



Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e relazioni internazionali: Enrico Cocchi; Mauro Innocenti.

Nucleo valutazione e verifica investimenti pubblici: Caterina Brancaleoni; Natalina Capua; Michele Ispano; Silvia Martini.



Francesca Altomare, Francesca D'Eliseo D'Alessandro, Stefano Marani, Celeste Pacifico, Francesco Trapani. Si ringrazia per il contributo Alessandro Bosso e Silvia Ringolfi.

Si ringrazia per la collaborazione e i contributi forniti il Gruppo Interdirezionale della Montagna: Paola Castellini; Daniela Ferrara; Laura Schiff; Anna Zappoli; Enzo Valbonesi; Maria Luisa Bargossi; Maria Teresa Iolanda Schipani; Annalisa Biagi; Carla Carbone; Stefano Corticelli; Teresa Di Fede; Stefano Ramazza; Sabrina Mingozzi; Clara Curcetti; Enrica Fagioli; Virginia Peschiera; Fabio Rombini; Fabio Abbagnato; Stefano Cremonini.

Indice

1. Introduzione	5
1.1 Una “crescita di scala” territoriale per la montagna regionale	5
1.2 Il quadro programmatico	6
2. Temi emergenti di una politica territoriale per le aree montane	7
2.1 Una politica per l’attrattività	7
2.2 Glossario per la discussione sulle politiche attive per la montagna regionale	8
2.2.1 Metodologia di analisi	8
2.3 Il Glossario della montagna	10
A = Accessibilità e sistemi di mobilità	10
B = Banda Larga ed interattività	13
C = Cooperativismo e partecipazione	16
D = Dinamiche demografiche – i “cittadini della montagna”	18
E = Ecosistemi, Servizi Ecosistemici, Beni pubblici	21
F = Frane e dissesto idrogeologico	23
G = Governance territoriale e gerarchie urbane	24
L = Lavoro e reddito	30
M = Multifunzionalità	34
P = Progettazione innovativa	35
S = Servizi alla persona	38
U = I siti MAB UNESCO	45
3. ALLEGATI: Approfondimenti tematici	46
<i>Accessibilità e sistemi di mobilità</i>	
<i>Banda larga e interattività</i>	
<i>Cooperativismo e partecipazione</i>	
<i>Dinamiche demografiche</i>	
<i>Frane e dissesto idrogeologico</i>	
<i>Governance territoriale e gerarchie urbane</i>	
<i>Istruzione e formazione</i>	
<i>Lavoro e reddito</i>	
<i>Opportunità per una impresa agricola multifunzionale</i>	
<i>Progettualità e risorse</i>	
<i>Servizi alla persona</i>	
<i>Turismi e culture</i>	

Documento di lavoro

1. Introduzione

1.1 Una “crescita di scala” territoriale per la montagna regionale

“*Riportare le persone a vivere in montagna*”, come recentemente affermato dall’Assessore Gazzolo, costituisce un indirizzo di politica territoriale di grande rilievo, che almeno in parte marca un cambio di direzione rispetto alle politiche di coesione territoriale degli ultimi decenni.

L’Appennino certamente costituisce uno spazio dallo straordinario potenziale di sviluppo ed una risorsa per tutto il sistema regionale: bellezza dei paesaggi, natura, aria e cibo pulito costituiscono certamente asset di interesse primario. In generale, la pluralità dei contesti montani regionali, caratterizzati da livelli differenziati di dotazione e accesso ai servizi così come da tendenze demografiche anche contrapposte, definisce un importante punto di partenza che marca una forte differenza rispetto alla “montagna-problema” del passato.

Tuttavia è fuor di dubbio che le condizioni complessive della montagna richiedano *politiche attive capaci innanzitutto di consolidare, attrarre ed attivare capitale umano, creare lavoro e reddito* anche mettendo in valore il capitale naturale e culturale dei sistemi locali, accrescere le conoscenze, assicurare standard di servizi comparabili con quelli delle aree più accessibili della regione.

Rafforzare l’integrazione della montagna nel contesto regionale oggi significa innanzitutto favorire la “*crescita di scala*” dei suoi sistemi locali, superando la logica gerarchica tra aree e livelli istituzionali, orientando gli attori verso la formazione di reti che rafforzino le identità dei territori e la capacità di cooperazione e solidarietà collettive. Una crescita di scala che dovrebbe tornare a considerare la montagna regionale come *spazio relazionale* che non termina sui confini amministrativi regionali, provinciali o comunali bensì come l’ambito di relazioni comunitarie anche dense che è stato storicamente e su entrambi i versanti, fino al grande esodo degli anni ’50 e ’60.

Perseguire questo obiettivo implica attivare ovvero rafforzare tutte le forme possibili di cooperazione ed integrazione fra istituzioni ed attori sociali ed economici, orientandone l’azione al perseguimento di una crescita di competitività delle comunità territoriali nel loro insieme. E’ quindi opportuno riflettere sulle ragioni - molteplici - che oggi sottendono sia i processi di abbandono sia quelli di ripopolamento, così come su che cosa sia utile fare per trattenere i cittadini, attrarne di nuovi, rendere più socialmente ed economicamente desiderabile la vita ed il lavoro in montagna.

“*Crescere di scala*” significa anche che la nuova “geografia istituzionale” - legata alla trasformazione delle Comunità Montane ed alla nascita delle nuove Unioni di Comuni così come alla riforma delle Province – conduca ad un loro affermarsi come nuovi soggetti istituzionali che *siano di più della semplice sommatoria delle loro componenti* (i Comuni). Questa appare come una grande opportunità ma è anche una strada obbligata, se l’obiettivo è migliorare e rendere più efficaci le politiche per la coesione territoriale e la crescita della montagna regionale.

Se oggi vogliamo guardare ad una nuova *politica per l’attrattività territoriale delle aree montane*, dobbiamo tenere in considerazione che cittadini residenti di età diverse, migranti, imprese, turisti, costituiscono tutti quanti target di politiche dagli obiettivi solo in parte coincidenti e che vanno differenziate in funzione di bisogni ed esigenze specifiche. Ciò anche tenendo conto che le sfide poste da una gestione non emergenziale del dissesto idrogeologico e dal cambiamento climatico (anche nelle loro relazioni reciproche), aprono orizzonti diversi dal passato, certamente complessi ma anche caratterizzati da importanti opportunità.

L’attivazione del capitale umano dei territori, legata alle esperienze della stagione degli Accordi-Quadro per la Montagna regionale, ha contribuito in modo sostanziale alla crescita di consapevolezza, capacità programmatica e progettuale nonché alla realizzazione di progetti ed iniziative importanti.

Quella fase è stata accompagnata dal grande rafforzamento delle aree protette, alla loro integrazione ed alla nascita di un’offerta turistica sostenibile che, accanto al “sistema della neve”, vede oggi la crescita di un’offerta di turismo naturalistico e culturale che punta a “mettere in rete” l’Alta Via dei Parchi, gli itinerari della Linea Gotica, i “Cammini” (via Francigena, via degli Abati,

Cammini di Assisi, ecc.), dando ad un'offerta sempre più integrata, anche su di una scala inter-regionale, con Lombardia, Liguria, Toscana, Marche.

Tali forme di cooperazione progettuale permettono di inferire la possibilità di sviluppare forme di governo maggiormente unitarie per spazi territoriali ampi, anche se a volte di accessibilità difficile; spazi che (in particolare, ma non solo, nei Parchi Nazionali) abbracciano dimensioni interregionali, dove i caratteri naturali e culturali, pur unitari, tuttavia discendono da vicende storiche, politiche e amministrative differenti.

1.2 Il quadro programmatico

Con il programma di mandato della Giunta regionale presentato il 26 gennaio 2015 ed il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2015, la X Legislatura della Regione Emilia-Romagna propone un percorso che, facendo leva sulle potenzialità e qualità dei territori, ha lo scopo di accrescere la capacità di contrastare le difficoltà che ancora condizionano l'economia regionale e di irrobustirne la ripresa complessiva.

Tra i temi prioritari dell'azione di governo, il lavoro, la riduzione della burocrazia, la partecipazione dei cittadini alle azioni di governo, un piano strategico contro il dissesto idrogeologico, una diversa gestione dei rifiuti ed il *saldo zero* nel consumo di territorio, gli investimenti sulla digitalizzazione (banda larga a tutte le scuole ed ai comuni anche montani), lo sport e la cultura e le infrastrutture, mantenendo e migliorando i servizi di sanità e welfare.

Il programma pone una forte attenzione alla "*montagna*", per la quale propone l'attuazione di una strategia integrata, entro la cui cornice inquadrare le politiche, le azioni, una spesa dedicata: entro i primi 365 giorni del mandato deve essere predisposto il Programma Regionale per la Montagna ed organizzata la Conferenza Regionale per la Montagna, quale sede di confronto per le politiche da attuarsi nell'arco della legislatura a supporto dello sviluppo delle aree montane. L'approccio dovrà mirare "*.. ad ampliare le esperienze di valorizzazione socio-economica dei territori montani, anche grazie alle nuove tecnologie dell'ICT, in termini di superamento del tradizionale isolamento montano*".

La delega in materia di sviluppo della montagna all'Assessorato alla Difesa del Suolo e politica ambientale dichiara fermamente l'intento di sostenere questo delicato spazio regionale, concentrando gli impegni sulla sostenibilità, sulla qualificazione e su interventi multifunzionali, considerando la montagna non (più) come "*settore*" della politica di sviluppo regionale, bensì nella sua dimensione integrale di "*territorio*", composto di sistemi locali anche molto diversi fra loro. Per appoggiare l'integrazione delle specifiche risorse settoriali e locali si partirà dal Fondo Regionale per la Montagna, le cui risorse stanziare nel 2015 ammontano a circa 3 milioni di euro, e successivamente dalle risorse messe in campo dalla nuova programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 attraverso i Programmi Operativi specifici.

1.2.1 La Strategia Nazionale per le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), promossa dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), dovrà coerentemente inserirsi all'interno della cornice programmatica regionale. Ricompresa nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, la strategia dedicata alle aree marginali del Paese¹ punta a concorrere a "ricollocare le aree interne al centro della vita e dell'economia". Per l'Emilia-Romagna essa costituisce quindi un'importante opportunità per rafforzare la propria azione di promozione della crescita dei sistemi territoriali montani.

La Regione Emilia-Romagna, con la finalità di mettere a sistema il ventaglio di politiche e di strumenti disponibili per le aree più fragili della regione, condivide l'approccio nazionale delle Aree interne, che devono però essere coerentemente inserite in una più ampia politica di sviluppo

¹ Utilizzando un modello di caratterizzazione territoriale basato sulla distanza dall'offerta di servizi fondamentali, indicatori di tipo demografico, nonché una diversificata batteria di indicatori economici, sociali, di capacità istituzionale, ecc., è stata elaborata dal Comitato scientifico nazionale una prima carta delle aree interne italiane. In Emilia-Romagna, le "aree interne" coincidono per una larghissima parte con l'Appennino regionale, cui si aggiunge l'area del Delta del Po.

territoriale, con particolare riguardo alle aree montane. Preso atto dei criteri e dei parametri di riferimento indicati dal Comitato Aree Interne (CAI) per la definizione delle Aree Interne e dei comuni eleggibili, la Regione li ha puntualizzati ed inseriti nelle più ampie politiche regionali di sviluppo territoriale, segnatamente il Piano Territoriale Regionale (PTR), il Documento Strategico Regionale per la programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 (DSR) ed i PO FESR e FSE, nonché il Piano Regionale di Sviluppo Rurale (PRSR).

2. Temi emergenti di una politica territoriale per le aree montane

2.1 Una politica per l'attrattività

In generale, l'obiettivo di rafforzamento dei *milieux* locali e di crescita della loro attrattività implica incentivare e sostenere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e della gestione delle risorse territoriali: ne consegue la necessità di (ri)portare il "cittadino della montagna" al centro del disegno di strategie e politiche di sviluppo territoriale, incluse la promozione di una imprenditorialità innovativa, la crescita di densità delle relazioni sociali e culturali, la rivitalizzazione dei saperi, dei mestieri e delle abilità tradizionali. L'analisi di temi e dati del Quadro Conoscitivo (cui si rimanda per la base informativa generale) e delle loro relazioni reciproche, pone in grande evidenza la necessità di affrontare in modo organico ambiti diversi ed interrelati di politica territoriale, quali:

- la riorganizzazione ed il potenziamento dei sistemi di mobilità e di trasporto sostenibile locale, che consenta di infittire le reti di relazione sociale ed economica dei cittadini, delle imprese, delle istituzioni;
- lo sviluppo dei sistemi per l'accessibilità digitale, affinché cresca una nuova generazione di servizi per cittadini ed imprese che, oltre a "semplificare la vita" delle persone, consenta un più efficace accesso alle fonti di informazione e conoscenza e favorisca l'ibridazione di idee e progetti;
- il rafforzamento della coesione comunitaria ed il consolidamento delle dinamiche di crescita demografica ovvero la loro inversione nei contesti che ancora presentano situazioni di criticità, in maniera tale che la "maglia urbana" dei diversi contesti montani assuma il peso necessario a supportare una crescita territoriale sostenibile;
- la "valorizzazione" dei Servizi Ecosistemici – intesa come vera e propria valutazione del valore economico e sociale reso dal servizio: l'acqua, le risorse per la sicurezza alimentare, le materie prime forestali, la biodiversità, i valori socio-culturali, ecc. Un aspetto che andrà opportunamente considerato nell'ambito di una strategia di prevenzione e contrasto al dissesto idrogeologico;
- l'istruzione e la formazione come condizioni di base per la formazione del "capitale umano" che formerà la base dei territori montani degli anni a venire e che dovrà essere in grado di trasformare la montagna in un luogo di pratiche innovative;
- la valutazione e la promozione di alternative effettive per creare lavoro e reddito nei sistemi locali ovvero di renderli maggiormente integrati con i sistemi urbani "trainanti"; nel quadro di una innovata relazione urbano-rurale (in cui la dimensione urbana non "cannibalizza" le risorse dello spazio rurale, incluso quelle umane), una gestione innovativa dei servizi dell'ecosistema può prefigurare opportunità nuove di occupazione, al servizio della crescita di *territori sostenibili* nell'accezione più ampia del termine;
- la diversificazione delle economie locali - ed in particolare delle imprese del settore agro-forestale - per allentare la dipendenza da un'agricoltura di semi-sussistenza, da modelli di turismo legati ad una infrastrutturazione "pesante", dal settore pubblico, considerando le opportunità di sviluppare un "presidio multifunzionale attivo" che assicuri un'efficace manutenzione ordinaria (e non solo emergenziale) del territorio;
- il potenziamento e la qualificazione dei servizi e dei presidi sociali e sanitari per l'agibilità e l'abitabilità, rafforzando ed integrando i sistemi educativi locali anche nei livelli di educazione

superiore, per assicurare l'accesso ai giovani (ma anche agli adulti) a conoscenze e competenze utili per una gestione ed uno sviluppo territoriale più integrati ed avanzati;

- la promozione di turismi sostenibili e della fruizione culturale e sociale delle risorse del territorio con attività interpretative, formative, organizzative e di marketing territoriale, tenendo conto della grande diversità delle possibili offerte, che spaziano dall'escursionismo al termalismo, dalle opportunità di praticare sport in ogni stagione alla fruizione delle (diversissime) dimensioni culturali dei territori, che includono le storie dei territori, le architetture, la musica e le narrazioni, le tradizioni enogastronomiche.

2.2 Glossario per la discussione sulle politiche attive per la montagna regionale

Questo capitolo propone una lettura integrata di una serie di approfondimenti tematici² condotti su alcuni aspetti-chiave del "vivere in montagna": questi vengono presentati in forma di "glossario" ovvero di parole-chiave intorno alle quali costruire nuove politiche attive per l'attrattività degli spazi montani.

Le "voci" del glossario, costruite agendo sull'incrocio e l'integrazione di temi ed indicatori afferenti a processi e politiche di diversa natura, si propongono come un contributo alla discussione sulla progettualità che sarà necessario sviluppare a supporto delle strategie territoriali. L'intenzione è di dare la massima evidenza all'esigenza di adottare un "approccio territoriale" forte, che superi ed integri le politiche settoriali.

Si tratta, riguardo a quest'ultimo, di un aspetto critico, rispetto al quale l'Amministrazione regionale dovrà considerare ogni possibile modalità di assicurare un supporto efficace ai sistemi locali, opportunamente differenziato in funzione di bisogni, obiettivi e politiche, impegni reciproci.

Sarà infatti necessario dare vita a processi di "generazione di progetti" (project generation) che, operando un salto di qualità rispetto al passato, puntino non (solo) ad agire azioni per lo più di semplice "risposta" alle criticità territoriali, ma a promuovere negli attori territoriali un atteggiamento più fortemente proattivo, centrato sull'innovazione tematica, organizzativa e relazionale, in cui la creazione di lavoro, servizi e cultura e conoscenza siano sempre al centro dell'attenzione. Un processo che dovrà quindi essere adeguatamente "accompagnato" con azioni appropriate di animazione ed assistenza tecnica.

2.2.1 Metodologia di analisi

La metodologia utilizzata ha seguito un approccio non "classico", proprio dell'analisi territoriale "di stato", tentando di sviluppare una modalità più innovativa, basato su analisi trasversali ai temi, tesa a dare evidenza ai fattori di cambiamento territoriale, sia in termini di opportunità che di minacce.

1. Si è partiti dalla costruzione di un **Quadro Conoscitivo** del contesto montano, con un'analisi di natura quantitativa e cartografica inerente i principali indicatori descrittivi dell'Appennino regionale. Gli ambiti d'indagine presi come riferimento sono stati quelli della SNAI (Strategia Nazionale per le aree interne), volendo tenere una linea comune di indagine svolta anche a livello nazionale sui territori delle aree marginali: Governance; Territorio; Demografia; Agricoltura e indici settoriali; Economia; Imprese; Mercato del lavoro; Patrimonio culturale; Turismo; Digital Divide; Scuola; Strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali.
2. Il quadro conoscitivo ha portato all'identificazione di alcuni temi di particolare interesse per il territorio montano, sulla cui base sono stati poi realizzati **approfondimenti per "temi complessi"**, "incrociando" le diverse informazioni per dare evidenza alle interrelazioni tra i fenomeni. Gli approfondimenti elaborati hanno riguardato i seguenti temi: Accessibilità e mobilità; Banda larga ed interattività; Cooperativismo e partecipazione; Dinamiche demografiche; Frane e dissesto idrogeologico; Istruzione e formazione; Lavoro e reddito; Multifunzionalità del settore agro-forestale; Progettualità e risorse; Servizi alla persona; Turismi e culture. Per ciascun tema sono state inoltre individuate esperienze significative (*buone*

² Gli approfondimenti tematici sono proposti integralmente in allegato a questo documento.

pratiche) realizzate sia sul territorio regionale sia su quello nazionale, con l'intento di fornire esempi di come sono stati affrontati alcuni aspetti problematici del vivere in montagna.

3. La fase di lavoro precedentemente descritta ha visto il coinvolgimento del GdL intersettoriale della montagna, istituito con Determina n° 13915 del 21 ottobre 2015. I referenti delle diverse Direzioni regionali hanno fornito un contributo per integrare dati e contenuti del Quadro conoscitivo e degli approfondimenti tematici, fornire altresì indicazioni sulle risorse disponibili, programmate dai diversi settori regionali per i territori montani.
4. A partire dagli elementi emersi da tutte le fasi di analisi si sono individuate delle parole-chiave - il "**glossario**", oggetto del presente documento - che intendono fornire una sintesi di fenomeni specifici della montagna, delle criticità e delle opportunità, con l'obiettivo di fornire spunti utili alla discussione sulla costruzione di politiche attive per l'attrattività dei territori montani.

