amministrare con l'ausilio delle tecnologie, coinvolgendo il ricco tessuto del sistema amministrativo locale anche nelle sue componenti meno estese e più periferiche. L'idea di fondo è di coinvolgere sistemi intercomunali nei network precedentemente creati, per favorire l'adozione di soluzioni tecnologiche a costi sostenibili su diversi servizi.

Box 3. Il caso del Consorzio dei Comuni Trentini
Con particolare riferimento alle zone montane, il DARA sta già partecipando ad un importante progetto di 'Community di Innovazione' basato su una forte partnership con il Consorzio dei Comuni Trentini, la cui proattività ha permesso, grazie anche al programma ELISA, di realizzare il portale ComunWeb, che offre soluzioni tecnologiche alle amministrazioni pubbliche nella logica del riuso. La validità delle soluzioni proposte, la strategia di supporto e diffusione, la qualità complessiva della piattaforma web, dimostra che anche comuni piccoli e montani possono vincere sfide difficili, trasformando il modo di amministrare grazie all'ausilio delle tecnologie, puntando su network e sistemi a rete. È un chiaro esempio di come si può rilanciare l'Italia dei Comuni più piccoli. ITALIAE intende veicolare questa esperienza, insieme ad altre consolidate negli anni precedenti, a nuovi territori interessati a partecipare alla community della Filiera di diffusione.

Di conseguenza, con riferimento all'innovazione, e specialmente quella al servizio della PA, la Filiere di diffusione 'Community d'Innovazione' può intercettare le istanze del Tavolo 1, del Tavolo 3, del Tavolo 4 e del Tavolo 8. A riguardo, il Tavolo 1, che si occupa del tema della governance, ha indicato che il ricorso, attraverso la pratica del riuso, all'utilizzo di *software* pubblici e gratuiti per la gestione delle funzioni fondamentali può fattivamente eliminare elevati oneri inerenti ai processi di informatizzazione e digitalizzazione. Il Tavolo 3 ha invece indicato tra i bisogni emergenziali dei territori della montagna la digitalizzazione dei processi, ossia il principale scopo della filiera 'Community di innovazione'. Un bacino di riferimento, da cui attingere territori da inserire nella linea di intervento progettuali, è rappresentato da quei comuni che appartengono alla Strategia Nazionale Aree interne, altri potrebbero essere selezionati a seguito di indicazioni pervenute proprio dagli Stati generali della montagna.

Sul fronte della formazione, l'impianto progettuale di ITALIAE potrà rispondere ad alcune delle istanze pervenute dai Tavoli degli SGM. Le attività formative previste, i momenti di diffusione, le azioni di affiancamento e supporto dovrebbero consentire alle amministrazioni coinvolte, e alle figure tecniche che parteciperanno ai percorsi proposti, di arricchire le competenze o di acquisirne nuove su diverse tematiche, sia di contenuto specialistico che manageriale.

Innovazione e formazione – Le proposte di ITALIAE

3. Quadro complessivo: le istanze dei Tavoli e le linee di intervento di ITALIAE

Il progetto ITALIAE ha avviato con interesse l'iniziativa degli SGM quale rilevante occasione di ascolto dei fabbisogni, per poi poter procedere, qualora le condizioni di contesto lo consentiranno, alla messa in atto di interventi di sostegno a questi territori da realizzarsi attraverso le varie linee di intervento previste dall'impianto del progetto (Laboratorio permanente, Filiere di diffusione, Atelier di sperimentazione).

Provando a sintetizzare quanto emerso in questo documento, le tre principali linee progettuali di ITALIAE sopracitate consentono, ad oggi, di fornire risposte e proposte alle istanze dei Tavoli degli SGM. A riguardo, la Tabella 3 fornisce un quadro di sintesi su come ITALIAE può o potrà contribuire a supportare i territori montani, nelle prospettive individuate dai tre pilastri indicati nella sezione precedente.