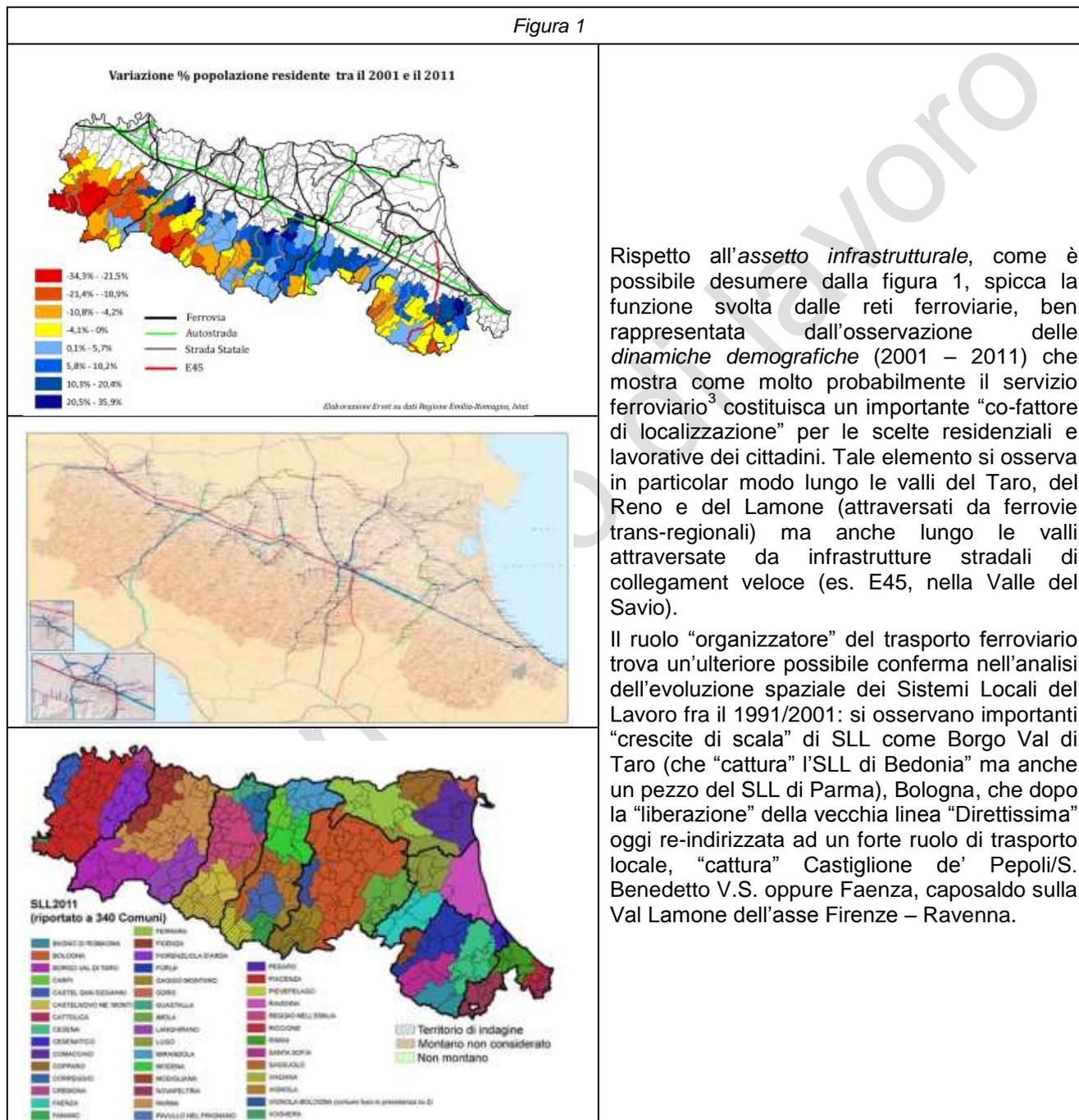
GLOSSARIO DELLA MONTAGNA

- A = Accessibilità e sistemi di mobilità
- B = Banda Larga ed interattività
- C = Cooperativismo e partecipazione
- D = Dinamiche demografiche (i «cittadini della montagna»)
- E = Ecosistemi, Servizi Ecosistemici, Beni pubblici
- F = Frane e dissesto idrogeologico
- G = Governance territoriale e gerarchie urbane
- I = Istruzione e formazione
- L = Lavoro e reddito
- M = Multifunzionalità
- P = Progettazione innovativa
- S = Servizi alla persona
- T = Turismi e culture
- U = I siti Unesco

2.3 Il Glossario della montagna

A = Accessibilità e sistemi di mobilità

“Accessibilità” per i cittadini delle aree montane regionali è la possibilità di accedere alla propria sede di studio o lavoro ovvero ai servizi forniti dalla PA entro tempi ragionevoli e possibilmente utilizzando il Trasporto Pubblico Locale anche in forma intermodale.

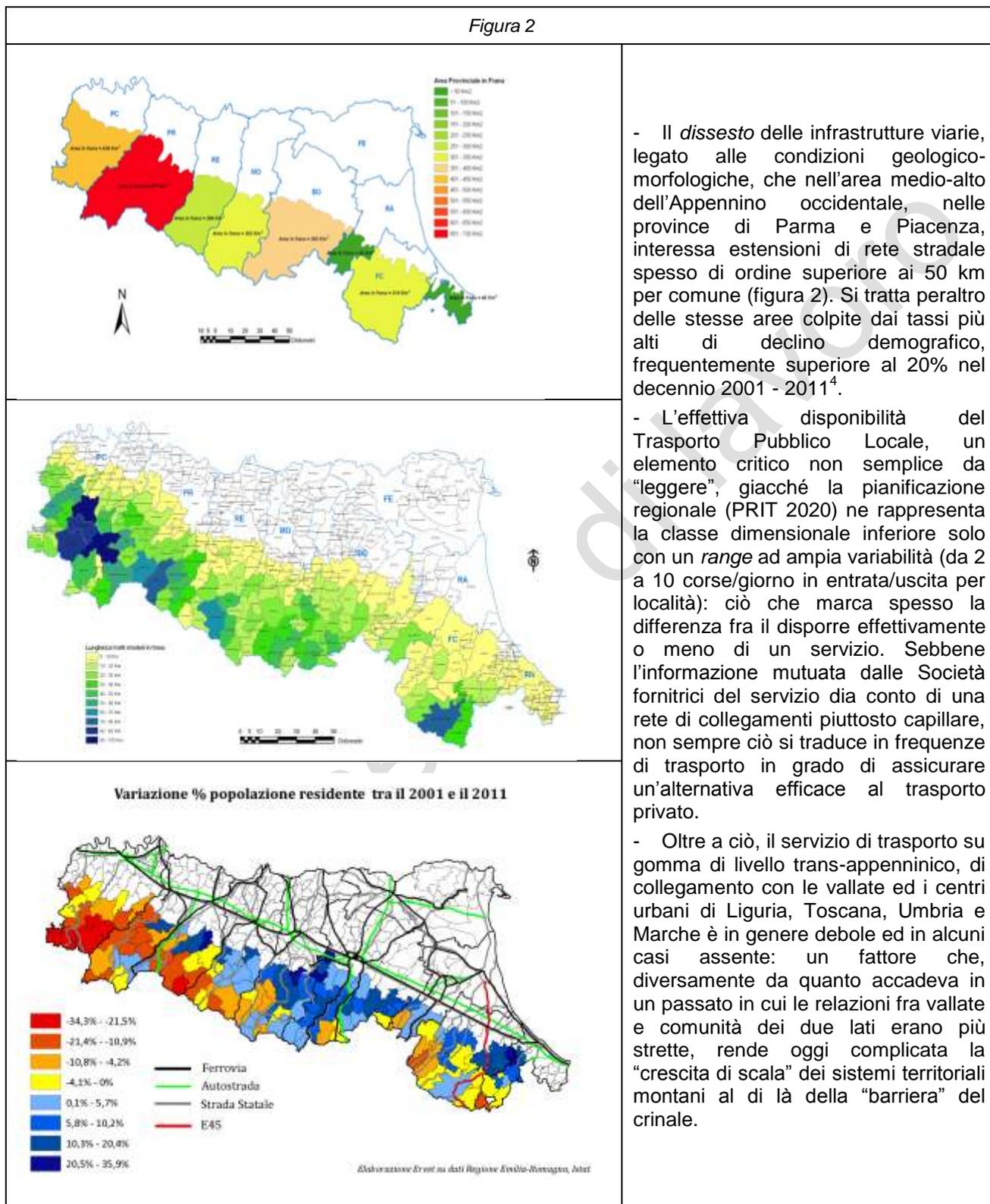


Al di fuori dei grandi assi citati in figura 1, pur in presenza di una rete stradale piuttosto articolata e di servizi di trasporto su gomma diffusi su tutto il territorio, sussistono alcuni aspetti che

³ E più in generale la disponibilità di reti e servizi di trasporto per e dai centri urbani maggiori.

rappresentano una “minaccia” per l’accessibilità dei sistemi locali collocati nelle zone montane più interne, che tentiamo di “leggere” sinotticamente in figura 2.

Figura 2



- Il *dissesto* delle infrastrutture viarie, legato alle condizioni geologico-morfologiche, che nell’area medio-alto dell’Appennino occidentale, nelle province di Parma e Piacenza, interessa estensioni di rete stradale spesso di ordine superiore ai 50 km per comune (figura 2). Si tratta peraltro delle stesse aree colpite dai tassi più alti di declino demografico, frequentemente superiore al 20% nel decennio 2001 - 2011⁴.

- L’effettiva disponibilità del Trasporto Pubblico Locale, un elemento critico non semplice da “leggere”, giacché la pianificazione regionale (PRIT 2020) ne rappresenta la classe dimensionale inferiore solo con un *range* ad ampia variabilità (da 2 a 10 corse/giorno in entrata/uscita per località): ciò che marca spesso la differenza fra il disporre effettivamente o meno di un servizio. Sebbene l’informazione mutuata dalle Società fornitrici del servizio dia conto di una rete di collegamenti piuttosto capillare, non sempre ciò si traduce in frequenze di trasporto in grado di assicurare un’alternativa efficace al trasporto privato.

- Oltre a ciò, il servizio di trasporto su gomma di livello trans-appenninico, di collegamento con le vallate ed i centri urbani di Liguria, Toscana, Umbria e Marche è in genere debole ed in alcuni casi assente: un fattore che, diversamente da quanto accadeva in un passato in cui le relazioni fra vallate e comunità dei due lati erano più strette, rende oggi complicata la “crescita di scala” dei sistemi territoriali montani al di là della “barriera” del crinale.

⁴ Il PRIT 2020 rivolge particolare attenzione alle condizioni di sicurezza della rete in relazione all’assetto dei versanti e più in generale all’assetto idraulico del territorio. “*Riguardo alle interferenze tra la rete stradale regionale (Grande Rete e Rete di Base) e i depositi di frana, emerge che ad oggi il 21% di rete stradale regionale presente nei territori dei comuni montani e parzialmente montani ricade all’interno di depositi di frana attiva e quiescente*”. La garanzia della sicurezza delle infrastrutture e dell’accessibilità in tali aree è affidata agli Enti Locali, chiamati a definire “*misure di prevenzione del rischio per le nuove infrastrutture da realizzare*” ovvero “*criteri di priorità di intervento per misure di manutenzione e il monitoraggio per le infrastrutture esistenti*”.

Sotto un profilo più operativo, va ricordato che la pianificazione richiede agli Enti Locali “*misure di prevenzione*”: tuttavia, considerata l’estensione dei fenomeni di dissesto ed a parte la dimensione finanziaria (per i Comuni quasi sempre critica), questo appare molto più un invito alla “*riparazione del danno*” più che un effettivo approccio preventivo, che non può non basarsi su una politica attiva regionale volta a promuovere una manutenzione continua ed estensiva del territorio montano, intesa come un vero e proprio “*investimento in sicurezza territoriale*”.

A tale riguardo è necessario sottolineare la grande difficoltà di svolgere un lavoro organico di manutenzione e prevenzione, in un contesto caratterizzato dalla scarsità di risorse finanziarie, specie per quanto riguarda la manutenzione della viabilità “*trasferita*” alle Amministrazioni Provinciali (i trasferimenti dallo Stato alla Regione sono praticamente azzerati a partire dal 2010) che per quella di competenza comunale. Si consideri a tale riguardo che tale situazione si determina in un contesto meteo-climatico mutato, in cui la maggiore frequenza di eventi classificati come “*estremi*” determina oramai molto frequentemente situazioni molto critiche nella stabilità dei versanti e nella rete viabile in area montana.

Nella difficile geografia del territorio montano, è evidente che l’accessibilità fisica del territorio può essere innalzata solo puntando su sistemi più efficienti di integrazione modale e di co-modalità⁵, sia per i passeggeri che per le merci, in coerenza con l’approccio del PRIT che suggerisce come il promuovere la diversione modale dal trasporto individuale/privato verso quello collettivo implichi “*attuare uno sviluppo significativo dei servizi di trasporto pubblico, ma anche razionalizzare e integrare i sistemi, coordinare gli orari, unificare i titoli di viaggio, potenziare l’informazione per i passeggeri, promuovere servizi e nodi di scambio per l’intermodalità*”.

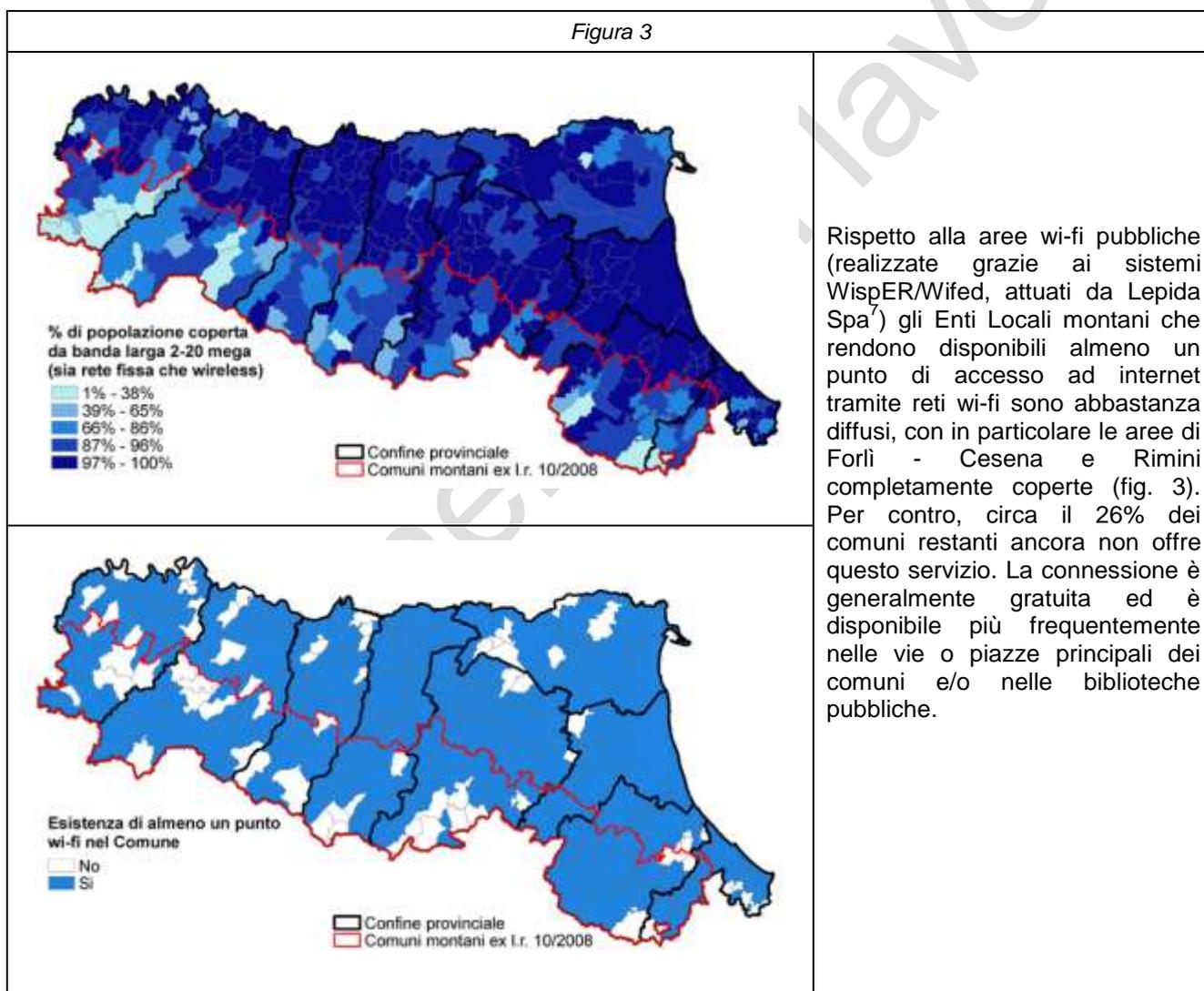
⁵ *Co-modalità* è una nozione introdotta dalla Commissione Europea per ottimizzare nel sistema dei trasporti l'utilizzo di tutte le modalità.

B = Banda Larga ed interattività

L'accesso ai servizi, a informazioni e conoscenza, alla comunicazione mediante reti digitali efficienti è una pre-condizione di tutti i cittadini della "società dell'informazione". Oggi la montagna vede l'esistenza di infrastrutture di comunicazione a banda larga, di una rete di servizi tecnologici in continuo sviluppo anche nelle Pubbliche Amministrazioni e sta andando progressivamente verso il miglioramento dell'accesso alle tecnologie (connettività) e nelle competenze di uso delle stesse.

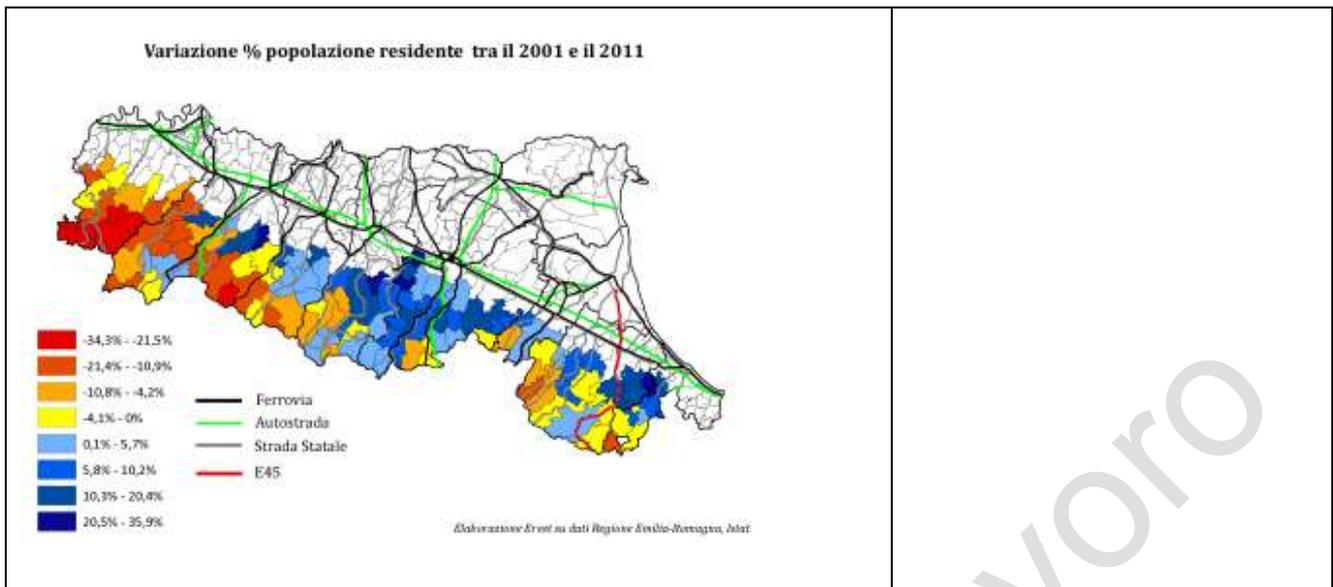
Per quanto riguarda l'*infrastruttura digitale*, se a livello regionale la popolazione che può accedere ai servizi internet mediante banda larga (2 - 20 MB, sia a rete fissa che wireless⁶) arriva fino al 100%, per i comuni dell'Appennino questa media percentuale si abbassa a 79%. In generale, i territori dove l'accesso alla rete è più diffuso sono quelli di Forlì - Cesena e Bologna, mentre esistono ancora porzioni di territorio con accesso alla rete piuttosto bassa, soprattutto a Piacenza e Parma (figura 3): una situazione che si riflette anche sull'accesso al mercato di diverse attività economiche, a partire da quelle legate al turismo.