Tabella 3. I Tavoli degli SGM e le possibili sovrapposizioni con le linee di intervento già progettate da ITALIAE

Linee progettuali >	Laboratorio permanente	Filiere di diffusione	Atelier di sperimentazione		
Tavoli		Community di Innovazione	Valorizzazione patrimonio immobiliare pubblico	Strumenti finanziari	Green community
Tavolo 1	■			■	■
Tavolo 2					
Tavolo 3	■				■
Tavolo 4		■	■		■
Tavolo 5				■	
Tavolo 6					■
Tavolo 7					■
Tavolo 8		■	■		
Tavolo 9					■
Tavolo 10					■
Tavolo 11	■				

Oltre alle connessioni con le linee di intervento già ingegnerizzate o in corso di attivazione, i documenti presentati dai coordinatori dei Tavoli e i temi individuati, per quanto aderenti con le aree tematiche di progetto, esprimono altre necessità che abbisognano di ulteriori approfondimenti, al fine di meglio concepire eventuali azioni di supporto.

La linea di intervento di ITALIAE deputata ad assolvere a questa funzione è l'Osservatorio che, in quanto configurata come struttura di *service,* si presenta come trasversale a tutte le altre sfere di azione. Infatti, nella strutturazione progettuale questo 'contenitore di conoscenza' afferisce, principalmente, alla realizzazione di studi e ricerche di alto profilo accademico che, forti di un'attività *deepening,* possono fornire materiale di alto pregio accademico, utile ad avere visioni multidisciplinari dei fenomeni considerati.

L'analisi della documentazione prodotta dai singoli Tavoli, associata alle indicazioni emerse da altre attività di ricognizione avviata in questa fase, come ad esempio il confronto con alcune Unioni di comuni (Meeting di ITALIAE), delinea alcuni *key concept* tematici da approfondire (cfr. Tabella 4), attraverso l'eventuale realizzazione di ricerche-intervento (RI) in grado di arricchire il quadro conoscitivo, al fine di avviare riflessioni sullo sviluppo di nuove attività ed azioni che rendano più efficace l'attività progettuale.

Tabella 4. I key concept tematici per RI

N°	Ambito di riferimento
1	La normativa sui processi di associazionismo e gestione associata delle funzioni e dei servizi
2	La cooperazione comunale confronto tra l'approccio nazionale e le esperienze europee
3	Innovazione e tecnologia a supporto del governo locale
4	Il ruolo della dirigenza nei processi di aggregazione territoriale
5	Partecipazione, efficienza e trasparenza egli enti locali
6	Dalla tripla alla quadrupla elica: esperienze di sviluppo locale condiviso e partecipato
7	Sviluppo sostenibile ed economia circolare
8	Valutazione degli impatti delle innovazioni tecnologiche e dei modelli aggregativi

Gli SGM aggiungono spunti di riflessione o approfondimenti su alcune coincidenti ricerche-intervento previste nell'ambito dell'Osservatorio, con particolare riferimento, sia al tema dello sviluppo locale partecipato e sostenibile, che potranno rafforzare il know-how sulla declinazione di *green community*, sia all'innovazione e al ruolo della dirigenza, che rispondono, rispettivamente, ai pilastri dell'*innovation and learning* e della governance individuati nella sezione precedente.

Tabella 5. I Tavoli degli SGM e le ricerche-intervento (RI)

	RI1	RI2	RI3	RI4	RI5	RI6	RI7	RI8
Tavolo 1	■	■	■	■				
Tavolo 2							■	
Tavolo 3			■				■	
Tavolo 4			■				■	■
Tavolo 5					■			
Tavolo 6			■					
Tavolo 7							■	
Tavolo 8			■				■	
Tavolo 9	■				■		■	
Tavolo 10							■	
Tavolo 11					■	■	■	

Le aderenze tematiche tra le ricerche-intervento (RI) previste ed i contenuti dei Tavoli degli SGM sono molteplici. Una lettura semplificata di tali contiguità è fornita dalla Tabella 5, nel quale si riportano sulle righe i Tavoli (i cui fabbisogni sono stati elencati nella precedente sezione) e sulle colonne le RI indicate in Tabella 4.

Le indicazioni che emergeranno dalle ricerche-intervento saranno utili nell'ambito di azioni che saranno implementate attraverso le altre linee di intervento.

Modalità di diffusione del presente documento

Nella prospettiva di ITALIAE, il presente documento potrà avere diffusione attraverso due canali.
Il primo canale, sempre in una logica di confronto con gli stakeholder, concerne una discussione con i partecipanti ai tavoli degli SGM, volta:

i) alla presentazione del quadro di sintesi e alla verifica dell'aderenza con le istanze dei Tavoli;
ii) all'eventuale integrazione di tematiche ed istanze non sufficientemente approfondite;
iii) all'individuazione di territori in cui le azioni progettuali potranno avere luogo.

Questo confronto potrà avvenire sia in 'sessione plenaria' attraverso una presentazione di carattere generale del documento al Tavolo dei coordinatori dei vari tavoli (il Tavolo dei Tavoli), nonché in modalità più puntuali, da concordare con i singoli coordinatori, all'interno delle riunioni periodiche di ogni Tavolo di discussione. Le 2 ipotesi non sono per forza alternative, ma potrebbero essere anche complementari.

Il secondo canale, successivo al primo, riguarderà la pubblicazione del documento sul sito di Progetto: questo passaggio permetterà di aggiornare l'intera comunità di pratica del progetto ITALIAE sulle attività in corso di svolgimento sul fronte della montagna. Ciò permetterà di raggiungere anche quei territori e quegli stakeholder che, per ragioni diverse, non hanno intrapreso il percorso degli SGM ma sono entrati, a vario titolo, in altre azioni progettuali finora implementate. L'intento di questo secondo canale è quello di allargare quanto più possibile la platea dei possibili beneficiari degli interventi di Progetto, e, laddove le condizioni di contesto lo rendano possibile, intraprendere percorsi sulle tematiche emerse dai Tavoli degli SGM.

APPENDICE

Di seguito si riportano, divise per Tavolo di lavoro, le tematiche emerse dagli Stati Generali della Montagna.