Figura 3

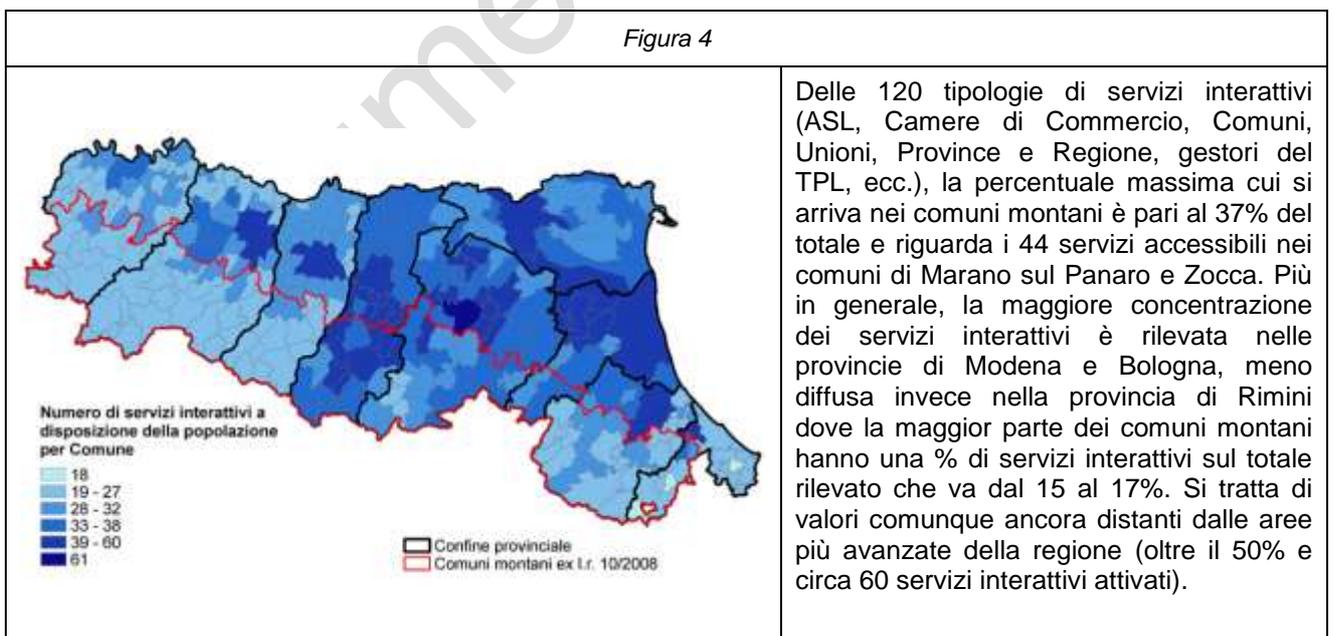


⁶ Non vi sono comuni montani coperti da banda larga fino a 30 MB.

⁷ WispER è un punto di accesso gratuito ad Internet fornito da Lepida SpA secondo le linee identificate dal Progetto WiFed del Piano Telematico della Regione Emilia - Romagna



L'Agenda Digitale - una delle sette iniziative faro di Europa 2020 – costituisce un tema della massima rilevanza per una politica per l'attrattività dei territori montani, posto il suo ruolo insostituibile nel favorire innovazione e crescita economica. Per quanto attiene l'Emilia-Romagna, lo strumento-chiave in tal senso è stato il Piano telematico (PiTER), volto a coordinare in una strategia unitaria i progetti tecnologici dell'intera regione e ad orientare l'attenzione e le risorse disponibili. Attualmente la Regione sta lavorando alla nuova Agenda Digitale dell'Emilia-Romagna 2015 - 2019 attraverso un percorso di definizione noto come *Costituente Digitale*, che prevede la consultazione ed il confronto con i principali stakeholder. Completamento della *rete digitale* ed implementazione dei servizi della "amministrazione digitale" sono i pilastri della politica di contrasto all'isolamento delle popolazioni e di complessivo miglioramento della qualità della vita delle comunità locali. E' della massima rilevanza focalizzare il quadro relativo alla "interattività" ovvero la possibilità per cittadini ed imprese di fruire di servizi effettivamente accessibili online⁸ (figura 4).



⁸ Per "servizio interattivo" s'intende un servizio per il quale esiste almeno la possibilità di avviare il procedimento con modalità on-line – piattaforme web/internet, mail semplici, PEC.

Un secondo aspetto di rilievo è legato all'indice di "Social PA", dato dalla presenza di almeno un profilo Facebook, almeno un profilo Twitter, dalla presenza di un canale YouTube con più contenuti e dall'esistenza di altri strumenti di "social networking". In generale, in montagna questo indicatore ha un andamento piuttosto carente: circa la metà dei comuni montani non ha neanche un profilo sui social network. Fanno invece eccezione i tre comuni montani della provincia di Ravenna (Brisighella, Casola Valsenio e Riolo Terme) e Langhirano nella Provincia di Parma.

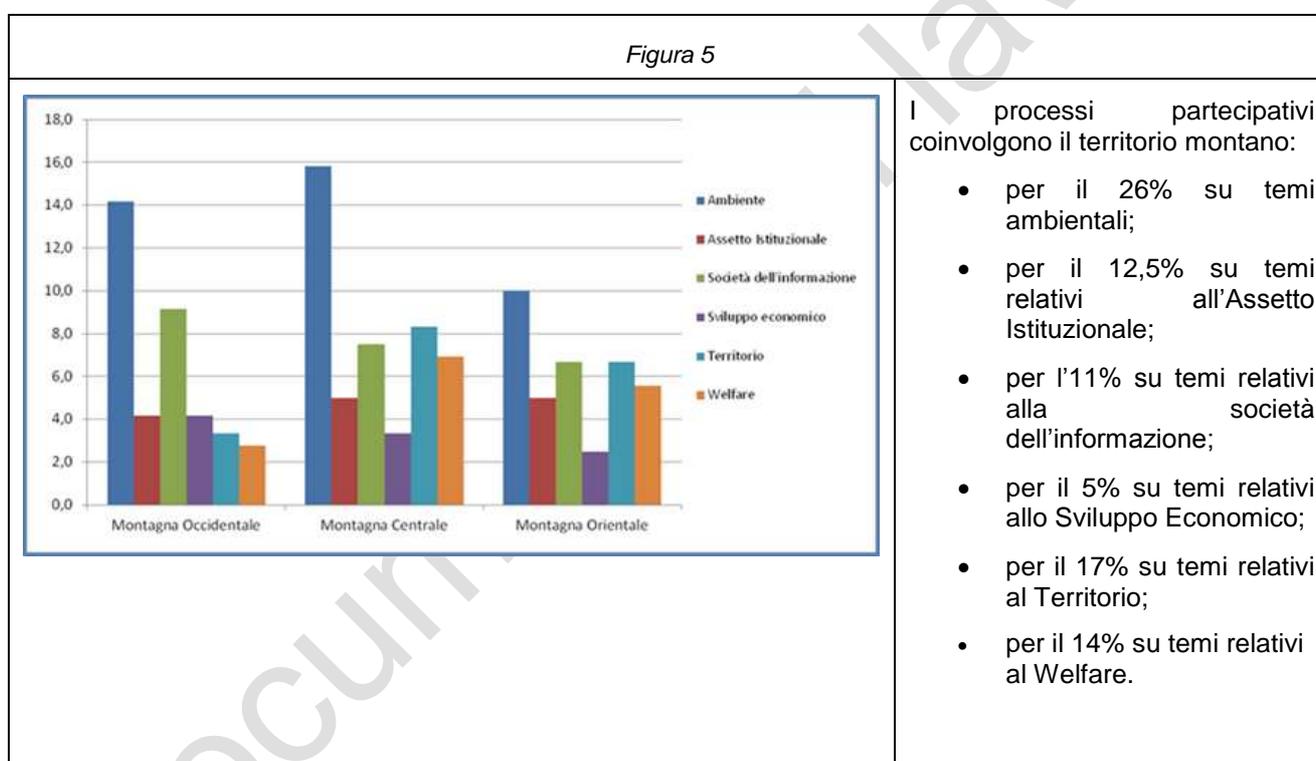
Documento di lavoro

C = Cooperativismo e partecipazione

La partecipazione attiva dei cittadini può concretizzarsi in esperienze spontanee che nascono dai bisogni delle popolazioni locali e assumono caratteri d’iniziativa auto-organizzate, riconosciute e sostenute successivamente dall’istituzione; oppure in esperienze istituzionalizzate, se nascono dall’esigenza dell’istituzione di cooperare con i cittadini assumendo caratteri di esperienze standardizzate, formalizzate e in qualche caso previste da normativa.

La robusta “tradizione” emiliano-romagnola di attività basate sulla *partecipazione dei cittadini* è sostenuta dalla L.R. 3/2010, secondo cui “*per processo partecipativo s’intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma (...) mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte (...)*”.

L’istituzione dell’Osservatorio Regionale della Partecipazione⁹ ha permesso di delineare progressivamente un quadro d’insieme dei processi che coinvolgono i territori dell’Appennino e identificarne le tematiche prevalenti (figura 5).



E’ poi importante rimarcare come, nel caso di comunità più periferiche come quelle della montagna regionale, la relativa minore disponibilità di *servizi alla persona* può generare esperienze di reti - formali e non formali - volte a rispondere ai bisogni dei cittadini con nuove forme di solidarietà e coesione sociale.

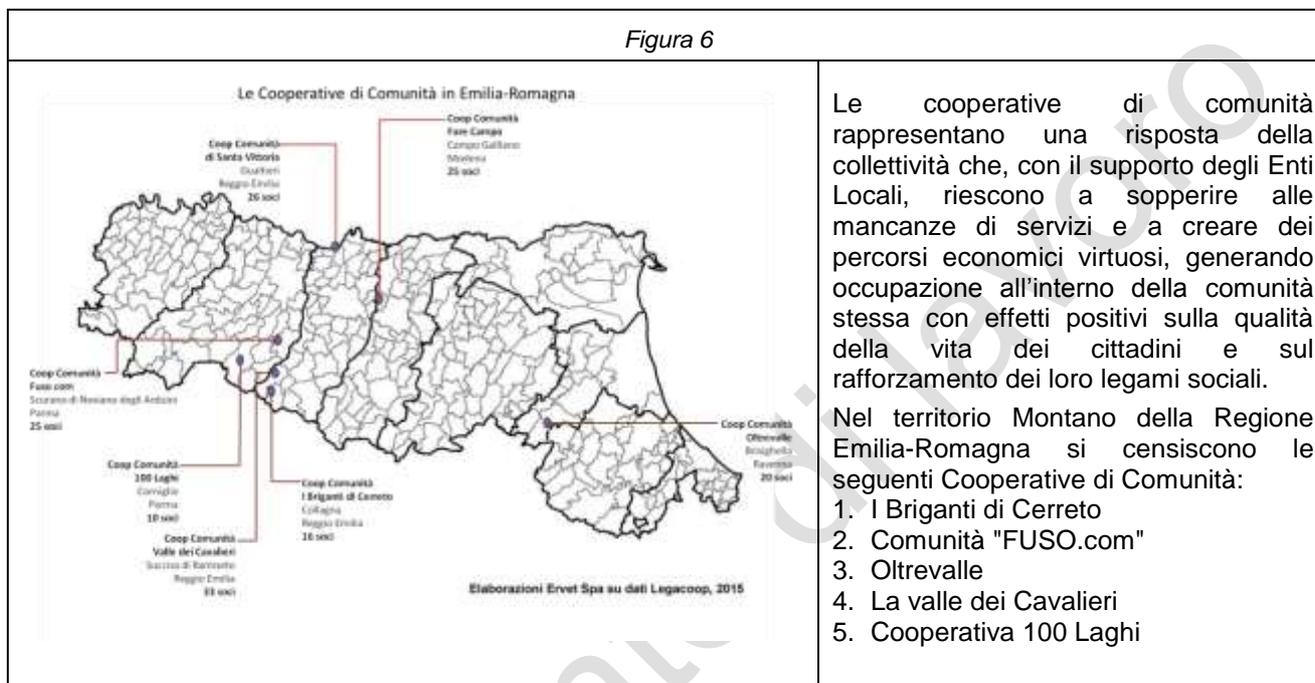
Pur se con intensità differenziate, nelle diverse aree montane la crescente diffusione di processi partecipativi volti a definire contributi e soluzioni a diversi problemi, di cooperative di comunità, istituzioni no-profit operanti a supporto di giovani, famiglie e anziani, di servizi socio-sanitari ma anche culturali e sportivi, testimoniano dell’accumulo significativo di capitale sociale comunitario.

Analizzando i numerosi processi partecipativi attivi nella montagna regionale, osserviamo altresì la rilevanza fra gli altri di temi quali la generazione di lavoro, la cultura e tempo libero, l’educazione alla cittadinanza e la gestione dei conflitti sociali, l’inclusione dei giovani e i servizi sociali e

⁹ Osservatorio della Partecipazione Ervet S.p.A. Regione Emilia-Romagna <http://osservatoriopartecipazioneer.ervet.it>

sanitari. Molto concentrata nella media-bassa montagna modenese e bolognese e ravennate, la partecipazione dei cittadini alla gestione di temi e problemi comunitari è tuttavia piuttosto diffusa anche nella montagna occidentale, in particolar modo nel piacentino.

Spostando l'attenzione sulle iniziative esplicitamente orientate allo sviluppo territoriale, un'esperienza di particolare interesse, che "racconta" anche la crescita di scala delle esperienze partecipative, è legata alla formazione di *cooperative di comunità* esplicitamente orientate alla crescita della comunità territoriale ed alla creazione di lavoro. La loro diffusione sul territorio montano regionale è rappresentata in figura 6.



Le Cooperative di Comunità - che hanno l'obiettivo esplicito di produrre vantaggi per la comunità alla quale i soci appartengono o eleggono come propria - rispondono alla necessità di dare risposte a nuove esigenze sociali, al desiderio di rivitalizzare lo spirito comunitario, la voglia di valorizzare un territorio, all'esigenza di creare lavoro per chi intende restare nel territorio d'origine.

D = Dinamiche demografiche – i “cittadini della montagna”

Utilizzando i dati dell'ultimo censimento, si è tentato di tracciare un primo profilo dei “*cittadini della montagna*” dell'Emilia-Romagna. In termini quantitativi, in montagna vivono 465.917 persone, circa il 12% del totale della popolazione regionale: di questi, la popolazione attiva rappresenta circa il 60% mentre oltre il 27% ha più di 65 anni (contro il 25,97% della media regionale). Tuttavia, quando se ne osservi l'effettiva distribuzione, si desume che - demograficamente - le “montagne” sono piuttosto differenziate.

Innanzitutto, come si osserva anche in figura 7, vi sono territori che crescono ed altri che al contrario fra il 2001 ed il 2011 diminuiscono, in alcuni casi in misura drammatica: è il caso delle montagne piacentina, parmense e - parzialmente – reggiana, che fanno registrare variazioni anche molto negative; diversa è invece ad esempio la situazione della montagna centrale e orientale, nella quale la popolazione aumenta, a volte in misura molto significativa, mostrando un'inversione di tendenza rispetto al lungo ciclo “storico” dello spopolamento.

Tutto ciò trova conferma nell'andamento degli indici legati alla struttura demografica: osserviamo infatti che la popolazione giovane (età 0 - 16 anni) si concentra in particolare nella montagna centrale (modenese-bolognese) ed in quella orientale (forlivese, ravennate e riminese) mentre al contrario gli indici di vecchiaia più elevati si registrano nelle province occidentali, in particolare nell'alto piacentino e parmense, in corrispondenza dei sistemi locali caratterizzati da un contesto geomorfologico più problematico e da condizioni di accessibilità minore.

E tuttavia l'aspetto più rilevante dei processi di cambiamento demografico nelle aree montane è legato ai cittadini di origine straniera: sono 46.303, costituiscono oggi circa il 10% della popolazione montana regionale (465.917 abitanti) e – soprattutto – nel periodo 2001 – 2011 sono aumentati del 154%, con le più disparate provenienze: Marocco, Romania, Albania, Ucraina, Moldova, India, Macedonia, Tunisia, Polonia e Senegal.

Analizzare comparativamente la composizione per gruppi di età, fornisce indicazioni molto significative: in media, in Italia la popolazione giovane (0 – 16 anni) non supera il 13 - 14 % e l'Emilia-Romagna (con il 14,23% si colloca leggermente al di sopra della media mentre gli anziani sono più di ¼ del totale. La componente straniera è invece considerevolmente più giovane: le classi di età 0 - 16 anni e 17 - 34 anni nell'insieme raggiungono il 55%, contro poco meno del 30% della componente italiana, mentre gli over 65 si collocano intorno al 3%: si tratta di una componente inevitabilmente destinata a crescere in modo significativo già nell'arco di una - due generazioni. Le province dove il numero di stranieri è più elevato sono Bologna, Parma, Forlì-Cesena e Modena e la popolazione straniera femminile è superiore rispetto ai maschi, essendo la componente che ha fatto registrare l'incremento maggiore (per il probabile effetto dei ricongiungimenti familiari).

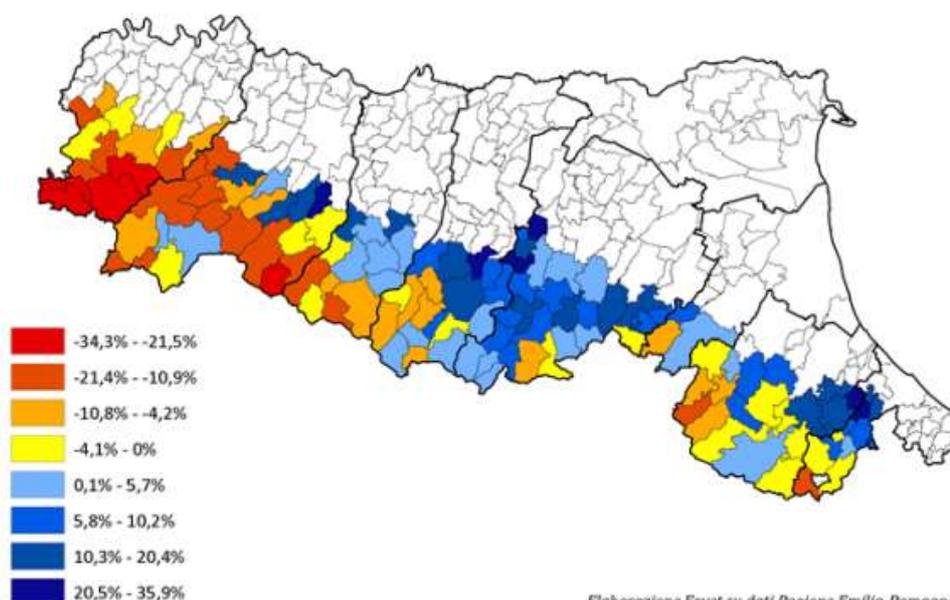
Riguardo al grado di istruzione invece, il 91,4% dei residenti dell'appennino possiede almeno un titolo di studio: il 30,5%, ha conseguito la licenza di scuola media inferiore o di avviamento professionale e il 29,5% ha conseguito diploma di scuola secondaria superiore, mentre il 23,5% ha conseguito la licenza elementare.

La percentuale dei laureati in montagna è inferiore rispetto alla media regionale – il 7,5% della popolazione montana possiede un titolo universitario, a fronte dell'11,7% a livello regionale - mentre è più alta la percentuale di residenti in montagna con licenza di scuola elementare (23,5% dei residenti in montagna, contro il 20,7% dei residenti in regione) e con licenza media inferiore (il 30,5% della popolazione residente, contro il 28% circa della popolazione dell'intera regione).