A1. I partecipanti ai Tavoli degli Stati Generali della Montagna

N.	Coordinatore	Altri stakeholder coinvolti
1	ANCI UNCEM	CNR, Confartigianato, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Dolomiti UNESCO, EURAC Research (Bolzano), Federbim, Università della Montagna di Edolo, UPI, Università del Molise, Confindustria, ENIT, Confagricoltura.
2	Touring Club Federturismo	ANCI, Confartigianato, Confcommercio, Confturismo, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Federturismo (Confindustria), Unioncamere, UNCEM, Confartigianato imprese Brescia e Lombardia Orientale, Unione industriale biellese, Unione industriale Verbano-Cusio-Ossola, ANEF, Trento Film Festival, Università della Montagna di Edolo, Politecnico di Torino, ENIT, Confagricoltura.
3	UNCEM Confagricoltura	ANCI, Arma dei Carabinieri, CNR, Confagricoltura, Confartigianato, Coldiretti, Federlegno arredo, Regione Calabria, Università della Basilicata, Unioncamere, Università della montagna di Edolo, Confindustria, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Unione Coltivatori Italiani, Politecnico di Torino, Università della Tuscia, ENIT, FAI.
4	Confindustria	ANCI, ANEF, Confindustria, Confartigianato, Unioncamere, Università della Montagna di Edolo, Università del Sacro Cuore, Assoimprenditori Alto Adige, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Confagricoltura.
5	ANCI UNCEM	Confartigianato, Italriscossione, Confindustria, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Unione Coltivatori Italiani, Università della Montagna di Edolo, EURAC Research (Bolzano), Confagricoltura.
6	Università della montagna	Agenzia per la Coesione, Comitato Glaciologico Italiano, Comitato Nazionale Federativo minoranze linguistiche d'Italia, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Trento Film Festival, Università La Sapienza, Università degli studi della Tuscia, Università degli studi di Milano, Università degli studi di Perugia, Confartigianto, Confindustria, Confagricoltura, FAI, LUMSA.
7	Manuela Di Centa	Aineva, ANCI, CAI, Collegio Nazionale maestri di sci, Comando truppe alpine, Federazione italiana sport invernali, Federfuni, Soccorso alpino, UPI, Confindustria, Confartigianato, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Università della montagna di Edolo, ANEF, Confagricoltura, TCI.
8	UPI	Agenzia per la Coesione, ANCI, CAI, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Unioncamere, Confartigianato, Confindustria, Università della montagna di Edolo, UPI, Confagricoltura, Federbim.
9	Università di Milano Università di Milano – Bicocca	Arma dei Carabinieri, Fedrim, Istat, Regione Calabria, UNCEM, Università La Sapienza di Roma, Università degli studi di Perugia, Università degli studi Roma Tre, Confindustria, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Università della montagna di Edolo, Universita' della Tuscia, Confagricoltura.
10	Fondazione 'Montagne Italia'	Arma dei Carabinieri, Consorzio Stabile CAIRE, Federbim, Ispra-ambiente, Unioncamere, Confartigianto, Confindustria, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Università della montagna di Edolo, Confagricoltura.
11	UNCEM Università della Montagna	Anci, Confindustria, EURISPES, UPI, Confartigianato, Conferenza delle regioni e delle province autonome, Unione coltivatori italiani, Confagricoltura, FAI.

A2. Temi e richieste sollevati da ogni Tavolo degli SGM

Tavolo 1 – Governance della montagna
I referenti del Tavolo 1 hanno messo al centro della discussione la questione dello spopolamento dei territori montani, la necessità di potenziare la governance di questi territori anche costruendo un modello di governo locale *ad hoc* capaci di riconoscere le specificità di questi territori. Un tema fortemente discusso è quello dell'associazionismo comunale, che stando al Tavolo necessita di un'efficace e condivisa pianificazione, per l'implementazione di assetti organizzativi 'a geometria variabile'.
Tra le proposte specifiche si riportano i seguenti.

a) Superamento dell'obbligo delle gestioni associate di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni, così come disposto dalla normativa vigente e la rimozione dei limiti demografici prefissati.
b) Incremento di risorse finanziarie per la formazione del personale e impianto di meccanismi di premialità per le forme associative più strutturate e che garantiscano una maggiore continuità operativa.
c) Rafforzamento della cooperazione intercomunale per garantire una migliore qualità dei servizi ai cittadini e uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dei territori.
d) Ricorso, attraverso il "riuso", all'utilizzo di software pubblici e gratuiti per le funzioni fondamentali al fine di eliminare elevati oneri inerenti ai processi di informatizzazione e digitalizzazione.

Tavolo 2 – Nuove frontiere del turismo
I referenti del Tavolo 2 hanno connotato il turismo come volano per l'occupazione e per la crescita dei territori montani, che tuttavia per funzionare al meglio deve essere messo a sistema con altre aree tematiche, quali l'accesso alle infrastrutture, l'investimento sulla cultura, una fiscalità specifica, un accordo con le regioni per una piattaforma di presentazione della montagna, la formazione di risorse umane specificatamente qualificate per l'offerta turistica. Due questioni specifiche sono state sottolineate: a) la necessità di proposte, soluzioni normative e progetti in grado di valorizzare la montagna come prodotto turistico, attraverso servizi, collegamenti, infrastrutture e banda larga; b) lo sviluppo del turismo di "tipo esperienziale". Gli ambiti e i temi prioritari di analisi sono i seguenti:

- il fenomeno dello spopolamento;
- l'imprenditoria giovanile nei territori montani;
- i processi di destagionalizzazione dei flussi turistici.