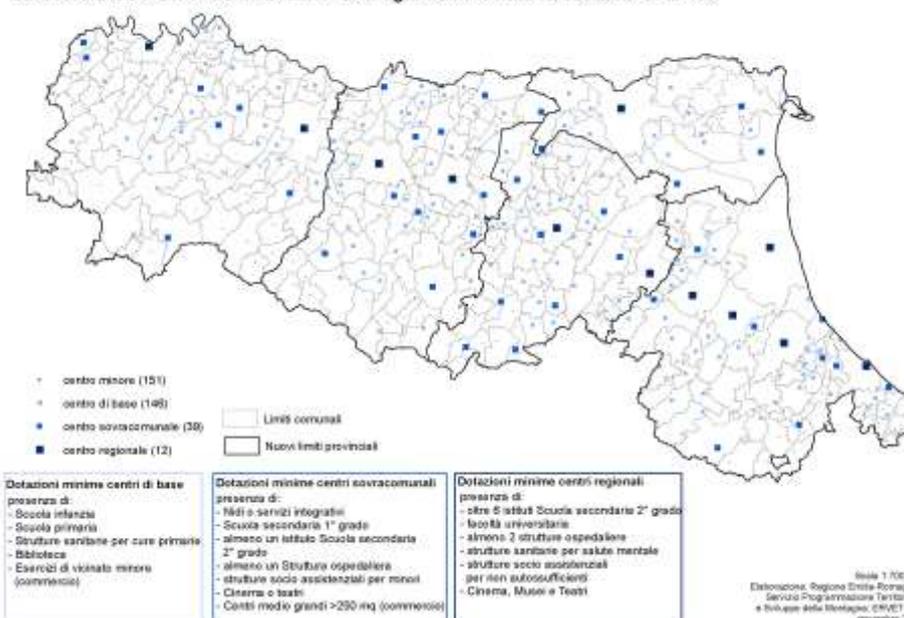
Questi dati, nel loro insieme, mostrano di per sé la portata della “sfida” posta alla società regionale – ed alla montagna in particolare – dalla necessità di adattarsi al cambiamento demografico, innanzitutto in termini di differenziazione delle politiche per i servizi, specialmente nei campi della salute, dell'istruzione e del lavoro. Ma ugualmente danno anche la misura dell'opportunità che – già oggi ma soprattutto sul medio-lungo termine – si va profilando per “ringiovanire” la montagna, accrescerne il presidio, valorizzare le sue risorse.

Figura 7

Variazione % popolazione residente tra il 2001 e il 2011



Gerarchie urbane dei comuni dell'Emilia-Romagna sulla base delle dotazioni di servizi



La lettura incrociata del dato demografico con la suddivisione dei comuni secondo l'offerta dei servizi alla persona ha prodotto la costruzione di un'ipotesi di *gerarchia urbana*¹⁰. In particolare, la figura evidenzia che i 465.917 abitanti totali residenti (al 2014) nei 123 comuni della montagna regionale, sono così ripartiti: il 31% nei 69 centri minori, il 50,2% nei 48 centri di base e il 18,7% negli 11 centri sovra-comunali.

Ragionando in termini di scenari evolutivi relativi alle Aree Interne dell'Emilia-Romagna (di cui le montagna costituisce una quota ben più che sostanziale), ci vengono in soccorso i lavori realizzati dalla Regione Emilia – Romagna nell'ambito del progetto SEE *"Making Migrations Work for Development"*¹¹, che ci forniscono alcuni interessanti spunti di riflessione:

¹⁰ Si veda il lemma corrispondente, alla lettera "G".

¹¹ <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/temi/mrwd-migrazioni-per-lo-sviluppo>

- innanzitutto, la crescita demografica futura sarà dovuta interamente al saldo migratorio, che in tutte le province con territorio montano bilancia e/o inverte l'andamento negativo del saldo naturale. A livello generale, si consideri che se non ci fosse la capacità di attrarre popolazione da fuori regione (da altre regioni italiane o dall'estero), la popolazione complessiva diminuirebbe di oltre 10.000 persone all'anno;

- vi è un contributo determinante dell'immigrazione per la mitigazione di due fenomeni particolarmente preoccupanti per la regione e i singoli territori: il progressivo invecchiamento della popolazione e la contrazione della popolazione in età da lavoro, dovuto alla riduzione delle nascite che ha caratterizzato gli ultimi decenni. In tal senso:

* l'aumento della quota di popolazione anziana e molto anziana, se non bilanciato dall'arrivo di immigrati stranieri, ci porterebbe probabilmente a "leggere", nel periodo 2003 – 2020 - un aumento del tasso di dipendenza¹² degli anziani aumenterebbe di quasi dieci punti percentuali;

* la componente più giovane delle forze di lavoro (15 - 39 anni) mostra negli ultimi dieci anni in tutte le province una contrazione della componente italiana, da un minimo del 10% a Rimini a un massimo del 25% a Ferrara mentre una dinamica simile o ancora più accentuata è prevista anche per i prossimi anni.

Tali riflessioni consentono di certamente enfatizzare l'esigenza strategica di una politica generale per l'attrattività dei territori montani della regione, anche in ragione del fatto che le città oggi non paiono (ancora) in grado di invertire efficacemente le tendenze negative legate alla crisi strutturale degli ultimi anni.

¹² L'indice di dipendenza o tasso di dipendenza è un indicatore statistico dinamico usato nella statistica demografica che serve a misurare il rapporto tra individui dipendenti e indipendenti in una popolazione. Si calcola facendo il rapporto tra le persone considerate in età "non più attiva" e quelle considerate in "età attiva": nello specifico, si tratta del rapporto tra persone con meno di 14 e più di 65 anni e quella di età compresa tra i 14 e i 64 anni.

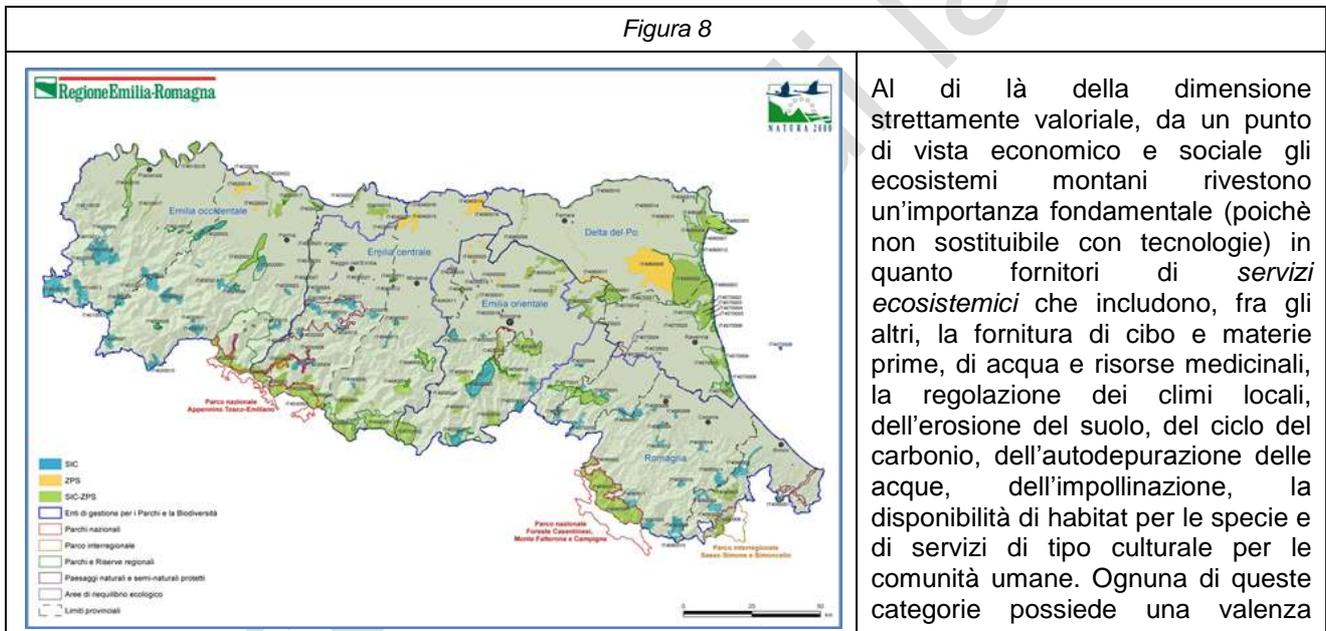
E = Ecosistemi, Servizi Ecosistemici, Beni pubblici

Gli ecosistemi della montagna regionale sono fortemente diversificati, in funzione delle caratteristiche morfologiche, vegetazionali, sociali, di gestione dei paesaggi agrari e forestali ed è sempre importante ricordare che, al di là dell'aggettivo "naturali" che spesso li accompagna, si tratta di ecosistemi dalla fortissima impronta antropica, legata ad oltre tre millenni di forme di gestione più o meno evolute.

Si tratta di gestioni che trovano oggi espressione da un lato nelle diverse forme di tutela associate al sistema dei Parchi e delle Riserve, dall'altro nelle modalità di gestione dei paesaggi agrari, degli habitat e dei geositi, associate all'implementazione della Rete Ecologica Europea Natura 2000 (fig. 8): entrambe forme volte ad assicurare protezione e sviluppo della biodiversità (inclusa la "agro-biodiversità") e ad assicurare la sostenibilità ecologica della presenza dell'uomo.

Questo mosaico territoriale – paesaggistico è da sempre produttore di *servizi* per le comunità appenniniche che in esso e di esso vivono: acqua, cibo, biodiversità, risorse energetiche, materiali da costruzione ma anche sicurezza ed efficienza territoriale delle aree di pianura (in particolare dei sistemi insediativi ed infrastrutturali) o la maggiore resilienza del territorio rispetto agli effetti del cambiamento climatico, costituiscono altrettante risorse, spesso nemmeno quantificate e per ciò stesso non valorizzate, su cui si regge il sistema territoriale regionale.

Figura 8



I "Servizi Ecosistemici"		ERVET
 Fornitura di cibo	 Regolazione dell'erosione	
 Fornitura materie prime	 Autodepurazione acque	 Servizi culturali: turismo
 Fornitura di acqua	 Impollinazione	 Servizi culturali: apprezzamento bellezze
 Fornitura Risorse medicinali.	 Controllo biologico specie	e "last but not least"...
 Regolazione clima locale	 Habitat per le specie	
 "Sequestro" del carbonio	 Diversità genetica	Servizi culturali: spiritualità
 Regolazione estremi meteo	 Servizi culturali: svago	

ERVET S.p.A. Fonte: TEEB, 2010, modified

specifici di tipo sociale ed economico, ciò che le rende in toto assimilabili a *beni pubblici*, alla cui tutela e valorizzazione in beneficio dell'intera comunità regionale contribuiscono differenti politiche pubbliche, che vanno dalla difesa territoriale e gestione del dissesto alla mitigazione/adattamento ai cambiamenti climatici, dalla diversificazione e multifunzionalità delle imprese agricole alla promozione delle produzioni tipiche e di qualità, dallo sviluppo del turismo montano all'accessibilità.

Tali "servizi", da sempre noti alle comunità della montagna (forse con l'eccezione di alcuni servizi di tipo turistico-culturale, "scoperti" solo in epoca moderna), vengono oggi definiti "*servizi ecosistemici*"¹³ e la loro gestione può rappresentare altrettanti "spazi" potenziali di creazione di occupazione e quindi di reddito.

Si tratta di ambiti tematici ad oggi ancora poco esplorati e valorizzati, in assenza di una strategia organica che renda esplicito il fatto che *la manutenzione del territorio non costituisce un costo bensì un investimento*, che in generale è in grado di generare ritorni di tipo economico (costi evitati di riparazione; permanenza/sviluppo di imprese sul territorio e generazione di reddito, costi evitati di indennità di disoccupazione, ecc.).

Ad esempio, tenuto conto degli effetti spesso catastrofici dell'abbandono della montagna, che si producono anche a distanze considerevoli dalla montagna stessa e considerato che – nell'approccio dominante – la "riparazione del danno" (dalle cosiddette "calamità" o "eventi estremi") costituisce attività generatrice di PIL, sussiste l'opportunità di riconfigurare la politica di gestione territoriale (finalizzata *anche* alla difesa idrogeologica), come una *politica attiva*, basata su investimenti da cui ci si attende ritorni positivi molteplici.

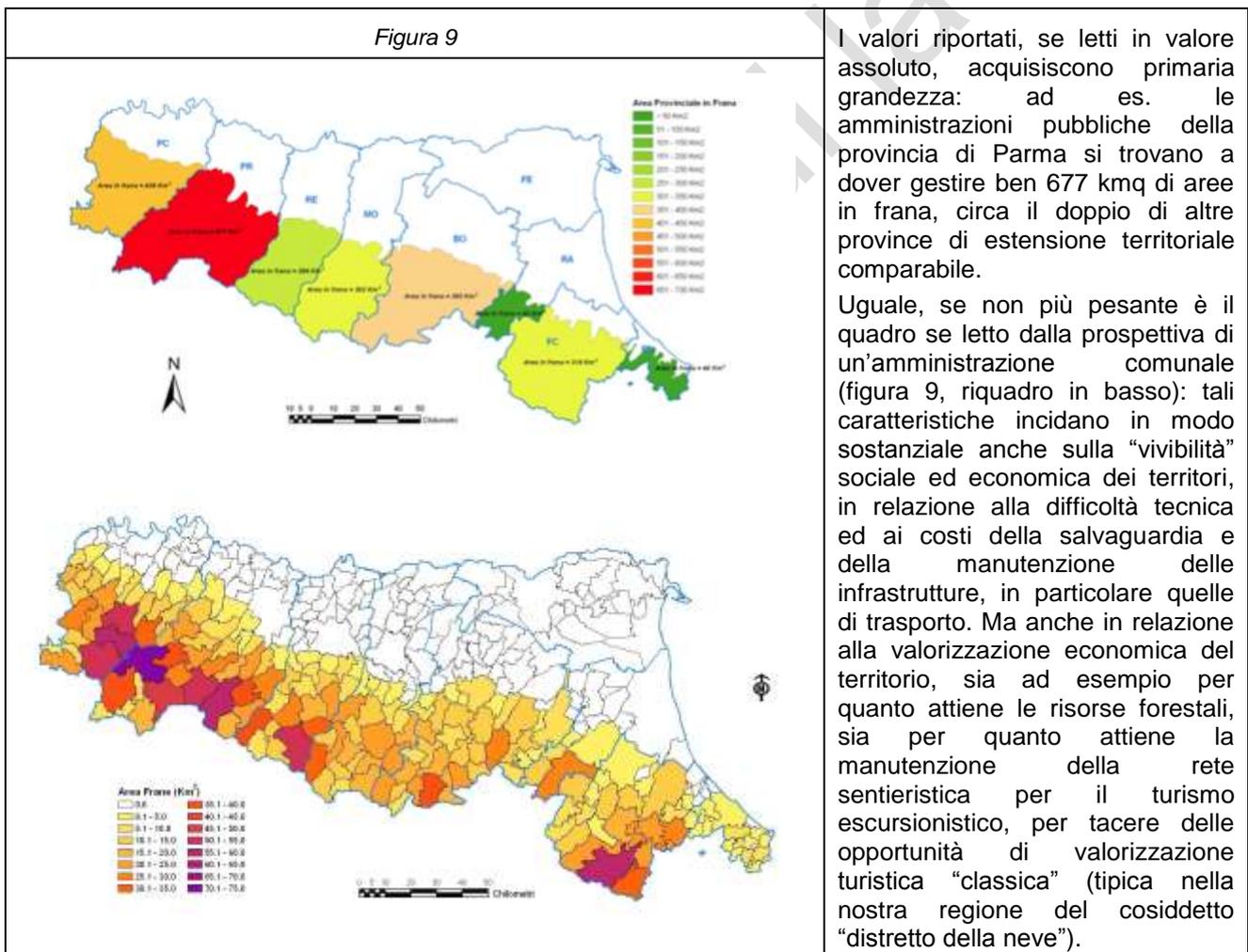
¹³ Servizi Ecosistemici: si tratta della più interessante innovazione concettuale in materia di gestione della relazione economia – ecologia e corrispondono ai benefici multipli forniti dagli ecosistemi alle comunità umane ("Millennium Ecosystem Assessment", Nazioni Unite, 2005). Includono, fra gli altri, la fornitura di cibo e materie prime, di acqua e risorse medicinali, la regolazione dei climi locali, dell'erosione del suolo, del ciclo del carbonio, dell'autodepurazione delle acque, dell'impollinazione, la fornitura di habitat per le specie e di servizi di tipo culturale per le comunità umane.

F = Frane e dissesto idrogeologico

Pur se si tratta di cifra da prendere con la dovuta cautela (le “frane” costituiscono un insieme piuttosto differenziato, per natura, origine e dimensione, di fenomeni morfologici), secondo l'Inventario dei fenomeni franosi in Italia, il numero di frane presenti in Emilia-Romagna è pari a circa 80.000, ciò che ne fa una delle regioni più “dissestate” del Paese.

Nell'Appennino occidentale, caratterizzato da dinamiche demografiche anche fortemente negative (con l'eccezione dell'area di Borgo Val di Taro, non a caso ben collegata via ferrovia), ciò si riflette anche nella debolezza della maglia urbana (con la presenza di pochissimi centri di rango sovra-comunale, come già osservato in figura 7). Si tratta di dinamiche che appaiono in deciso contrasto con altre aree collinari e montane della regione, dove si registrano situazioni più in equilibrio ovvero in moltissimi casi sensibili tendenze alla crescita.

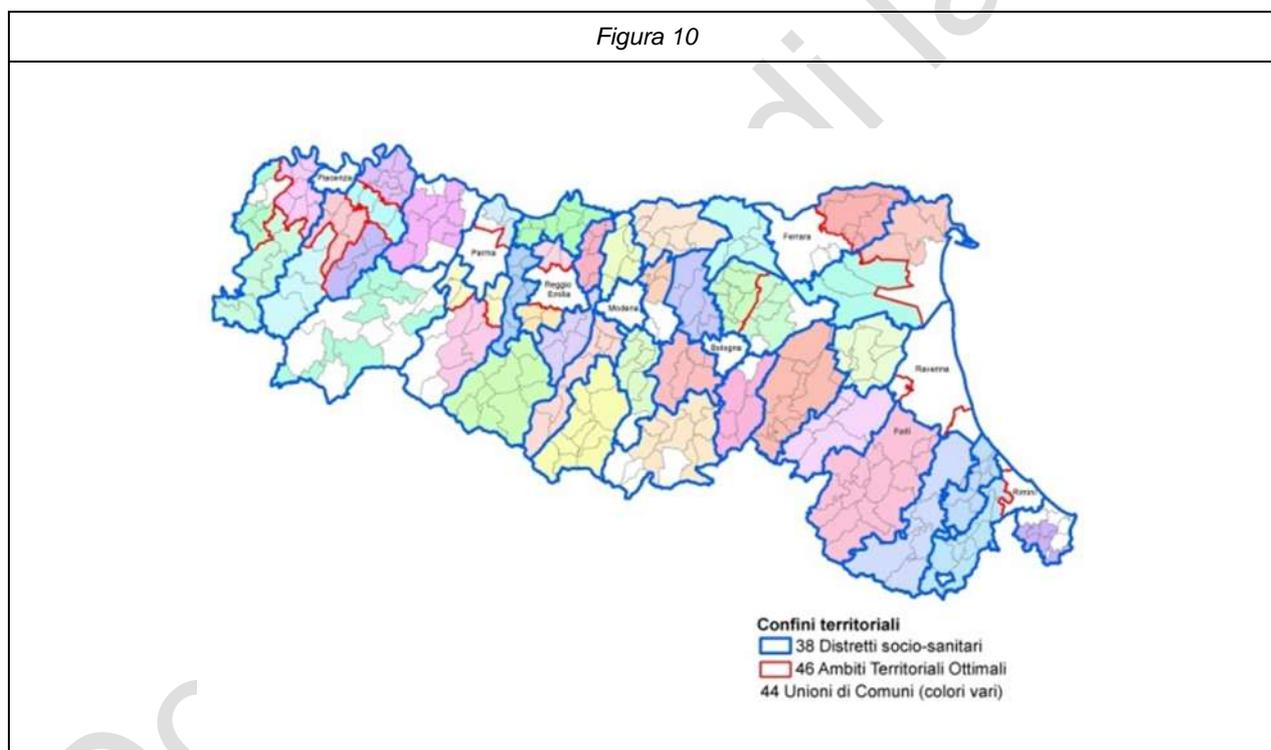
Analizzando la distribuzione delle superfici in frana - più rilevanti del numero in sé - se ne desume (fig. 9) come alle province centro-occidentali (in particolare Piacenza, Parma, Modena) corrispondano superfici “in dissesto” molto estese (da ¼ a 1/3 del territorio), mentre nelle province centro-orientali (dal Bolognese fino più o meno alla valle del Savio) i fenomeni – pur presenti – mostrano estensioni più contenute (fra 1/5 ed 1/6 del territorio).



Accanto ai tradizionali piani di intervento per la difesa idrogeologica e per la “riparazione del danno”, un contrasto efficace al dissesto appare oggi legato allo sviluppo di politiche per la prevenzione fondate sulla *multifunzionalità* dell'azienda agricola e la valorizzazione dei *servizi ecosistemici*, recuperando quella dimensione di responsabilità e di lavoro collettivi nella gestione territoriale che ha caratterizzato le comunità del passato.

G = Governance territoriale e gerarchie urbane

La governance territoriale si può definire come il coordinamento di azioni e interventi di diverse organizzazioni pubbliche, e anche private, capaci di mobilitare risorse e attori per la gestione e il governo del territorio. La Regione Emilia-Romagna con l'obiettivo di incrementare i livelli di efficienza di efficacia di governo del territorio ha promosso e incentivato negli ultimi anni un processo di riordino territoriale, avviato con la L.R. 21/2012¹⁴ e portato avanti con la L.R. 13/2015¹⁵, con lo scopo di valorizzare le forme associative tra i Comuni, cioè le Unioni e Comunità Montane, sostenendoli anche finanziariamente¹⁶ affinché raggiungano scale dimensionali ed organizzative che consentano di gestire al meglio il territorio e di erogare servizi efficaci e di qualità, contenendo anche i costi. A tal fine, è con il Programma di Riordino Territoriale (PRT) che la Regione, con cadenza triennale, definisce i criteri e gli obiettivi per il sostegno e l'incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi in capo ai Comuni. Il riparto tra tutte le Unioni aventi i requisiti per l'accesso, avviene in base a estensione territoriale, numero dei comuni e popolazione residente complessiva. Le Unioni Montane che raggruppano i comuni montani dell'Emilia-Romagna¹⁷ sono 23 mentre undici comuni non appartengono oggi a nessuna Unione. La figura 10 mette a confronto quanto effettivamente realizzato ad oggi (settembre 2015) dalla Regione, con gli Ambiti Territoriali Ottimali¹⁸ ed i Distretti socio-sanitari, assunti a riferimento orientativo per la configurazione delle Unioni.



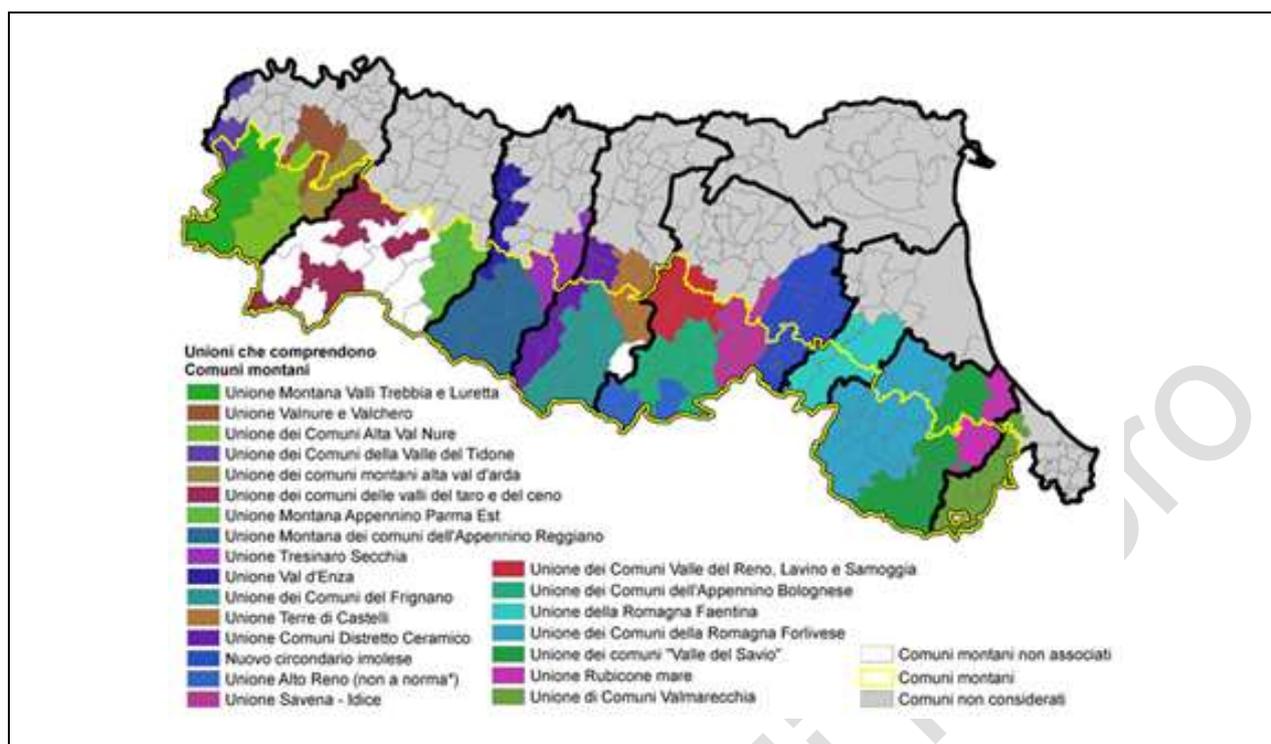
¹⁴ Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

¹⁵ Riforma del Sistema di Governo Regionale e Locale e Disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni

¹⁶ I contributi possono essere sia in conto corrente, cioè finalizzati al sostegno alla gestione dei servizi, che per le spese in conto capitale (attrezzature, software, ecc.) sostenute dalle forme associative per il costante adeguamento qualitativo dei servizi da garantire ai cittadini.

¹⁷ ai sensi della L.R. 2/2004

¹⁸ Definiti con la DGR n. 286/2013 - Approvazione del Programma di riordino territoriale. Individuazione degli ambiti territoriali ottimali ai sensi dell'art. 6 della L.R. 21/2012



Il sostegno finanziario erogato dal PRT alle Unioni Montane per l'esercizio 2015 è pari 3.5 Meuro (oltre il 41% del budget del programma)¹⁹; esse sono incentivate anche attraverso un'ulteriore finanziamento, determinato in particolare per l'esercizio delle funzioni di polizia municipale e dei servizi sociali ed istruzione pubblica²⁰. Per collegare i finanziamenti all'effettività della gestione delle funzioni si utilizza una metodologia di riparto delle risorse che valuta l'effettività economica delle gestioni associate attraverso l'utilizzo di dati economico-finanziari desumibili dai conti consuntivi delle Unioni²¹. Rispetto ad una governance territoriale efficace, l'"armatura urbana" è indubbiamente un asset territoriale di primaria importanza, e in tal senso appare rilevante considerare un lavoro svolto da ERVET nel 2012²², basato sulla verifica delle dotazioni di servizi alla persona²³, a partire dalla "dotazione minima di servizi", composta dalla presenza simultanea di servizi quali scuola dell'infanzia/scuola primaria; strutture per cure primarie; biblioteche; esercizi di vicinato minore alimentare e non alimentare. Sebbene di per sé essenzialmente "geografico"²⁴, tale aspetto assume un particolare rilievo laddove lo si ponga in relazione alla *governance* territoriale ed alle effettive "risorse" che le amministrazioni locali possono mettere in gioco, ad esempio nella creazione delle diverse forme di *intercomunalità*, intendendosi con questo termine in questo documento come capacità di "fare rete" mettendo in comune servizi nel quadro delle forme associative (Associazioni, Unioni).

¹⁹ Per il triennio 2015 – 2017 tali risorse si prevede ammontino a 9,5M€. Per il 2015, alla quota regionale – per l'intera Emilia – Romagna – si aggiungono ulteriori 7,5M€ di Fondi Statali regionalizzati.

²⁰ articolo 6 comma 5

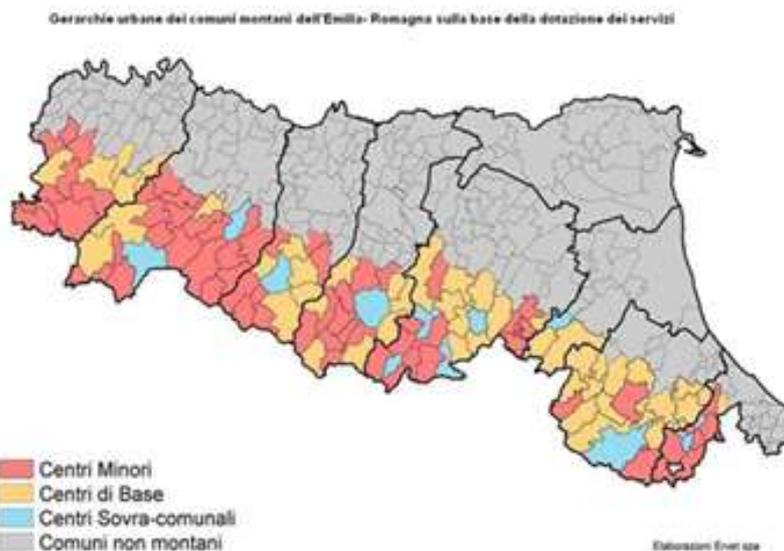
²¹ L'indicatore è dato dai rapporti, espressi in percentuale, tra il totale delle spese correnti dell'Unione (a) e il totale delle spese correnti di tutti i Comuni aderenti all'Unione (b) entro il 31/12/2014, e tra il totale delle spese di personale dell'Unione (c) e il totale delle spese di personale di tutti i Comuni aderenti all'Unione (d) entro il 31/12/2014. (articolo 7 comma 2).

²² ERVET e Servizio Programmazione Territoriale e Sviluppo della Montagna, "Proposta di individuazione delle Gerarchie Urbane alla scala regionale sulla base delle dotazioni dei Servizi alla Persona dei comuni dell'Emilia-Romagna", gennaio 2013. I dati contenuti nel lavoro si riferiscono al Dicembre 2012.

²³ La "dotazione minima dei servizi" è composta dalla presenza simultanea delle seguenti tipologie di servizi: Scuola dell'infanzia e Scuola primaria (istruzione), Strutture per cure primarie (sanità), Biblioteca (cultura), Esercizi di vicinato minore alimentare e non alimentare (commercio). Partendo dalla composizione di pacchetti di servizi alla persona di complessità crescente, è stata effettuata una classificazione dei centri urbani basata sulla presenza/assenza di una determinata tipologia di servizio a livello comunale.

²⁴ Partendo dalla composizione di pacchetti di servizi alla persona di complessità crescente, è stata ipotizzata una *gerarchia dei centri urbani* basata sulla presenza/assenza di una determinata tipologia di servizio a livello comunale.

Figura 11



Il quadro urbano che emerge dall'analisi (2012) è descritto nel modo seguente:

- 66 comuni montani sono *centri minori* cioè centri urbani che non soddisfano i criteri considerati come "dotazione minima dei servizi".
- 46 comuni montani sono *centri comunali di base* cioè comuni dotati dell'intera gamma dei servizi che compongono il pacchetto della dotazione minima di servizi e cioè la presenza simultanea delle seguenti tipologie di servizi: Scuola dell'infanzia e Scuola primaria (istruzione), Strutture per cure primarie (sanità), Biblioteca (cultura), Esercizi di vicinato minore alimentare e non alimentare (commercio);
- 11 comuni montani sono *centri sovra-comunali* cioè centri urbani che oltre alla "dotazione minima di servizi" comprendono servizi di livello superiore: per la cultura (sale cinematografiche e teatri), servizi scolastici superiori (almeno una scuola di secondo grado), servizi commerciali (centri medio grandi).

Il "tema urbano" e la "crescita di scala" dei sistemi territoriali montani costituiscono un aspetto critico, ben rappresentato dalla "propensione a cooperare" da parte delle Amministrazioni Locali. In questa chiave, il monitoraggio delle funzioni esercitate in forma associata dai Comuni²⁵ (le 15 funzioni associate ex l. r. 21/2012) ci viene in aiuto per meglio comprendere le dinamiche in atto nel territorio montano: si evidenzia che i servizi sociali sono tra le 5 funzioni con maggiore copertura di territorio insieme alle seguenti funzioni: Polizia municipale, SUAP, Protezione civile, Servizi informatici e telematici. Ciò avviene tuttavia secondo una geometria territoriale piuttosto variabile, laddove fra le realtà che maggiormente cooperano ed acquisiscono maggior forza, troviamo i territori della montagna modenese e bolognese mentre rileviamo "eccellenze" anche nelle montagne reggiana e ravennate. Rimandando per maggiori dettagli ad una lettura dell'approfondimento relativo al tema in discussione, il quadro dei dati di monitoraggio²⁶ tuttavia ci da evidenza di una relazione ancora poco esplorata fra l'esercizio associato delle funzioni e gli effetti positivi reali sul cittadino. Allo stato dell'informazione, un'analisi speditiva dei siti web istituzionali delle Unioni di Comuni, consente di rilevare un livello di coesione funzionale e interistituzionale delle Unioni piuttosto variegato, potendosi in generale ipotizzare che laddove il livello di cooperazione sia elevato, l'effetto positivo sui cittadini sia maggiore²⁷.

²⁵ Realizzato da ERVET per la Regione Emilia-Romagna Personale, Servizi informatici e telematici, Tributi, Servizi sociali, Urbanistica, Polizia municipale, Protezione civile, SUAP, Statistica, Finanziario, Servizi educativi, Catasto, Edilizia privata, Appalti - compresa centrale unica di committenza/stazione unica appaltante e Sismica.

²⁶ Rapporto sulle forme di gestione associata di funzioni comunali in Emilia-Romagna, ERVET Spa in collaborazione con il Servizio regionale "Affari istituzionali e delle autonomie locali", 31 dicembre 2014.

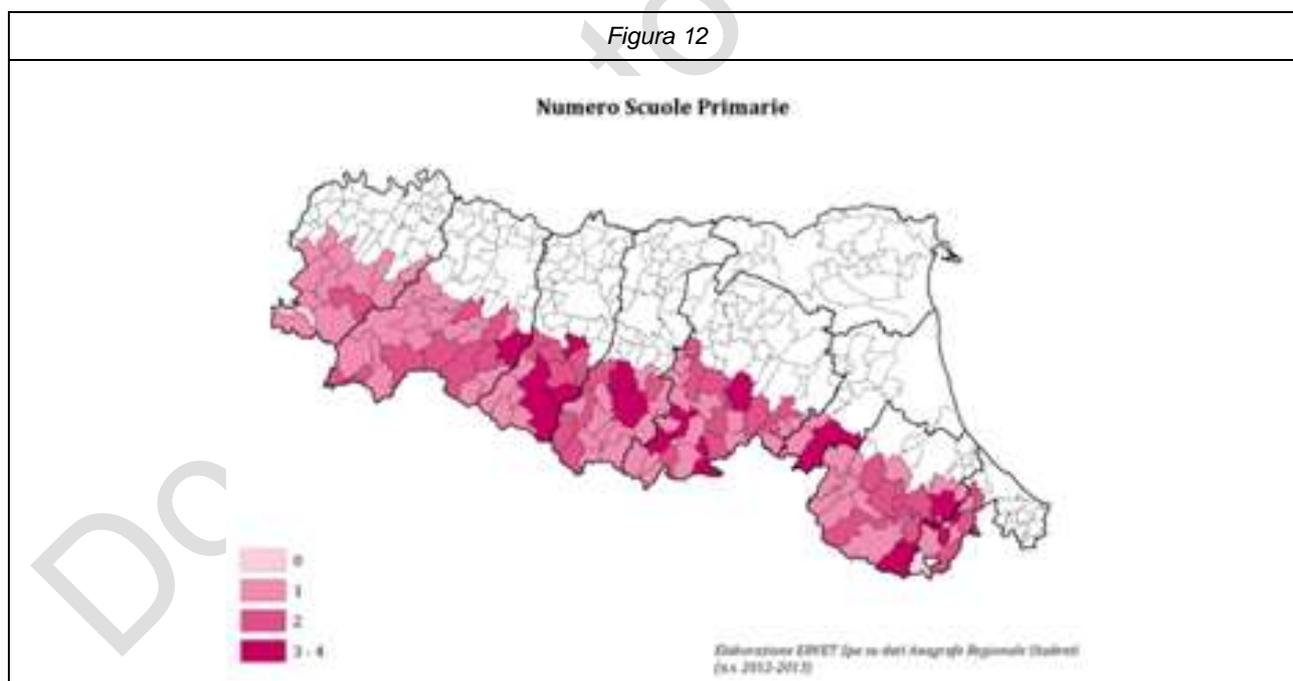
²⁷ È indubbio che la Regione, con le proprie politiche di sostegno al riordino territoriale, ha già ottenuto dei buoni risultati ma la scelta di privilegiare un gruppo di funzioni a scapito delle altre, quando tutte sono oggetto di gestione associata obbligatoria per un numero significativo di Comuni) ha condotto ad uno sbilanciamento verso alcune funzioni (le prime otto, oggetto di finanziamento regionale nel

I = Istruzione e formazione

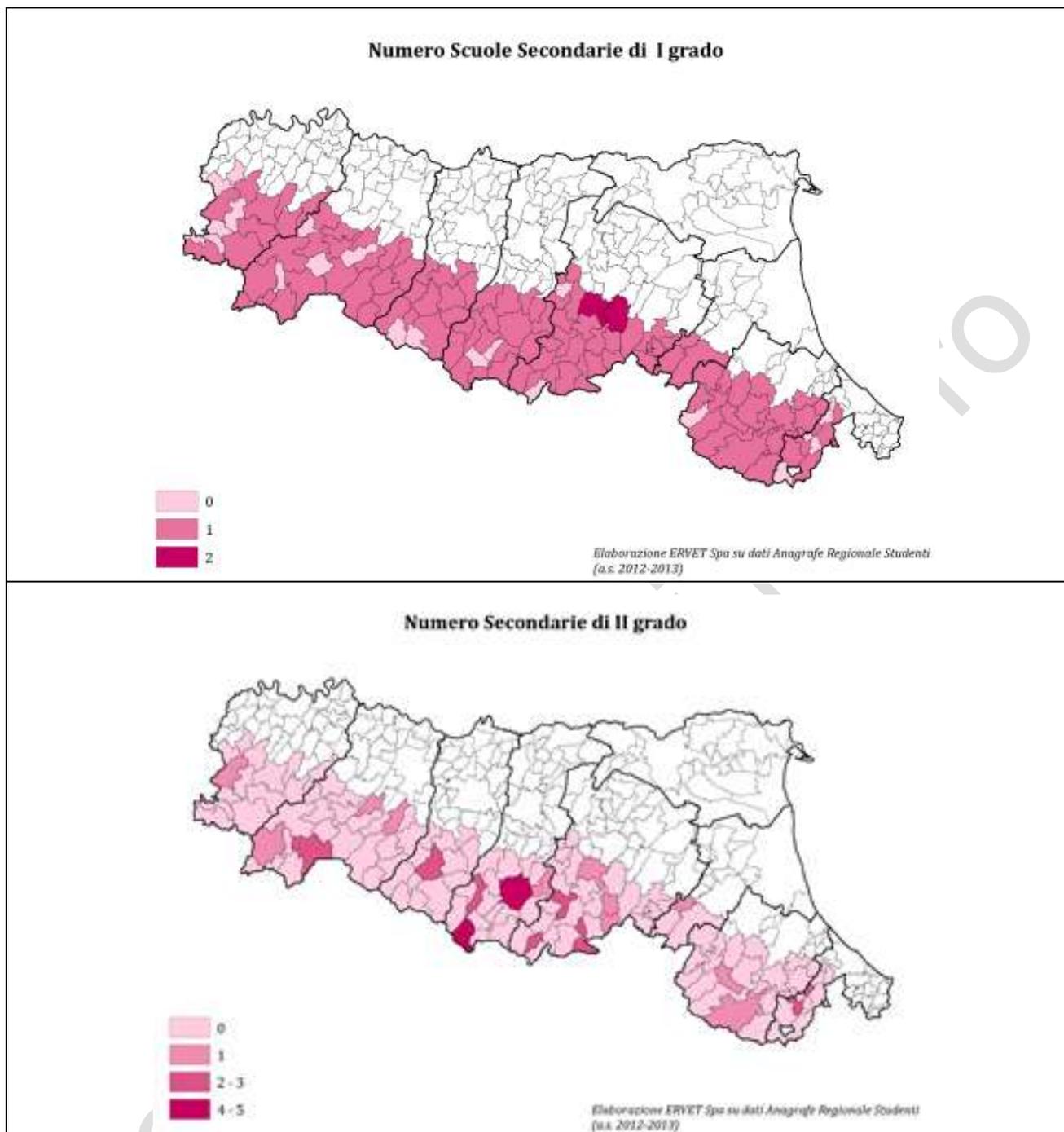
Investire in formazione e cultura nei territori montani costituisce senz'altro una linea strategica da percorrere sia per mantenere la popolazione in montagna sia per "attrarre", per viverci e lavorare, nuovi cittadini. Inoltre, l'offerta di adeguate opportunità di istruzione superiore ai giovani che vivono in montagna può contribuire ad evitare che migrino verso i centri principali della regione: è importante infatti considerare che la carenza di servizi socio-educativi e di poli di aggregazione, specie in età adolescenziale, acuisce il disagio giovanile – specie in termini di senso di isolamento dai luoghi di maggior vivacità culturale e sociale - e crea i presupposti per la loro "fuga" dai territori.