Tra le principali proposte:

a) l'implementazione di piattaforma pubblica della montagna italiana;
b) i collegamenti con i grandi attrattori culturali del paese;
c) la partecipazione alla strategia nazionale delle aree interne;
d) la riqualificazione del commercio di prossimità nei territori montani.

Tavolo 3 – Agricoltura e valorizzazione dei prodotti agroalimentari, gestione forestale e filiera foresta legno
I referenti del Tavolo 3 hanno posto l'enfasi sul tema della de-burocratizzazione per le PMI, sulla valorizzazione della filiera. Il tema delle emergenze ambientali e forestali è prioritario.
Tra le proposte specifiche avanzate:

a) Semplificazione delle norme
b) Valorizzazione dei prodotti e delle filiere
c) Superamento della parcellizzazione fondiaria
d) Uso e promozione del marchio "Prodotto di montagna"
e) Valorizzazione dei muretti a secco (Patrimonio dell'Umanità)
f) Pianificazione e stoccaggio di acqua
g) Attuazione Testo unico forestale
h) Fiscalità differenziata e peculiare per le imprese agricole e forestali
i) Digitalizzazione dei processi

Tavolo 4 – Innovazione sostenibile e impresa in montagna
I referenti del Tavolo 4 si sono soffermati sui seguenti temi

- Miglioramento dei servizi alle imprese.
- Miglioramento della capacità di rete del sistema imprenditoriale locale.
- Orientamento verso uno sviluppo sostenibile attraverso nuovi modelli di business e riconversione di modelli di business tradizionali.
- Promozione della multifunzionalità delle attività agro-silvo-pastorali.
- Promozione della sperimentazione e sviluppo di prototipi di *"oil free zone"* nelle aree montane.

Tra le proposte avanzate:

a) Investimenti in ricerca e sostegno allo sviluppo di centri privati di ricerca per un supporto alle imprese che operano in territori montani.
b) Supporto allo sviluppo sperimentale, all'applicazione della ricerca, al trasferimento tecnologico per realizzare progetti "laboratorio" su tecnologie specifiche della montagna.
c) Potenziamento della contrattazione di secondo livello in conformità con le esigenze dei territori montani.
d) Promozione del lavoro agile per colmare il disagio delle distanze, con incentivi fiscali e contributivi.
e) Miglioramento del welfare di territorio.
f) Miglioramento del rapporto scuola - imprese e territorio per formare specifiche competenze.
g) Sviluppo di un network dei *Digital Innovation Hub* e *Competence Center* esistenti o collegati ai territori montani per promuovere sinergie funzionali e per promuovere la trasformazione digitale.
h) Stanziamento di fondi di *seed capital* e *venture capital* con la finalità di sostenere start up innovative che si insediano nei territori montani.

Tavolo 5 – Fiscalità e premialità di montagna
Le istanze dei referenti del Tavolo 5 si sono principalmente soffermate sulla necessitò di individuare dei criteri per attivare una specifica fiscalità di montagna (per le imprese che versano in condizioni di disagio, marginalità, svantaggi naturali). Tra le proposte principali si riportano:

a) Fiscalità di vantaggio per le aree montane a carattere compensativo rispetto alle gravi deficienze di infrastrutture e servizi.
b) Premialità: è urgente una revisione dei canoni di concessione.
c) Previsione di misure di semplificazione amministrativa e contabile per i piccoli comuni.
d) Previsione di normative in deroga nel settore scolastico.

Tavolo 6 – La cultura e la scienza della montagna
Dalla discussione del Tavolo sono emerse le seguenti azioni strategiche per rilanciare il futuro della montagna. Tra i temi principali:

- miglioramento del networking;
- disseminazione e divulgazione della conoscenza scientifica;
- valorizzazione delle risorse specifiche attraverso ricerca e sperimentazione, con ricaduta sui territori montani.