In generale, l'offerta scolastica 0-14 anni in montagna appare abbastanza adeguata quanto a servizi educativi, asili nidi e scuole dell'infanzia (presenti nella maggior parte dei comuni montani o comunque, laddove mancano, garantiti attraverso servizi associati); inoltre le scuole primarie e secondarie di I grado sono presenti in tutti i comuni montani.

Tuttavia, la dotazione delle scuole secondarie di II grado, presenti solamente in 20 comuni in tutta la montagna regionale, costituisce una criticità: ai più, accedere alla formazione di livello superiore e professionalizzante richiede di condurre la non semplice vita del pendolare; oppure di trasferirsi a studiare in un centro più grande, quasi sempre coincidente con i capoluoghi della pianura. E' quindi facile immaginare come possano prodursi consistenti fenomeni di mobilità e di abbandono dei territori montani, in quanto è piuttosto probabile che chi si reca a studiare nei centri urbani dove l'offerta di istruzione superiore è di gran lunga più ampia (così come lo è quella di tipo sociale e culturale), poi non torni più a vivere in montagna, dove scarsità e dispersione territoriale delle scuole, unitamente alla carenza di strutture ricreative, sportive e culturali acuiscono il disagio giovanile e creano i presupposti per l'isolamento.



PRT quali: Personale, Servizi informatici e telematici, Tributi, Servizi sociali, Urbanistica, Polizia municipale, Protezione civile, SUAP). Nelle materie afferenti a Polizia municipale, Appalti - Centrale unica di committenza - stazione unica appaltante, SUAP, Protezione civile e Servizi sociali rimangono un numero importante di Comuni che esercitano le funzioni con convenzioni, senza coinvolgimento dell'ente associativo sovracomunale.



Tenuto conto del fatto che nel decennio 2001-2011 si è registrato un aumento dell'incidenza di adulti con titolo di studio superiore²⁸, non si tratta quindi solo di potenziare la dotazione (fig. 12) delle scuole secondarie di II grado ma anche di supportare i livelli di istruzione, la "dotazione culturale" delle persone che abitano in montagna e la loro possibilità di conoscere altri mondi, "Apertura al mondo", offerta culturale, quantità e qualità dell'offerta scolastica superiore, costituiscono elementi essenziali per trattenere in montagna la componente giovane della popolazione, quella cioè destinata in breve tempo ad entrare a far parte della popolazione attiva.

²⁸ al 2011 l'incidenza di giovani con istruzione universitaria è piuttosto alta in alcuni comuni montani quali Morfasso (32%), Sasso Marconi (26%) ed è compresa tra il 25% e il 22% a Pianoro, Bazzano, Vetto, Montecreto e Novafeltria. All'opposto nei comuni di Cerignale e Zerba non vi è presenza di giovani con istruzione universitaria e in molti altri comuni della montagna piacentina e parmense tale percentuale è inferiore al 10%. Infine livello di istruzione dei giovani 15-19 anni supera l'80% in quasi tutti i comuni montani.

Le scuole primarie e quelle secondarie di I grado sono presenti nella maggior parte dei comuni montani. La dotazione delle scuole secondarie di II grado nei comuni montani presenta alcune criticità. Innanzitutto la presenza delle *pluriclassi* (circa 136 per l'anno scolastico 2011 - 2012), diffuse per la maggior parte nelle scuole primarie e secondarie di I grado particolarmente concentrate nella montagna parmense, reggiana, forlivese-cesenate e piacentina.

Nei 20 comuni montani dotati di *scuole secondarie di II grado*, l'offerta formativa è basata sullo sviluppo di competenze per lo più tecniche, commerciali e professionali; elevata è altresì la mobilità degli studenti che le frequentano, studenti che in genere risiedono in altri comuni diverso da quello in cui ha sede la scuola.

Riguardo invece all'*offerta formativa superiore* rivolta a giovani e adulti in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore, la Regione ha strutturato la "Rete Politecnica", composta da Istituti tecnici superiori (ITS) per formare tecnici altamente specializzati. Nel biennio 2015/2017 sono sette le fondazioni che offrono 14 percorsi formativi biennali per conseguire il titolo di Tecnico Superiore, tra di esse in territorio montano si evidenzia la presenza a Fornovo di Taro (Pr), in provincia di Parma, della fondazione ITS per la Meccanica, Meccatronica, Motoristica e Packaging che forma la figura professionale del "Tecnico Superiore per la progettazione di prodotti innovativi con impiego di materiali compositi avanzati e tecnologie di additive manufacturing".

Vale la pena sottolineare come, laddove presenti, le scuole presenti nei comuni montani offrano già un'importante e variegata offerta formativa, che esercita una forte attrazione nei confronti dei giovani. Tuttavia, appare opportuno favorire l'innalzamento della qualità della didattica e rafforzare le reti di collaborazione con le istituzioni e le espressioni della comunità locale, per puntare ad accrescere le possibilità di valorizzare opportunità e servizi offerti dal contesto montano.

Analizzando l'offerta formativa in montagna rivolta a giovani e adulti, si rileva che sono 148 i soggetti - sia pubblici che privati - che hanno organizzato *corsi di formazione* nel triennio 2011-2013 nei 123 comuni montani, il 39% di essi (pari a 58 soggetti) ha una sede in un comune montano. I corsi erogati in territorio montano nel triennio 2011-2013 sono 45 con una partecipazione di 10.282 mila residenti nei comuni montani.

L = Lavoro e reddito

Il tema-lavoro costituisce ovviamente uno degli ambiti di politica attiva più importanti e delicati, tenuto conto in particolare della differenziazione delle situazioni nel territorio montano regionale. Senza dimenticare il ruolo-chiave svolto dai servizi per l'accessibilità precedentemente discussi, segnaliamo qui alcuni elementi che possiamo desumere dall'analisi comparata delle mappe di fig. 13, alla pagina seguente (dinamiche demografiche, occupazione/disoccupazione/Sistemi Locali del Lavoro).

“Armatura urbana”, ruolo organizzatore dei sistemi di trasporto ed in particolare del trasporto ferroviario, condizioni geomorfologiche, concorrono a determinare una serie di contesti montani ben diversi gli uni dagli altri. In termini di dinamiche spaziali, se analizziamo l'evoluzione dei Sistemi Locali del Lavoro fra il 1991/2001, osserviamo alcune importanti “crescite di scala” di alcuni SLL quali come Borgo Val di Taro, Bologna oppure Faenza.

Ciò avviene sempre laddove si registri la presenza di servizi di trasporto pubblico – specialmente ferroviario – che permette l'integrazione del mercato del lavoro entro un sistema locale o – nei casi di maggior portata – l'integrazione del sistema locale con altri sistemi territoriali, legata ad una più facile e rapida accessibilità delle destinazioni. In modo particolare per quanto riguarda la ferrovia, la presenza di una stazione “di rango”, come ad es. nel caso di Borgo Val di Taro, permette anche la crescita di una mobilità intermodale, che consente spostamenti per motivi di lavoro (o studio) che possono anche non fare uso esclusivo del mezzo privato.

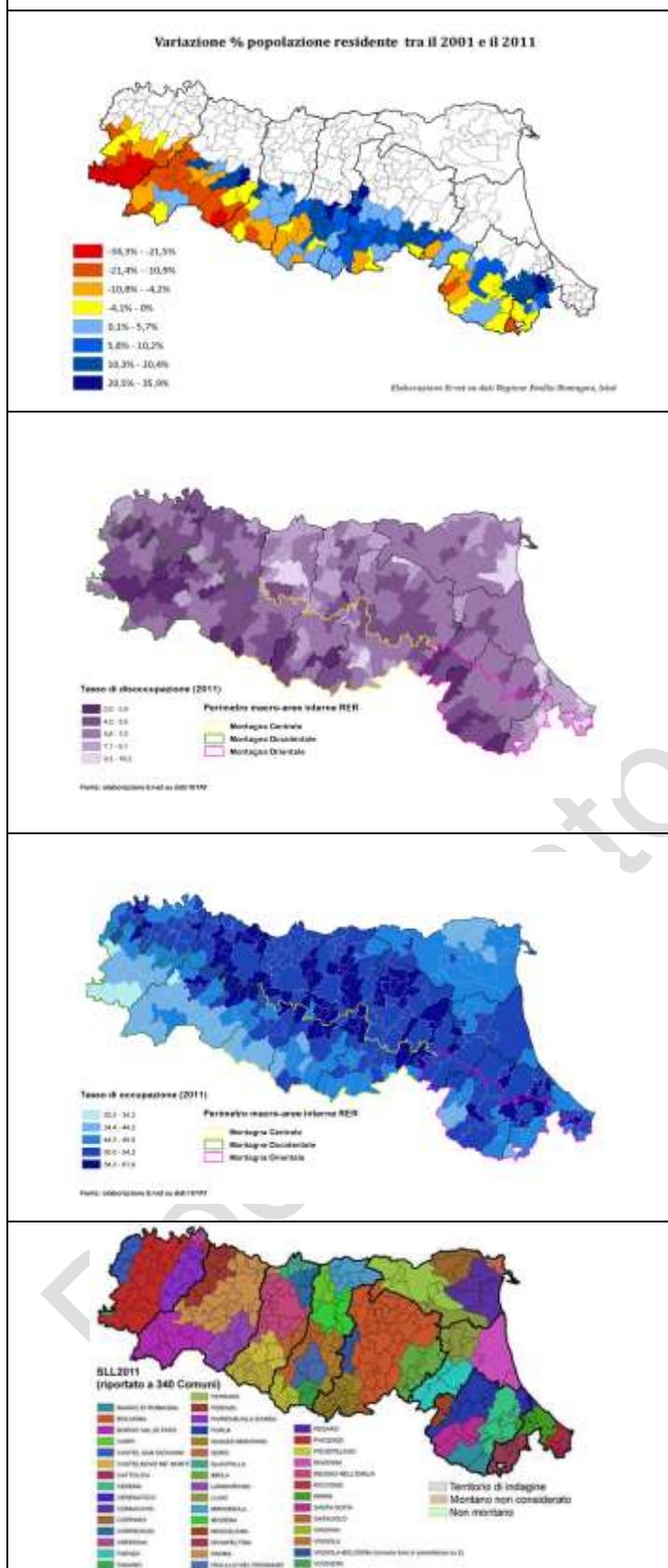
Ora, mentre alcuni sistemi locali appaiono in grado di acquisire peso e generare maggiori opportunità di occupazione, altri al contrario stanno perdendo peso, mentre il basso livello di tassi di disoccupazione – non dissimili rispetto ai territori più forti – ci raccontano di comunità in gran parte depauperate di forza-lavoro, evidentemente migrata verso le realtà urbane forti della pianura; è in tal senso che, ad esempio, pare di poter interpretare l'espansione fra il 2001 ed il 2011 del SLL di Piacenza a tutta la Val Trebbia fino al confine con la Liguria e la contemporanea “scomparsa” del SLL di Bobbio.

Peraltro, la debolezza dell'armatura urbana” è anche debolezza organizzativa delle comunità e delle loro amministrazioni: basti il fatto che uno dei contesti naturalisticamente più spettacolari dell'Emilia-Romagna non è ancora stato in grado di procedere all'istituzione di un'area protetta montana (con le opportunità occupazionali che queste dappertutto hanno generato) mentre è solo molto recente l'istituzione del Parco Fluviale della Trebbia, nella fascia più prossima alla pianura.

L'elemento più evidente è dato dal fatto che i contesti montani meglio organizzati mostrano dinamiche diametralmente opposte, con tassi di occupazione e disoccupazione praticamente allineati alla media regionale, ciò che ci indica un grado di integrazione fra sistemi montani e sistemi urbani forte e comunque in crescita da due decenni (il fenomeno era già stato osservato dalla comparazione fra gli SLL 1991 e 2001).

Questi elementi, derivanti dall'osservazione ed interpretazione dei processi in atto, pongono in maniera forte il tema di come assicurare la coesione territoriale delle aree più deboli rispetto a quelle più forti e quali politiche di promozione della crescita e di miglioramento delle condizioni di attrattività porre in essere.

Figura 13

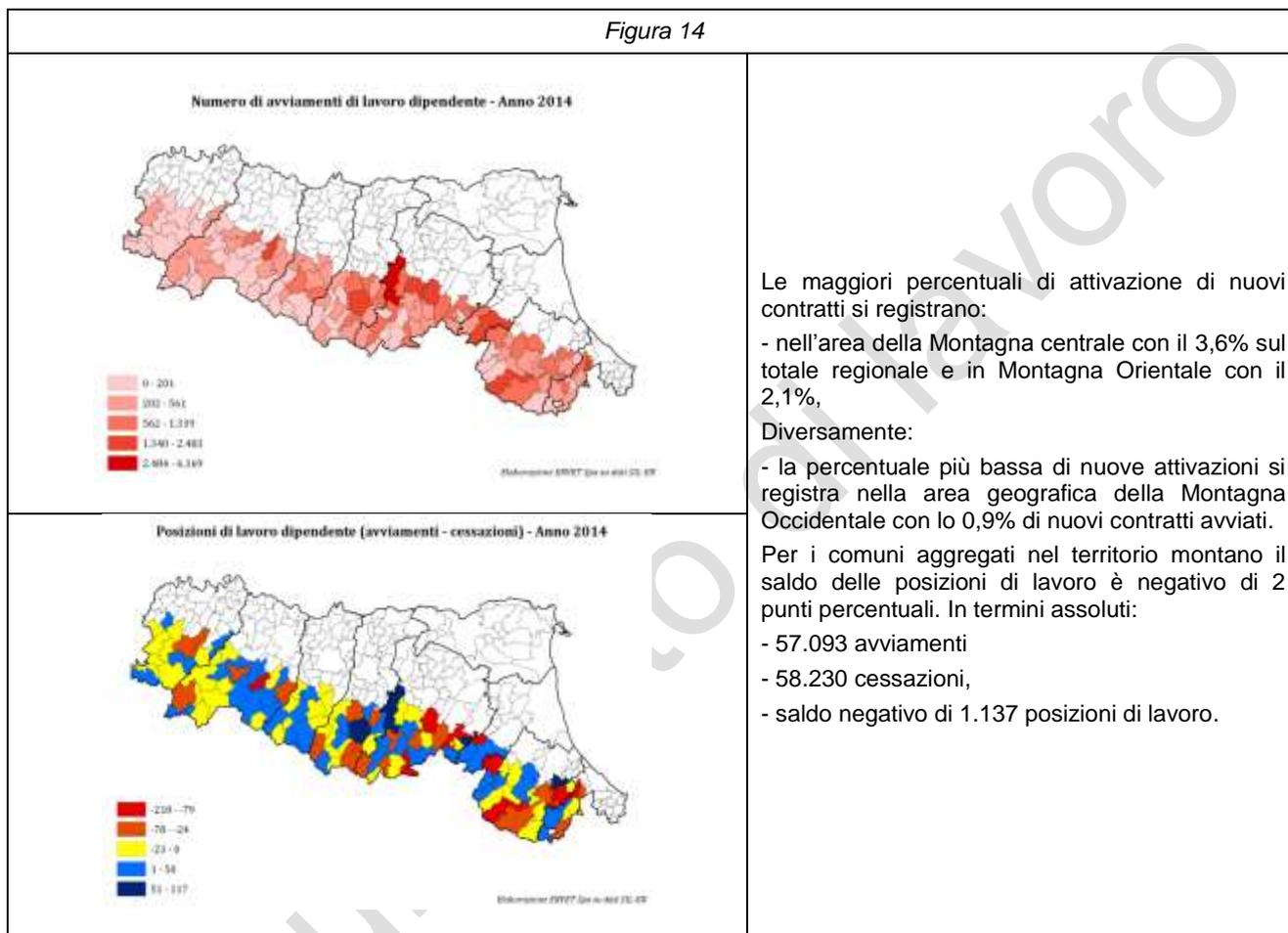


La lettura sinottica delle figure accanto suggerisce le evidenze seguenti:

- le variazioni demografiche, che colpiscono in modo molto differenziato il territorio montano regionale, con aree in sensibile crescita – normalmente quelle meglio servite da sistemi di TPL – ed aree che evidenziano forti decrementi;
- la relazione diretta che si osserva fra andamento demografico e tassi di occupazione e disoccupazione, laddove si osserva che le aree in condizioni demografiche peggiori sono anche quelle con i tassi di occupazione – ma anche di disoccupazione - più bassi, a riprova di una struttura demografica depauperata nelle classi d'età maggiormente produttive;
- la “perdita di autonomia” dei Sistemi Locali del Lavoro più deboli, impoveriti dallo spopolamento, sono per lo più anche quelli caratterizzati dai servizi di TPL più rarefatti; al contrario, si evidenzia che la “crescita di scala” e le condizioni occupazionali migliori caratterizzano i Sistemi Locali del Lavoro imperniati su servizi di TPL più densi ed efficienti.

Se poi focalizziamo l'attenzione alle dinamiche più strettamente inerenti il mercato del lavoro²⁹, riferendoci agli *avviamenti* e *cessazioni*^{30,31}, complessivamente nel territorio montano tra il 2013 e il 2014 si registra un saldo³² negativo (- 2%) nelle posizioni di lavoro dipendente: la variazione di avviamenti e cessazioni sull'intero territorio appenninico è pari a - 1.075 posizioni lavorative.

In generale gli avviamenti per il territorio montano nel 2014 sono pari al 6,5% degli avviamenti totali attivati in Regione. In fig. 14 si riporta la distribuzione nel territorio montano del numero di avviamenti di lavoro dipendente nell'anno 2014 e il saldo delle posizioni di lavoro dipendente allo stesso anno.



Il saldo delle posizioni di lavoro negli anni recenti (2014/2013) mostra tendenze uniformemente negative in tutti i territori montani regionali, pur se con differenze nei numeri assoluti.

Osservando il quadro generale degli avviamenti, nel 2014, rispetto ai settori di attività economica caratterizzanti il territorio montano, su un totale di 57.093 nuovi contratti avviati il 22% riguardano il

²⁹ L'analisi della movimentazione del mercato del lavoro per il territorio montano, riferito a dati su base annuale, mette a confronto le annualità 2013 e 2014 derivanti dal monitoraggio delle comunicazioni obbligatorie (CO) - comunicazioni che tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, devono obbligatoriamente trasmettere ai servizi competenti in caso di attivazione, proroga, trasformazione e cessazione di rapporti di lavoro dipendente, parasubordinato e di esperienze di lavoro (tirocini e lavori socialmente utili) - raccolte dalla Banca Dati SILER (Sistema Informativo sul Lavoro in Emilia-Romagna).

³⁰ *avviamenti*: comunicazione che identifica l'instaurazione di un rapporto di lavoro o di un'esperienza di lavoro tra un individuo e un datore di lavoro); *cessazioni*: comunicazione che identifica la conclusione di un rapporto di lavoro o di un'esperienza di lavoro tra un individuo e un datore di lavoro

³¹ Un'avvertenza preliminare alla lettura incrociata dei dati su avviamenti e cessazioni per settore produttivo è che - in base alla proprie peculiarità - alcuni settori ricorrono a contratti a breve termine e più frazionati nel tempo (es. agricoltura, commercio, turismo e istruzione), mentre, altri ricorrono a contratti stabili e meno frazionati (es. industria e servizi).

³² Saldo posizioni lavorative: indicatore calcolato come differenza tra avviamenti e cessazioni.

settore Industria, il 21,3% il settore Agricoltura, il 19% il settore Istruzione, il 18% il settore dei servizi, il 14 % il settore di attività Commercio e Turismo³³ e il 5% il settore delle Costruzioni.

Gli avviamenti per Settore di attività, nel 2014, vedono prevalere nelle Montagne Occidentale e Centrale i settori Industria (oltre 25%), Servizi (circa 20%) e Istruzione (19 %). Diversamente, nella Montagna orientale prevalgono l'Agricoltura (37,1%), il Commercio e Turismo (19,2%), i Servizi (13%).

Osservando il livello del reddito della popolazione quale indicatore proxy del benessere economico dei cittadini, i dati desunti dalle dichiarazioni dei redditi fanno rilevare che nell'anno d'imposta 2013 i contribuenti totali nella montagna regionale sono stati 430.348 (il 13% del totale regionale) per un reddito complessivo dichiarato pari a 8.562,5 milioni di euro (il 12% dell'ammontare totale regionale).

La distribuzione del reddito complessivo dichiarato nel 2014 (riferito ai redditi 2013) nei singoli comuni dell'Emilia-Romagna, mostra i livelli più elevati in corrispondenza dei comuni capoluogo e delle relative zone di cintura mentre quelli più bassi si concentrano nelle zone montane e più in generale nelle aree di confine della regione. Infatti, ad eccezione di alcuni comuni della montagna bolognese dove il reddito complessivo dichiarato è leggermente più elevato, nella restante maggioranza dei comuni montani, soprattutto di quelli collocati nel territorio tra la montagna piacentina e quella parmense, i valori sono molti bassi.

Il reddito pro-capite registrato in montagna è pari a 19.896 euro, un valore inferiore a quello registrato per la regione nel suo complesso (21.820 euro). La Montagna Centrale si distingue per un reddito pro-capite pari a 21.063 euro, superiore al dato della montagna regionale; le restanti montagne registrano valori inferiori: rispettivamente 19.390 quella Occidentale e 17.587 quella Orientale.

Il reddito da lavoro dipendente dichiarato vale invece oltre 4.300 milioni di euro, circa il 50% del reddito complessivo dichiarato, per un numero di contribuenti dipendenti pari a 207.710 (il 12% del totale regionale). Il reddito da lavoro dipendente dichiarato pro-capite è pari a 20.941 euro ed è inferiore al dato registrato per la regione (21.775 euro) e la sua distribuzione alla scala comunale è più omogenea tra i diversi territori della regione, rispetto a quanto visto per il reddito complessivo.

Più marcate invece le differenze/divergenze fra le diverse montagne: infatti, tenuto conto delle diverse densità demografiche, mentre la Montagna Centrale vale circa il 60% del valore totale del reddito prodotto nella montagna nel suo complesso, le montagne Orientale (21%) ed Occidentale (19%) hanno un peso certamente inferiore.

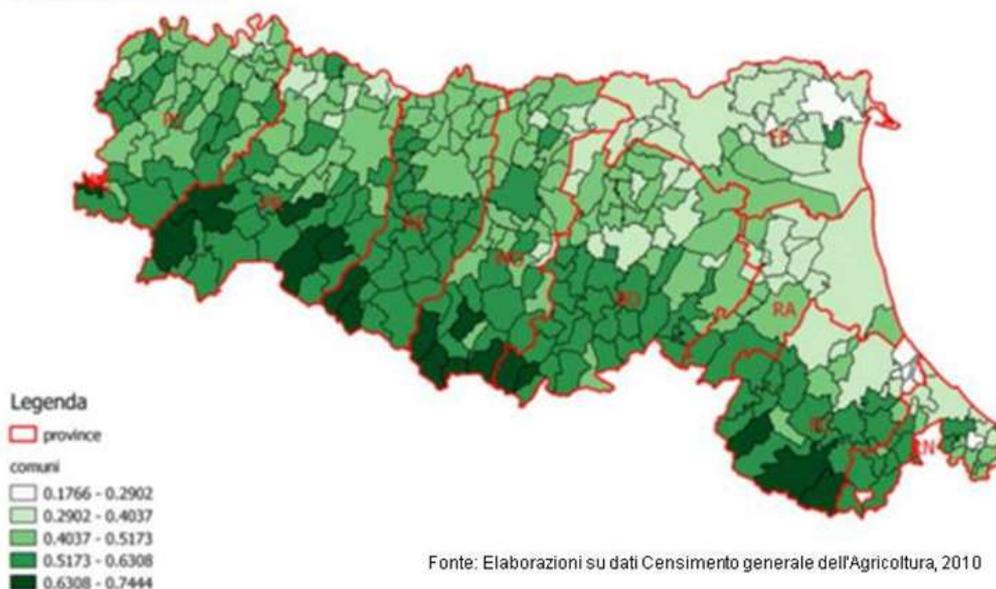
³³ I dati per le categorie Commercio e Turismo non consentono di operare distinzioni utili fra i due settori.

M = Multifunzionalità

Il concetto nasce dal passaggio da una visione essenzialmente produttiva dell'agricoltura ad una prospettiva che considera anche le opportunità di "fornitura congiunta" di beni pubblici, oltre ai temi classici della diversificazione aziendale. Ci si riferisce alla valorizzazione e protezione del territorio e del paesaggio ed ai servizi educativi e ricreativi alla persona. I risultati di un'analisi della "propensione alla multifunzionalità" delle imprese agricole dell'Emilia-Romagna evidenziano come le imprese agricole ubicate nella fascia collinare e montana mostrino un più spiccato carattere multifunzionale (fig. 15), legato alla produzione di *beni pubblici*. Dal colore più intenso si desume la propensione decisamente più elevata che caratterizza le aziende della montagna.

Figura 15³⁴

Rappresentazione cartografica a livello comunale dell' indice riferito alla produzione di beni pubblici pesato in base alle giornate lavorative



Mettendo in relazione "intensità" crescenti di multifunzionalità con la fascia altimetrica, si evidenzia come la maggior parte delle imprese convenzionali siano ubicate in pianura (84,5%), mentre il 61% di quelle classificabili come "fortemente multifunzionali" svolgono la loro attività in montagna (23,3%) o nella collina interna (37,7%). La distribuzione delle unità produttive a maggiore grado di multifunzionalità non varia al variare delle diverse macro-aree appenniniche.

Caratteristiche strutturali e carattere multifunzionale delle aziende sono in relazione diretta. Le aziende agricole di maggiori dimensioni, ubicate in collina e in montagna e con conduttori più giovani e più elevato grado di istruzione, mostrano maggiore propensione alla multifunzionalità. In un'ottica di diversificazione delle attività delle aziende e delle cooperative agricole, lo sviluppo della multifunzionalità costituisce l'opportunità di tutelare e valorizzare (attribuire un valore) i *servizi ecosistemici* prodotti dagli ecosistemi agrari³⁵. A livello di territorio appenninico, la silvicoltura risulta essere l'attività connessa maggiormente diffusa (23,2% del totale attività connesse), seguita dall'agriturismo (13,1%) e lavorazione in c/terzi per attività agricole (12,8%). Attività in cui – insieme alla promozione turistica - appaiono particolarmente attive le *Cooperative di Comunità*.

³⁴ Fonte: Multifunzionalità delle aziende agricole in Emilia Romagna: un'analisi attraverso i dati del 6° Censimento Generale dell'Agricoltura", Bologna, Ottobre 2014

³⁵ A tale proposito, trattandosi di politica pubblica per una sostenibilità territoriale integrata, si ritiene di grande interesse la possibilità di realizzare una valutazione analitica del valore dei servizi ecosistemi forniti nei diversi contesti regionali, incluse le opportunità di promuovere occupazione qualificata nella gestione territoriale e nella valorizzazione sostenibile delle risorse.

ambientale e sviluppo sostenibile (25%), nella ricerca industriale e trasferimento tecnologico (18%). Il FEASR infine investe la maggior quota delle risorse destinate alla montagna mediante l'Asse 4 - Leader (70,24%) e l'Asse 2 - Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale (48,38%)³⁷; l'Asse 3 Qualità della vita e diversificazione dell'economia³⁸ investe in montagna il 51,02% delle risorse. L'esperienza tuttavia ci suggerisce come, per una nuova stagione programmatica per lo sviluppo della montagna regionale, serva migliorare qualitativamente le proposte progettuali, riducendo il "knowledge divide" ed il differenziale di opportunità legato ad un più difficile accesso alla conoscenza. Il circolo vizioso del ritardo, legato allo *spopolamento-riduzione degli investimenti-riduzione dei livelli di servizio-ulteriore spopolamento* può essere spezzato: ne sono una conferma le evidenze legate alle inversioni di tendenza nei contesti montani che sperimentano - ad esempio - un miglioramento dei sistemi e dei servizi di trasporto.

Una montagna tagliata fuori dai circuiti della conoscenza ha ben poche speranze di, se non colmare, almeno ridurre il divario dalle aree più forti: ma per far ciò è necessario favorire la trasformazione di gruppi di soggetti locali variamente coesi, in "reti" di attori capaci di esprimere una progettazione di portata maggiormente strategica. I processi positivi in atto possono essere assecondati, sostenuti e quando possibile "trasferiti", laddove si rafforzi il pilastro della coesione comunitaria e la capacità delle comunità locali di "entrare in relazione" con altri territori che abbiano sperimentato soluzioni efficaci a fronte di problemi comuni.

Appare quindi necessaria una nuova stagione di progettazione capace di guardare non solo e non tanto ad una preservazione e trasmissione di identità locali più o meno statiche, quanto a rafforzare la capacità dei territori di offrire opportunità di vita e di lavoro che attraggano e trattengano nuovi cittadini, preferibilmente giovani e portatori di nuove conoscenze, di contrastare la "fuga di cervelli", di ibridare conoscenze di settori diversi e creare nuove soluzioni ai problemi tradizionali delle comunità "periferiche", trasformare i "potenziali" dei territori in opportunità effettive.

Un ruolo-chiave in questo senso dovrà essere svolto dai *processi e da metodi di progettazione partecipata* che, sgomberando il terreno dalla modalità tradizionale di una progettazione rigidamente "per settori", dovranno favorire l'incontro degli attori, la contaminazione delle idee e lo sviluppo di conoscenze nuove, sia a partire da conoscenze e competenze consolidate, sia mediante "innesti" di nuove esperienze, altre ed diverse. Sotto questo profilo, appare essenziale promuovere, da parte della Regione, azioni volte a costruire, nei vari territori, capacità progettuali più robuste ed innovative.

Metodologicamente un processo formativo forte può prefigurarsi articolato in:

- "giornate tematiche", vincolate con le grandi priorità della strategia regionale ed organizzate in forma di laboratorio, volte a produrre "conclusioni operative" in termini di definizione di tipologie progettuali "desiderabili" dal punto di vista della strategia
- "capacity building" con carattere residenziale, diretti al miglioramento della qualità progettuale, fondati sull'analisi critica di buone pratiche rilevanti, provenienti da contesti diversi da quello regionale e sul confronto su casi ed esperienze proposti dagli stessi partecipanti, la loro analisi in chiave di identificazione dei beni pubblici generati.

Lo sviluppo di una progettazione che risponda nella maniera più adeguata a principi strategici ed obiettivi concreti necessita frequentemente di una interlocuzione strutturata con il soggetto istituzionale gestore del programma di finanziamento specifico.

A tale riguardo potrebbe essere interessante prevedere un meccanismo di assistenza tecnica diretta da parte dei tecnici dei settori regionali di riferimento erogata alle coalizioni territoriali proponenti, selezionate in base ai criteri quali ad esempio:

³⁷ linea d'azione in cui ricadono la gestione sostenibile dei terreni e le misure volte ad indennizzare le imprese che operano nei territori montani.

³⁸ in cui ricadono le misure per la diversificazione in attività non agricole

- la proposizione di *idee-progetto innovative*, valutate dal gestore del PRM come di interesse strategico rispetto agli obiettivi del programma stesso (inclusa la trasferibilità delle esperienze);
- l'aver partecipato ad un *capacity building* (o almeno alle sessioni rilevanti per il tema proposto), in quanto "garanzia" minima dell'acquisizione di uno standard di conoscenze e competenze adeguato allo stato dell'arte.

A tali soggetti, la Regione potrebbe assicurare un accompagnamento continuo sia in fase di disegno e progettazione che in fase di attuazione³⁹.

Documento di lavoro

³⁹ La modalità del Fast Track è ampiamente utilizzata (con successo) nell'ambito di diversi programmi europei.

S = Servizi alla persona

Il modello organizzativo del welfare emiliano-romagnolo è costituito da reti integrate di servizi tra servizi ospedalieri, servizi sanitari, servizi socio-sanitari e servizi sociali del territorio. L'ambito distrettuale è la sede dell'integrazione. Il distretto - definito secondo le modalità della L.R. n° 19/94 e n° 29/04 - è l'ambito territoriale nel quale deve essere esercitata la funzione di regolazione, programmazione, governo, verifica e realizzazione dei servizi sociali e socio-sanitari. I Distretti Socio-Sanitari in Emilia-Romagna sono 38 come evidenziato nella figura 17; 19 di essi comprendono almeno un comune montano come evidenziato in figura 18.

Figura 17. Distretti socio-sanitari e Ambiti territoriali Ottimali

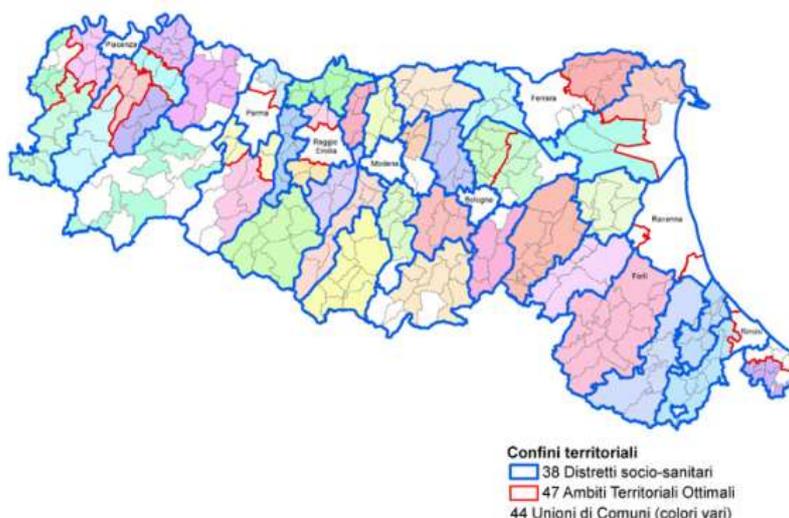
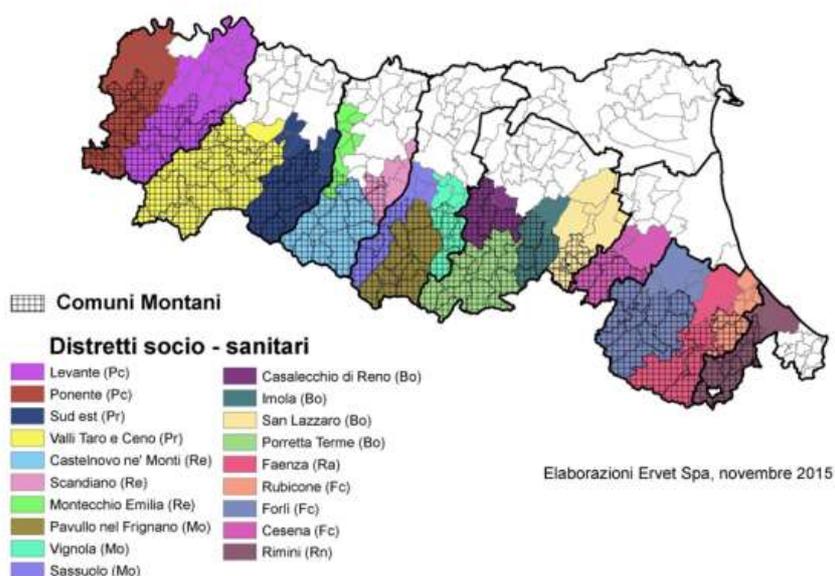


Figura 18. Distretti socio-sanitari in Appennino e i comuni montani

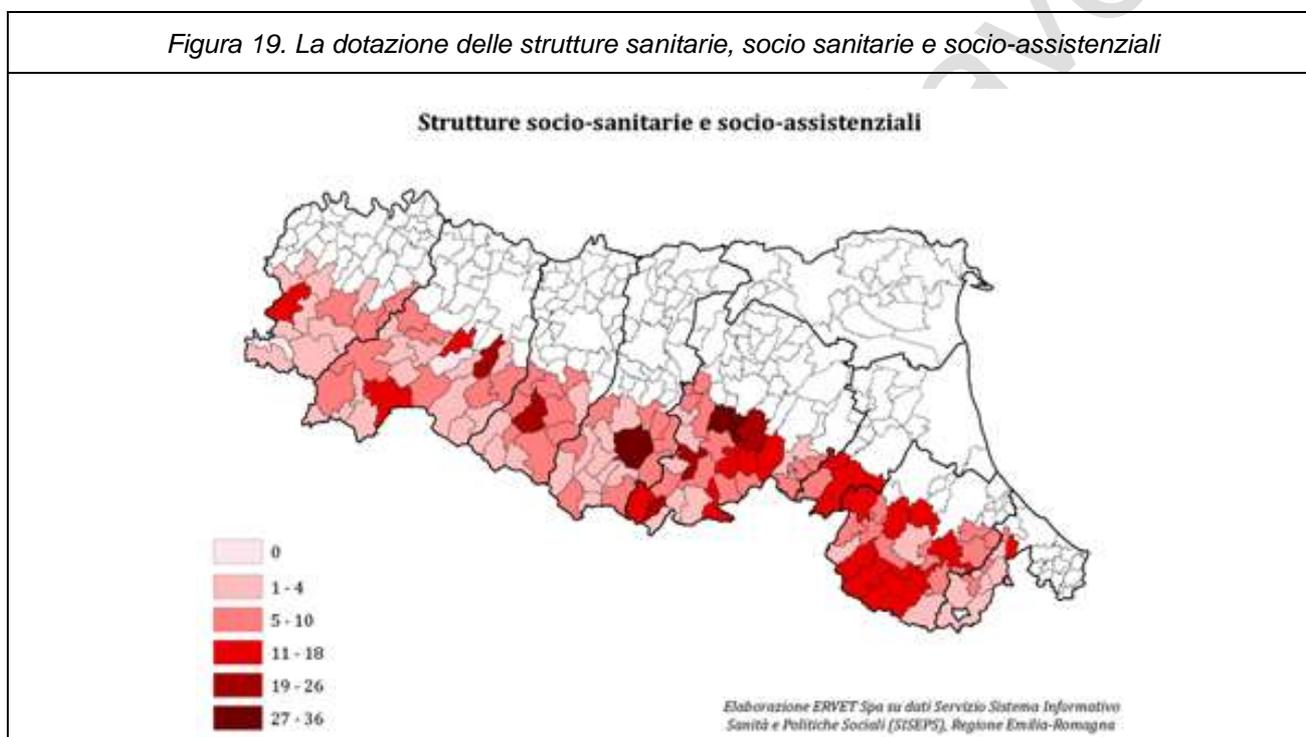


La programmazione sanitaria, socio sanitaria e socio-assistenziale regionale è finanziata dal Fondo Sociale Regionale, fondo determinato da somme provenienti dallo Stato a seguito del riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (l. 238/2000), da ulteriori risorse integrative regionali che vengono determinate con legge di bilancio, da eventuali altre assegnazioni statali vincolate ad interventi socio-assistenziali o socio-sanitari e da risorse derivanti da organismi dell'Unione Europea per iniziative ed interventi in materia di politiche sociali. Ha una dotazione di 4 Mln di euro sia per il 2014 sia per il 2015. Esso viene distribuito ai territori sulla base dei fabbisogni: impoverimento (30%), famiglie con minori (40%), immigrazione/interculturalità (10%), altri servizi (20%).