Tra le principali proposte:

a) avvio di una formazione specifica per la montagna;
b) territorio montano con declinazione "laboratorio" per la razionalizzazione della gestione dei dati;
c) supporto alla costituzione di un centro di coordinamento nazionale per gli studi e la ricerca per la montagna.

Tavolo 7 – Lo sport e la sicurezza in montagna
Non sono ancora stati consegnati documenti.

Tavolo 8 – Servizi e infrastrutture
I referenti del Tavolo 8 hanno asserito che la questione dello spopolamento è spesso connessa alla scarsità di infrastrutture (fisiche e dematerializzate) quali strade e banda larga. Tra le proposte:

a) Sviluppo di un modello di governance condiviso e semplificato, che metta a sistema, con un'azione continua, le varie politiche a sostegno della montagna.
b) Valorizzazione della pianificazione strategica per le Aree montane, in capo alle Province.
c) Potenziamento delle politiche infrastrutturali nelle aree montane nei settori della viabilità e della scuola.
d) Sviluppo del Piano Nazionale Banda Larga.
e) Attivazione di forme di premialità finanziaria nell'ambito di bandi pubblici.
f) Realizzazione di progetti che valorizzino il notevole patrimonio naturale e culturale dei territori montani.

Tavolo 9 – Il territorio e la biosfera della montagna
I referenti del Tavolo 9 propongono l'istituzione di quattro gruppi di lavoro nazionali, che includano anche Tavoli con coerenza tematica. Le principali proposte riguardano:
a) Rischio idrogeologico e patrimonio forestale nelle aree montane: è urgente rivedere la normativa in tema di foreste (attualmente divisa tra Ministero dell'Agricoltura e dell'Ambiente), unificarla e/o semplificarla, tenuto conto del ruolo cruciale del patrimonio forestale per la mitigazione delle condizioni di rischio idrogeologico.
b) Ghiacciai e idrosfera nelle aree montane: sono molto urgenti proposte di legislazione al fine di proteggere, preservare e promuovere la risorsa glaciale italiana che attualmente non è tutelata.
c) Inquinamento Ambientale in aree montane: le plastiche e le microplastiche costituiscono un pericolo imminente per la salubrità dell'ambiente pertanto è oltremodo urgente la formulazione di proposte e azioni di supporto agli amministratori dei territori montani.
d) Aree protette: proposte di unificazione e semplificazione della normativa vigente in tema di aree protette, inoltre è auspicabile un'analisi delle buone pratiche locali.

Tavolo 10 – Economia circolare e servizi eco-sistemici
Non sono stati ancora consegnati documenti. Tuttavia, i temi sollevati all'audizione sono stati i seguenti:
- centralità della montagna nello sviluppo del paese
- potenziamento dei servizi eco-sistemici
- realizzazione della banda larga ai territori montani

Tavolo 11 – Strategie macro-regionali UE e nuova programmazione comunitaria
I referenti del Tavolo 11 hanno insistito sulla necessità di una strategia macro-regionale che copra l'intera montagna italiana, in quanto la montagna non è al centro di specifiche politiche europee (la montagna è vista come 'area svantaggiata'). Viene pertanto da chiedersi cosa accadrà nella prossima programmazione comunitaria, visto che l'Italia è il secondo paese europeo per percentuale di territorio montano. Tra le proposte:
a) Promozione del riconoscimento del ruolo e funzione della montagna nell'ambito dei programmi nella nuova programmazione EU 2021-2027.
b) Sostegno all'attuazione di politiche integrate europee per le montagne, nell'ambito dell'anno della Presidenza Italiana di EUSALP.
c) Azioni specifiche affinché la montagna costituisca un tema di riferimento per l'Istituto Europeo di Innovazione e Tecnologia (EIT) e si giunga alla costituzione di un KIC «*Knowledge and Innovation Communities*» specifico sulla montagna.