Per illustrare il quadro della dotazione dei servizi alla persona nei territori montani (Fig. 19) si è fatto riferimento ai servizi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali e l'offerta di alcuni servizi per il tempo libero e la cultura che vengono di seguito descritti sinteticamente.

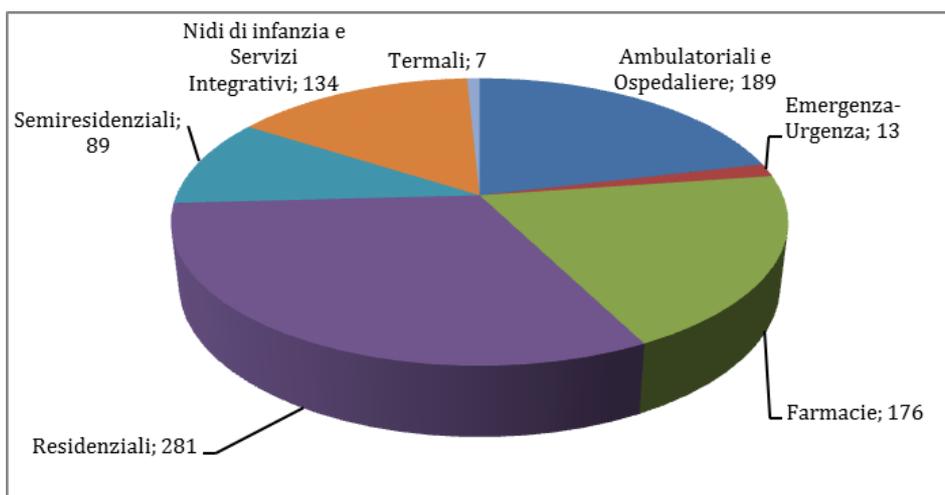
Al 2015 in montagna si contano 889 *strutture sanitarie, socio sanitarie e socio-assistenziali* che costituiscono il 13,6% del totale regionale (6.526).

Figura 19. La dotazione delle strutture sanitarie, socio sanitarie e socio-assistenziali



Guardando alla suddivisione delle strutture in differenti macro aree emerge, come rappresentato nel grafico 1, che in confronto alla numerosità delle strutture totali (889) in montagna si distinguono: le strutture residenziali (31,6%); le strutture ambulatoriali e ospedaliere (21,3%), le farmacie (19,8%), le strutture per nidi di infanzia e servizi integrativi (15,1%), le strutture semiresidenziali (10%), le strutture per emergenze/urgenze (1,5%) e le strutture termali (0,8%). La ripartizione territoriale provinciale in montagna dell'offerta delle strutture è rappresentata dal grafico 2 che segue che evidenzia una concentrazione nella montagna bolognese (243), forlivese-cesenate (171), parmense (137) e modenese (113).

Grafico 1. Numero strutture per Macro area



Nel considerare poi il peso delle strutture presenti in territorio montano sul dato regionale (tabella 1) si evidenzia come ad assumere un ruolo rilevante siano le *strutture termali*: 7 su 25 sono localizzate in territorio montano pari al 28%; le più diffuse sono le strutture ambulatoriali e ospedaliere (15,9%); le farmacie (14,2%).

Grafico 2. Numero di strutture per provincia

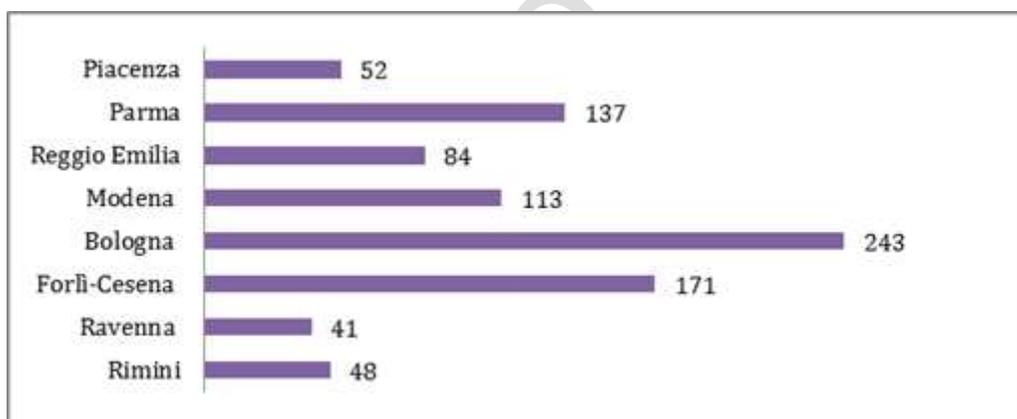


Tabella 1. Tipologia di strutture e confronto con il dato regionale

Tipologia delle strutture	Numero strutture in montagna	Numero strutture regionali	peso montagna/ % strutture regionali
Ambulatoriali e ospedaliere	189	1.187	15,9
Residenziali	281	2.042	13,8
Farmacie	176	1.242	14,2
Nido d'infanzia Servizi Integrativi	134	1.258	10,7
Semiresidenziali	89	661	13,5
Emergenza-Urgenza	13	94	13,8
Termali	7	25	28,0
Carceri	0	16	0,0
Totale complessivo	889	6.526	13,6

In relazione ai *servizi dedicati al tempo libero e alla cultura*, nella logica di supportare il “vivere in montagna” in particolare per i giovani, si è fatto riferimento agli Impianti Sportivi, ai Centri di Aggregazione Giovanile, e alle Biblioteche, come spazi di aggregazione e di socialità.

La dotazione delle *strutture sportive* riguarda i complessi sportivi, gli impianti e gli spazi sportivi che comprendono le seguenti tipologie di sport: calcio, calcetto, atletica leggera, piscine, palestre, impianti all'aperto, aree attrezzate, bocce, impianti invernali, tennis e sport da racchetta, impianti per sport equestri, piste pattinaggio a rotelle. I territori montani con una dotazione più consistente sono Bologna e Modena soprattutto in termini di spazi sportivi, mentre sono i comuni montani della montagna riminese ad avere la dotazione minore.

Lo *sportello informagiovani* è un servizio gratuito che ha l'obiettivo di fornire ai giovani le informazioni su: lavoro in Italia e all'estero; formazione; università; vacanze; volontariato; tempo libero e sport; servizio civile; manifestazioni, ecc. Presso gli sportelli si possono inoltre consultare libri, riviste e giornali ed è inoltre possibile, laddove disponibili, accedere a postazioni internet gratuite. Riferendosi alla montagna, gli sportelli informagiovani sono presenti in modo più diffuso nella montagna del forlivese-cesenate e modenese, meno sugli altri territori, assenti in tutto il territorio della Valle del Marecchia.

L'Emilia-Romagna ha il primato nazionale per *biblioteche* presenti sul territorio in relazione al numero di abitanti: sono infatti circa 1.300 le biblioteche di diversa pertinenza istituzionale, universitarie, statali, provinciali, comunali, scientifiche. Riferendoci alle sole biblioteche comunali, quelle più diffuse sul territorio montano, sono presenti in 96 comuni su 123, ovvero circa il 78% dei comuni ha almeno una biblioteca, a fronte del dato medio regionale del 90%.

T = Turismi e culture

In generale, i sistemi turistici montani rappresentano una componente piuttosto importante tra i diversi fattori di attrattività per la popolazione residente, oltre che essere di per sé stessi poli di potenziamento ed attrazione di nuove *attività lavorative* e di abitanti. Tuttavia, nel complesso i sistemi turistici contribuiscono nel loro insieme⁴⁰ al PIL regionale per una percentuale intorno al 7%.

Quindi, pur nella (probabile) alta variabilità dei dati relativi ai sistemi locali (non disponibili in forma disaggregata), non pare opportuno attribuire al turismo la funzione di fattore preponderante di sviluppo locale, per lo meno non al di fuori di una strategia di sviluppo territoriale che includa tutti quanti i “nodi” del vivere in montagna (incluso il “fare impresa”. Ciò anche se è indubbio che un sistema turistico ben organizzato possa offrire sia opportunità sia qualità della vita per gli abitanti.

In generale, più che di “turismo” per l’Emilia-Romagna appare opportuno parlare di “*turismi*”: l’Appennino è infatti caratterizzato dalla grande differenziazione delle risorse e delle opportunità che fanno leva sulla notevole presenza notevole di aree protette a vario titolo (circa il 16% del territorio regionale, incluso il Delta del Po e le riserve della pianura), siti della Rete Natura 2000 (inclusi alcuni geositi di grande interesse), importanti siti turistici legati alla neve ma anche una notevole rete di siti termali, borghi storici di grande pregio ed un notevolissimo bagaglio di cultura immateriale (storie, enogastronomia, ecc.).

Reti integrate di conoscenza e di offerta, strumenti di supporto alla “programmazione del viaggio⁴¹”, *Unioni di Prodotto*, *Club di Prodotto*, *Strade dei Vini e dei Sapori*, reti escursionistiche integrate⁴², pur se operanti con “intensità” differenziata nei diversi contesti montani, ne costituiscono strumenti operativi che hanno consentito ovvero potranno ulteriormente consentire lo sviluppo del settore e delle opportunità di occupazione ad esso legate; tutto ciò ferma restando la necessità di procedere ad una importante riqualificazione di conoscenze, competenze e strumenti di comunicazione e marketing degli operatori, per adeguarle alla domanda espressa oggi dai diversi segmenti del mercato.

In termini di attrattività turistica è di particolare interesse la connessione tra turismo e cultura, i musei e i teatri gestiti a livello locale costituiscono un’importante risorsa per il territorio. Con la finalità di migliorare qualità ed efficienza dei servizi offerti dagli istituti culturali, sono stati individuati standard e obiettivi di qualità⁴³ per biblioteche, archivi storici e musei. Infatti, per quel che riguarda i musei, l’azione della regione è indirizzata da tempo sul *marchio dei Musei di Qualità*, in particolare, si evidenziano i *Musei del Gusto* per la tutela del prodotto e del processo produttivo e i *Musei rurali* per la tutela della cultura e delle origini del mondo agricolo.

Particolarmente interessante dal punto di vista dell’offerta culturale per lo sviluppo sostenibile è la *Rete Ecomuseale*. In questo senso, la regione ha inserito nei Programmi di attività del Servizio Musei e Beni Culturali un obiettivo di integrazione interdirezionale regionale, in uno scambio di informazioni utili ad ottimizzare l’azione regionale e agire su tematiche trasversali alle politiche di governo del territorio.

La lettura incrociata di dati ed informazioni relative a demografia, accessibilità dei sistemi montani, movimento turistico, tenuto conto delle diverse tipologie di turismo presenti in montagna, porta a descrivere un quadro abbastanza positivo e territorialmente differenziato delle tendenze del turismo montano, potendosi distinguere offerte diverse in base a morfologia e risorse ambientali, patrimonio culturale, infrastrutture per gli sport invernali. In figura 20 alcuni esempi dei “turismi

⁴⁰ Si considerano anche i luoghi turistici di Pianura e le città d’arte.

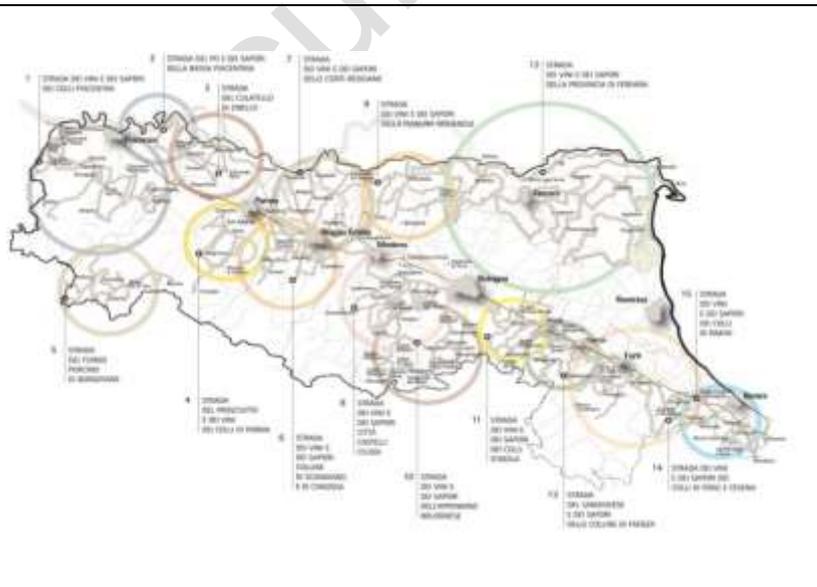
⁴¹ Nel 2013 la Regione ha istituito la Rete escursionistica dell’Emilia-Romagna (REER) e che si propone di valorizzare le attività escursionistiche nelle loro potenzialità economiche e ambientali. La Rete si propone di promuovere la conoscenza, la valorizzazione, la custodia e la salvaguardia del patrimonio escursionistico regionale, anche per incentivare lo sviluppo sostenibile dei territori interessati: con particolare attenzione alla fruizione delle aree naturali, rurali e periferiche ed allo sviluppo sostenibile delle zone soggette a maggior criticità economico-sociale.

⁴² L’Alta Via dei Parchi (da Berceto, nel parmense, al Sasso Simone e Simoncello, sul crinale romagnolo-marchigiano-toscano) si va sempre più integrando con il “sistema dei Cammini” (via Francigena, via degli Abati, via degli Dei, Cammini di S. Francesco, ecc.).

⁴³ L.R. 18/00 “Norme in materie di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali” e Del.G.R. 1888/2008 Approvazione criteri e linee guida per il riconoscimento dei musei regionali in base agli standard ed obiettivi di qualità ai sensi della L.R. 18/00.

possibili” in Emilia-Romagna; in figura. 21 invece alcuni esempi legati all’integrazione progressiva della rete escursionistica regionale.

Figura 20



L’evoluzione in atto da ormai due decenni, certamente anche legata alla stagione della costituzione dei Parchi Nazionali e della Rete dei Parchi e delle Riserve regionali, ha dato luogo ad un’importante diversificazione di offerta, che include il turismo “tradizionale” (incluso quello sciistico), a quello termale e sportivo, il turismo verso i borghi di valore storico-culturale, gli itinerari gastronomici e – oggi – anche di turismo escursionistico.

Tutto ciò mentre sussistono ulteriori interessanti opportunità riguardo allo sviluppo del turismo funzionale all’educazione ambientale ed alla sostenibilità.

Figura 21



La diversificazione dell'offerta anche mediante politiche di promozione e marketing orientate a target differenziati di "turisti", ha condotto alla creazione della "ultima nata", nel quadro dell'offerta turistica regionale ovvero la rete escursionistica dell'Alta Via dei Parchi integrata (pur se ancora non formalmente) al del sistema dei "Cammini": la figura ne rappresenta alcuni esempi: a sinistra l'Alta Via dei Parchi ed a destra in senso orario, la Via degli Abati, Bobbio – Pontremoli; la via Nonantolana, dal modenese alla lucchesia, via il passo di S. Pellegrino; la vai degli Dei, antica Flaminia Militare, fra Bologna e Firenze; il Cammino di Francesco, da Dovadola ad Assisi.

L'evoluzione di tale quadro, negli ultimi due decenni, ha anche condotto alla nascita ed al consolidamento di tipologie differenziate e non convenzionali di ricettività, che includono i rifugi e gli ostelli, gli agriturismi nelle loro diverse declinazioni, le fattorie didattiche, fino agli edifici rurali/montani storici recuperati come bivacchi escursionistici autogestiti.

Non mancano altresì fattori critici, che in parte condizionano la capacità di crescere del settore, riconoscibili ad esempio nella scarsa capacità di fare rete e mettere effettivamente "a sistema" l'offerta turistica, soprattutto nei confronti del turismo più "itinerante" (non solo escursionistico ma anche ad es. cicloturistico e motociclistico); ovvero nell'inadeguata formazione degli operatori e delle risorse umane, che solo in casi limitati e specifici è in grado di "andare oltre" l'informazione inerente il proprio esercizio ed il proprio limitato territorio, inadeguati, in questo, a rispondere alle esigenze espresse dai nuovi turisti – molto più "internazionali" che in passato – che si affacciano sulle montagne regionali. Infine, si osserva che nei diversi studi sul settore turistico, alle numerose analisi a "consuntivo", quasi mai si affiancano studi di tendenze e analisi di prospettiva, utili ad individuare nuovi target ed a segmentare l'offerta.

U = I siti MAB UNESCO

Il 9 giugno 2015 a Parigi il Comitato internazionale ha riconosciuto l'Appennino Tosco Emiliano Riserva della Biosfera dell'Unesco (Programma Man and the Biosphere).

Il percorso che ha supportato la richiesta formale di candidatura ha avuto avvio nel settembre 2014; nell'aprile 2015 sono state prodotte le integrazioni richieste ed il 9 giugno scorso è avvenuto il riconoscimento ufficiale. L'area è entrata così a far parte – assieme all'area del Delta del Po - delle 631 Riserve MAB Unesco al mondo, di cui solo 13 italiane.

La sfida che attende le due nuove Riserve MAB regionali si traduce nel coniugare la difesa dell'ambiente, della biodiversità e delle tradizioni storiche e culturali con lo sviluppo del turismo e la crescita dell'economia.

La Riserva MAB dell'Appennino Tosco-Emiliano, con una superficie di 223.229 ettari, interessa 38 comuni nelle province di Reggio Emilia, Parma, Modena, Massa Carrara e Lucca, 16 dei quali fanno parte del Parco Nazionale Appennino Tosco - Emiliano (la superficie della riserva interessa un'area dieci volte più ampia di quella del Parco).

Sorge tra i passi della Cisa e delle Forbici, dove i crinali boscosi che separano la Toscana dall'Emilia lasciano il posto a un ambiente di vera montagna. Le vette dell'Alpe di Succiso, del Monte Prado e del Monte Cusna superano i 2000 metri, le foreste lasciano il posto alle rocce, ai laghi e alle praterie d'alta quota. Più in basso, sul versante emiliano, l'inconfondibile Pietra di Bismantova domina il paesaggio con le sue pareti verticali.

Vanta una straordinaria ricchezza di ambienti, dalle praterie alle brughiere a mirtillo alle vette più impervie; e ancora laghi, cascate, torrenti, pareti rocciose; animali come il lupo, il muflone, il capriolo, l'aquila reale e rarità botaniche che fanno di intere zone veri e propri giardini botanici naturali. Il valore turistico di quest'area naturale punta anche su prodotti e servizi di qualità, eccellenti strutture per le attività sportive e il relax. Nelle aree di collina, Parmigiano Reggiano, Prosciutto di Parma guidano una serie di 64 prodotti Doc, Igp e tradizionali che connotano il paesaggio e l'economia.

3. ALLEGATI: Approfondimenti tematici

Accessibilità e sistemi di mobilità

Banda larga e interattività

Cooperativismo e partecipazione

Dinamiche demografiche

Frane e dissesto idrogeologico

Governance territoriale e gerarchie urbane

Istruzione e formazione

Lavoro e reddito

Opportunità per una impresa agricola multifunzionale

Progettualità e risorse

Servizi alla persona

Turismi e culture

Documento di lavoro

ALLEGATI
Approfondimenti tematici

Documento di lavoro